

Goede zaken

Naar een grotere maatschappelijke
bijdrage van ondernemingen

WRR



Goede zaken

Goede zaken. Naar een grotere maatschappelijke bijdrage van ondernemingen is een advies aan de regering uit naam van de voltallige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
WRR-Rapport 107 is voorbereid en geschreven door:

Prof. dr. A.W.A. (Arnaud) Boot (projectvoorzitter, raadslid tot 1 januari 2023),
Prof. dr. mr. C.C.J.H. (Catrien) Bijleveld (raadslid),
Dr. M. (Marthe) Hesselmans (projectcoördinator),
Dr. B.J.P (Bart) Stellinga (projectmedewerker),
Dr. ir. R.G.S. (Ramy) El-Dardiry (projectmedewerker),
D. (Danique) François MA MSc (projectmedewerker).

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid werd in voorlopige vorm ingesteld in 1972. Zijn positie is definitief vastgelegd bij wet van 30 juni 1976 (Stb. 413). De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) is een onafhankelijk adviesorgaan. De WRR informeert en adviseert de regering en het parlement over sectoroverstijgende vraagstukken die grote impact hebben op de samenleving. De adviezen zijn gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek en gericht op een langetermijnperspectief.

De huidige zittingsperiode loopt tot 31 december 2027.
De samenstelling van de raad is:

Prof. dr. mr. C.C.J.H. (Catrien) Bijleveld,
Prof. dr. mr. M.A.P. (Mark) Bovens (adviserend lid),
Prof. dr. G.B.M. (Godfried) Engbersen (adviserend lid),
Prof. dr. P. (Paul) 't Hart,
Prof. dr. E.M.H. (Ernst) Hirsch Ballin (adviserend lid),
Prof. dr. S.J.M.H. (Suzanne) Hulscher,
Prof. dr. mr. J.E.J. (Corien) Prins (voorzitter),
Prof. dr. M.L.L. (Mathieu) Segers,
Prof. dr. C.G. (Casper) de Vries.
Secretaris: Prof. dr. F.W.A. (Frans) Brom.

© Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag 2023.

De inhoud van deze publicatie mag (gedeeltelijk) worden gebruikt en overgenomen voor niet-commerciële doeleinden. De inhoud mag daarbij niet veranderen. Citaten moeten altijd aangegeven zijn, bij voorkeur als: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2023). *Goede zaken. Naar een grotere maatschappelijke bijdrage van ondernemingen*. WRR-rapport 107. Den Haag: WRR.

Goede zaken

Naar een grotere maatschappelijke
bijdrage van ondernemingen

WRR

Redactie: Simone Langeweg, Leiderdorp
Uitgever: WRR

Vormgeving binnenwerk: Ready for take-off, Den Haag
Omslagafbeelding: Steffie Padmos, Amsterdam
Figuren en tabellen: Ready for take-off, Den Haag

ISBN: 978 90 832908 2 9
NUR: 740

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Buitenhof 34
Postbus 20004
2500 EA Den Haag
070-356 46 00
info@wrr.nl
wrr.nl

Aan de Minister-President

Voorzitter van de Ministerraad
De heer drs. M. Rutte
Postbus 20001
2500 EA Den Haag

datum

1 september 2023

onderwerp

WRR-rapport nr. 107: *Goede zaken. Naar een grotere maatschappelijke bijdrage van ondernemingen*

Het doet ons genoegen u hierbij het rapport *Goede zaken. Naar een grotere maatschappelijke bijdrage van ondernemingen* aan te bieden.

Nederland staat voor grote opgaven op het gebied van onder meer klimaat, gezondheid, arbeidsmarkt en het toekomstige verdienvermogen. Om die opgaven succesvol aan te pakken zijn ondernemingen onmisbaar. Het ontsluiten van hun maatschappelijke kracht vergt beleid dat bedrijven niet uit de wind houdt, maar juist uitdaagt en motiveert. In dit rapport laat de WRR zien hoe de overheid ervoor kan zorgen dat ondernemen zowel zakelijk als maatschappelijk gaat lonen. We doen drie aanbevelingen:

1. Laat goede zaken lonen: zet in op ambitieuze combinaties van beprizing en normering en versterk regie over regulering en toezicht.
2. Wees terughoudend met financiële steun: heroverweeg subsidies en fiscale regelingen en bied steun alleen als een tijdelijk zetje nodig is voor het ontwikkelen van maatschappelijke oplossingen.
3. Ontketen investeringen voor transities: maak aanbestedingsbeleid opgavegericht en creëer een publiek-private investeringsbank.

Overeenkomstig de Instellingswet ziet de raad graag de bevindingen van de ministerraad tegemoet.

De voorzitter,



Prof. mr. J.E.J. (Corien) Prins

De secretaris,



Prof. dr. F.W.A. (Frans) Brom

Inhoudsopgave

	Samenvatting	9
	Ten geleide	18
1	Inleiding	21
1.1	Een tijdloos vraagstuk met hernieuwde urgentie	21
1.2	De maatschappelijke impact van ondernemingen	24
1.3	Voorbij de individuele onderneming	28
1.4	Focus op de omgeving rondom ondernemingen	29
1.5	Van pamperen naar uitdagen en motiveren	31
	Infographic 1 Onderneming en maatschappij: trends en opgaven	34
2	Een brede blik op de maatschappelijke impact van ondernemingen	37
2.1	De verschillende welvaartsdimensies	38
2.2	Ondernemingen en hun omgeving	42
2.3	Maatschappelijke verantwoordelijkheid en ondernemingsbestuur	48
2.4	Markten reguleren en transities bevorderen	54
2.5	Conclusie	61
3	Geschiedenis van bedrijfsleven en bedrijvenbeleid	63
3.1	Oorlog, depressie en meer coördinatie, 1890-1945	64
3.2	Wederopbouw, groei en oliecrises, 1945-1980	74
3.3	Liberalisering, globalisering en kredietcrisis, 1980-heden	86
3.4	Conclusie	97
	Infographic 2 Bedrijfsleven in kaart	100
4	Obstakels voor het bedrijfsleven	103
4.1	Afwentelgedrag	105
4.2	Afhankelijkheden	112
4.3	Gevestigde belangen	114
4.4	Passieve consumenten	118
4.5	Coördinatieproblemen	121
4.6	Beperkt financieringsaanbod	124
4.7	Inconsistent en incoherent beleid	131
4.8	Conclusie	135
	Infographic 3 Bedrijvenbeleid in vogelvlucht	138

5	Bedrijvenbeleid: moeilijkheden, mogelijkheden	141
5.1	Twee typen overheidsinterventies	142
5.2	Omgeving bedrijven aanpassen voor grotere maatschappelijke bijdragen	143
5.3	Transities bevorderen voor de opgaven van vandaag	158
5.4	Conclusie	174
6	Naar een grotere maatschappelijke bijdrage van ondernemingen	177
6.1	Omslag nodig in bedrijvenbeleid	177
6.2	Laat goede zaken lonen	181
6.3	Wees terughoudend met financiële steun	185
6.4	Ontketen investeringen voor transitie	188
6.5	Tot slot	191
	Lijst met gesproken personen	193
	Literatuur	199
	Bijlage: Bronnen infographics	229
	Infographic 1	229
	Infographic 2	230
	Rapporten aan de regering	231

Samenvatting

Nederland staat voor grote opgaven op het gebied van klimaat, gezondheid, arbeidsmarkt en het toekomstige verdienvermogen. Om die opgaven succesvol aan te pakken zijn ondernemingen onmisbaar. Het ontsluiten van hun maatschappelijke kracht vergt echter een ander overheidsbeleid. De overheid houdt gevestigde ondernemingen te veel uit de wind. Dat maakt hen afwachtend en belemmert vernieuwing voor de aanpak van opgaven. Ook onderkent de overheid de zakelijke realiteit van bedrijven onvoldoende. Daardoor worden cruciale kansen gemist om maatschappelijke oplossingen tot kern van het bedrijfsmodel van ondernemingen te maken. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) pleit daarom voor een omslag in het bedrijvenbeleid: van pampere naar uitdagen en motiveren. In dit rapport doen we aanbevelingen om deze omslag te maken.

De noodzaak om ondernemingen in breder perspectief te zien

Ondernemingen zijn overal. Ze maken onze kleding, verschaffen ons voedsel, en stellen ons in staat om te wonen, te recreëren en te reizen. Ze bieden banen waarmee we inkomen verdienen en waaruit we voldoening kunnen halen. Onze waarden, ambities en identiteiten uit zich voor een deel via de producten en diensten die ondernemingen aanbieden. Hun maatschappelijke betekenis reikt dus verder dan hun economische bijdrage en omvat net zo goed sociale en ecologische aspecten. Wanneer we het hebben over de rol van het bedrijfsleven in onze samenleving, is een dergelijke brede blik essentieel.

Voor alle drie dimensies van welvaart – economisch, sociaal en ecologisch – geldt dat activiteiten van ondernemingen zowel positief als negatief voor de samenleving uit kunnen pakken. Het is niet vanzelfsprekend dat maatschappelijke belangen en bedrijfsbelangen synchroon lopen. Een bedrijf kan winstgevend zijn met voor volksgezondheid of milieu schadelijke activiteiten of beperkt investeren in innovatie en scholing van personeel. Goede zaken en goed zaken doen gaan dus niet per se samen.

Het is nu te gemakkelijk voor ondernemingen om – bewust of onbewust – kosten af te wentelen op de samenleving en daarmee noodzakelijke vernieuwingen te blokkeren, constateert de WRR in dit rapport. Dat bemoeilijkt het oplossen van de huidige problemen of maakt die problemen groter.

Zo versnelt de uitstoot van broeikasgassen klimaatverandering en belemmert de promotie van suikerrijke voeding en dranken het tegengaan van overgewicht in de bevolking. Deze situatie kan de samenleving zich niet permitteren. Sterker, we hebben de creativiteit en het organisatievermogen van het bedrijfsleven keihard nodig om de maatschappelijke opgaven van deze tijd aan te pakken.

Belemmeringen die een grotere maatschappelijke bijdrage in de weg staan
Ondernemingen komen in allerlei soorten en maten. Vele brengen producten en diensten tot stand die maatschappelijke opgaven helpen aanpakken. Toch blijkt de praktijk weerbarstig: losbreken van oude patronen is niet zo makkelijk. Om een goed beeld te krijgen van wat bedrijven ervan weerhoudt een grotere maatschappelijke bijdrage te leveren, spraken wij met meer dan tweehonderd personen uit het bedrijfsleven, toezichthoudende instanties, departementen, de wetenschap en maatschappelijke organisaties zoals vakbonden en ngo's. Op basis van deze interviews en een uitgebreide studie van de wetenschappelijke literatuur identificeren we verschillende belemmeringen voor een grotere maatschappelijke bijdrage door bedrijven.

Ondernemingen ervaren prikkels om de schadelijke impact van hun bedrijfsactiviteiten af te schuiven op de samenleving. Het is dan niet in het belang van ondernemingen om te stoppen met activiteiten die kwalijk zijn voor mens of milieu. Dit kan het geval zijn als een onderneming eerder grote investeringen heeft gedaan, waardoor het kostbaar is om bestaande praktijken aan te passen. Ook kunnen consumptiepatronen meespelen. Ondernemingen en consumenten houden elkaar soms in een houdgreep: de consument kan of wil niet kiezen voor gezondere of duurzamere producten, waardoor de vraag hiernaar achterblijft. Bovendien opereren ondernemingen veelal binnen complexe mondiale waardeketens. Vooral kleinere spelers ontbreekt het aan onderhandelingsmacht om aanpassingen in de waardeketen te bewerkstelligen zodat goede zaken ook op grotere schaal kans van slagen hebben.

Het is voor ondernemingen daarnaast niet altijd mogelijk of aantrekkelijk om maatschappelijk nuttige investeringen te doen. Doordat baten van onderzoek, ontwikkeling en opleiding deels wegvloeien naar derden, zijn bedrijven voorzichtig om daar zelf veel aan bij te dragen. Denk aan het omscholen van werknemers die vervolgens elders gaan werken. Daar komt bij dat financiering voor langetermijninvesteringen niet altijd in voldoende mate beschikbaar is of botst met kortetermijndoelstellingen van management of aandeelhouders.

Tot slot vormt onzekerheid over overheidsbeleid een probleem. Zo lopen bedrijven aan tegen onduidelijkheid over regels en vergunningen. Dat werkt stagnatie in de hand. Onzekerheid over en onduidelijkheid van beleid

belemmeren ondernemingen bij het doorvoeren van maatschappelijk gewenste maar vaak ook zakelijk risicovolle veranderingen.

Onderneming en overheid

Bovenstaande belemmeringen voor het bedrijfsleven zijn geen gegeven en ook geen excuus. Bedrijven hebben een keuze. Ze kunnen er bijvoorbeeld voor kiezen om hun waardeketens te verkorten zodat ze beter zicht hebben op eventuele misstanden. Of ze kunnen ervoor kiezen om het voor consumenten makkelijker te maken producten te laten repareren in plaats van deze te vervangen. Hoe aantrekkelijk een keuze is, wordt mede bepaald door de omgeving waarin ondernemingen opereren. De samenleving en in het bijzonder de overheid vervullen hierbij een sleutelrol.

De overheid kan de omgeving van ondernemingen zo beïnvloeden dat het vanzelfsprekender en eenvoudiger wordt om een grotere maatschappelijke bijdrage te leveren. Overheidsbeleid dat ondernemingen raakt – het bedrijvenbeleid –, omvat vele terreinen, op lokaal, nationaal en internationaal (in het bijzonder: Europees) niveau. Denk aan innovatie, mededinging, arbeidsmarkt, woningmarkt, milieubescherming of financiële regulering. Via tal van instrumenten, waaronder normering, beprijzing en inkoop, heeft de overheid de mogelijkheid om ondernemingen direct te prikkelen tot activiteiten die goed zijn voor de samenleving, of op z'n minst niet schadelijk. Ook kan de overheid de positie van consumenten, werknemers en financiers versterken, en hiermee indirect invloed uitoefenen op ondernemingen. Vaak vereist dit een actieve rol in de internationale en Europese beleidsarena's.

De WRR ziet twee knelpunten die een effectieve inzet van het beleidsinstrumentarium verhinderen: beleid gaat te veel uit van gevestigde belangen en heeft onvoldoende oog voor de realiteit van het bedrijfsleven. Hierdoor is het lastig om belemmeringen voor ondernemingen aan te pakken en blijft hun maatschappelijke kracht onderbenut.

Te veel focus op gevestigde belangen

In de eerste plaats is de overheid geneigd mee te bewegen met gevestigde ondernemingen. Ze faciliteert hun bedrijvigheid met name om economische redenen. Maar de bijdrage van deze bedrijven aan zaken zoals het verdienvermogen of werkgelegenheid staat niet buiten kijf en gaat bovendien geregeld gepaard met hoge maatschappelijke kosten. Bijvoorbeeld doordat het productieproces zich kenmerkt door vervuiling of ondermaatse arbeidsomstandigheden.

Ook houdt de overheid sommige ondernemingen uit de wind via fiscale regelingen en meebewegend toezicht. Zo biedt de innovatiebox vooral voordelen voor winstgevende grote bedrijven en leidt een soepele

omgang met inspectieregels in de industrie tot gezondheidsrisico's voor omwonenden. Dit pamperen is schadelijk voor samenleving én bedrijfsleven. Vernieuwende ondernemingen die opgaven willen aanpakken komen erdoor op achterstand en het ondermijnt het vertrouwen van burgers in bedrijven en overheid.

Het koesteren van gevestigde bedrijven is niet nieuw. Als we terugkijken naar de geschiedenis van het Nederlandse bedrijvenbeleid, dan valt op dat de overheid telkens opnieuw bepaalde bedrijven of bedrijvigheid uit de wind tracht te houden. Illustratief is de ongebreidelde financiële steun voor individuele ondernemingen die in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw in problemen verkeerden. Maar denk ook aan het genereuze fiscale regime voor multinationals en de milde regulering van de financiële sector in aanloop naar de kredietcrisis van 2007-2009. Een strategie gericht op selectieve bescherming van het bedrijfsleven mag soms voordelig lijken, uiteindelijk zorgt dergelijk beleid ervoor dat het probleemoplossend vermogen van ondernemingen te weinig wordt benut.

Te weinig oog voor de realiteit van ondernemingen

Ten tweede blijkt uit dit rapport dat verwachtingen van de overheid over wat ondernemingen uit zichzelf kunnen bijdragen aan de samenleving, niet realistisch zijn. Zonder oog te hebben voor de eerder besproken belemmeringen, blijven oplossingen marginaal en zijn ze onvoldoende gericht op de omgeving waar bedrijven zich in begeven. De kans is dan groot dat bedrijven een positieve maatschappelijke bijdrage vooral zien als filantropie of een veredelde vorm van marketing in plaats van dat ze significante aanpassingen in hun bedrijfsmodel maken. Zo zeggen supermarktketens bij te willen dragen aan een betere gezondheid, maar plaatsen ze uiteindelijk toch ongezonde, populaire producten op de meest zichtbare plekken in de winkel. Fossielintensieve bedrijven maken goede sier met koolstofcompensatieschema's, maar blijven tegelijkertijd volop investeren in schadelijke praktijken. Werkelijk positieve verandering blijft dan uit.

De overheid heeft te weinig oog voor deze realiteit: maatschappelijk bijdragen loont voor de meeste ondernemingen onvoldoende. Bedrijvenbeleid leunt te sterk op de vrijwillige inzet van individuele ondernemers om een verschil te kunnen maken. Zo'n houding is vragen om teleurstellingen. Goede zaken moeten maatschappelijk én zakelijk aantrekkelijk zijn.

Van pamperen naar uitdagen en motiveren

Zolang bestaande bedrijvigheid het uitgangspunt van beleid vormt is het onwaarschijnlijk dat het lukt huidige maatschappelijke opgaven op te lossen. Voor zowel ondernemingen als de overheid ziet de WRR mogelijkheden om het

anders te doen. Dat vereist wel een omslag in het Nederlandse bedrijvenbeleid: van pampereen naar uitdagen en motiveren. De overheid hoeft ondernemingen niet te beschermen, wel dient ze het bedrijfsleven te stimuleren om via hun kernactiviteiten maatschappelijke opgaven aan te pakken.

De WRR doet drie hoofdaanbevelingen voor het regeringsbeleid:

1. **Laat goede zaken lonen:** zet in op ambitieuze combinaties van beprijzing en normering en versterk regie over regulering en toezicht.
2. **Wees terughoudend met financiële steun:** heroverweeg subsidies en fiscale regelingen en bied steun alleen als een tijdelijk zetje nodig is voor het ontwikkelen van maatschappelijke oplossingen.
3. **Ontketen investeringen voor transities:** maak inkoop- en aanbestedingsbeleid meer opgavegericht en creëer een publiek-private investeringsbank.

1. Laat goede zaken lonen

Goede zaken gaan pas op grote schaal lonen als het schadelijker alternatief duurder wordt, bijvoorbeeld door middel van belastingen, of als dat alternatief niet langer is toegestaan. Wanneer prijzen van goederen en diensten geen reflectie zijn van zowel de private als de maatschappelijke kosten, blijven ondernemingen en consumenten kosten afwentelen op de samenleving. De overheid dient daarom ambitieus te zijn met beprijzing en normering voor bedrijf én consument. Daarbij is een goede match van de instrumenten een belangrijke voorwaarde om beide te doen slagen. Bovendien is het essentieel dat de overheid meer regie neemt over regulering en toezicht. Complexe regelgeving en halfslachtig toezicht belemmeren ondernemingen die een positievere maatschappelijke bijdrage willen leveren.

Zet in op ambitieuze combinaties van beprijzing en normering

Heffingen helpen om schadelijke activiteiten te ontmoedigen en een stimulans te geven aan de ontwikkeling van alternatieve producten en productiemethodes. Vooral op het gebied van ongezonde en niet-duurzame voedselproducten, het uitputten van grondstoffen en CO₂-uitstoot zijn in dat opzicht grote stappen te zetten. Daarbij zijn duidelijke normen nodig, vastgelegd in wet- en regelgeving. Beleid dat beprijzing en normering doelgericht combineert, heeft de grootste kans op resultaat. Het getuigt bovendien van een realistisch perspectief op het gedrag van burgers en consumenten. Hardnekkige kooppatronen zijn niet alleen via hogere prijzen te doorbreken. Daarvoor zijn ook eisen nodig op het gebied van transparantie, reclame en aanbod in winkels en supermarkten.

Versterk regie over regulering en toezicht

Ondernemingen zijn meer gebaat bij streng consistent beleid dan bij wispelturigheid. De WRR pleit daarom voor een stevige inzet op beleidsconsistentie: let bij nieuwe en bestaande regels op de implicaties voor vernieuwende bedrijvigheid en de samenhang met ander beleid. Zorg ook dat er altijd deskundig toezicht plaatsvindt: een productieve wisselwerking met het bedrijfsleven vraagt om toezichthouders die zo zijn toegerust dat ze in deskundig opzicht als gelijkwaardige partij ten opzichte van ondernemingen tegenwicht én kennis bieden. Ten slotte is grotere waakzaamheid geboden voor de invloed van bedrijven op beleid. Ook hier zijn weerbaarheid en deskundigheid een vereiste: zorg dat overheden over voldoende kennis van zaken beschikken om private partijen van replek te dienen en dat ze vasthouden aan hun eigen rol.

2. Wees terughoudend met financiële steun

Het instrument van financiële steun is vaak de weg van de minste weerstand. Het is vaak ook een weg naar weinig resultaat. Er kan zelfs een ondermijnd effect vanuit gaan als ondernemingen gewenst gedrag uitstellen en afhankelijk worden van overheidsgeld. Bovendien bestaat het risico dat vooral grote gevestigde ondernemingen profiteren. Kleinere of vernieuwende ondernemingen hebben doorgaans nou eenmaal minder capaciteit en kennis om een beroep te kunnen doen op de beschikbare steunmaatregelen. Financiële steun legt ondertussen beslag op overheidsgelden die in veel gevallen elders een positiever effect teweegbrengen voor het ondernemingsklimaat, zoals investeringen in goed beroepsonderwijs, snelle vervoersverbindingen of een krachtig stroomnet. De WRR pleit daarom voor terughoudendheid bij financiële steun aan het bedrijfsleven. Het gaat ons daarbij naast subsidies in het bijzonder om fiscale kortingen en belastingafspraken die grote ondernemingen bevoordelen.

Heroverweeg subsidies en fiscale regelingen

Het grote aantal fiscale regelingen maakt het belastingstelsel complex en ineffectief. Het is zaak om dit stelsel te vereenvoudigen en ervoor te zorgen dat er niet telkens nieuwe regelingen bijkomen. Evalueer welke regelingen schadelijke bedrijfsmodellen of effecten mede in stand houden en beëindig deze regelingen. Een regeling die heroverweging verdient, is bijvoorbeeld de innovatiebox. De gelden van dit instrument lijken vooral gevestigde belangen te subsidiëren.

Bied steun alleen als een tijdelijk zetje nodig is voor het ontwikkelen van maatschappelijke oplossingen

Het uitgangspunt van beleid dient te zijn: 'geen steun, tenzij'. Alleen als een impuls noodzakelijk is om een doorbraak te bewerkstelligen die bijdraagt aan de aanpak van grote maatschappelijke opgaven, kan tijdelijke financiële steun overwogen worden. Bij deze overweging is het bovendien cruciaal om het

financiële steuninstrument af te wegen tegen andere mogelijke instrumenten, waaronder beprijzing en normering. Belangrijk is vooral dat de oplossing centraal staat, niet het behoud van bedrijfsactiviteiten.

3. Ontketen investeringen voor transities

Langetermijnopgaven op het gebied van klimaat, arbeidsmarkt, gezondheid en het toekomstig verdienvermogen staan op ieders netvlies. Maar de aanpak is weifelend. Overheid en bedrijfsleven zitten in een patstelling waarbij de een wacht op de ander. Deze patstelling doorbreken vereist een ander type samenspel, waarbij de overheid duidelijk richting geeft en samen met het bedrijfsleven meer gaat investeren voor de lange termijn. Het gaat hier niet om subsidies en fiscale regelingen, maar om manieren waarop de overheid grote investeringen in het bedrijfsleven mogelijk maakt.

Maak inkoop- en aanbestedingsbeleid meer opgavegericht

Inkoopbeleid is een cruciaal instrument waarmee ondernemingen gemotiveerd worden om grotere maatschappelijke bijdragen te leveren. Een positief voorbeeld van overheden die optreden als belangrijke opdrachtgever, is de transitie naar windenergie op zee. Dit type interventie verdient een betere benutting. De overheid dient veel meer haar rol als grote klant te pakken. Inkoop- en aanbestedingsbeleid in dienst van maatschappelijke opgaven vraagt om adequate kennis binnen de overheid. Alleen vanuit een goede kennisbasis kunnen de juiste opdrachten worden uitgezet en kan de uitvoering worden gemonitord. Vooral richting gemeenten en provincies is het belangrijk dat het Rijk stevige prioriteiten stelt en dat het lokale overheidsorganisaties in staat stelt om vervolgens zelf de regie te nemen op de contracten die ze in beheer hebben.

Creëer een publiek-private investeringsbank

Grote aanpassingen, bijvoorbeeld in de energie-infrastructuur, vragen om publiek én privaat geld. De huidige financieringskanalen zijn hiervoor ontoereikend. Voor een toekomstbestendige samenleving biedt een publiek-private investeringsbank uitkomst. In een dergelijke bank komen kennis over en geld voor transities samen. Laat bijvoorbeeld Invest-NL en het Nationaal Groeifonds in zo'n bank opgaan en zorg voor een duidelijke missie. Dit prikkelt de overheid om koersvast te blijven en verkleint de onzekerheden die de financiële markt nu parten spelen. De hoeveelheid beschikbaar kapitaal voor langetermijnopgaven wordt groter doordat private partijen deze meefinancieren. Voor institutionele beleggers zoals pensioenfondsen biedt een publiek-private investeringsbank een uitgelezen kans om hun portfolio meer op de lange termijn te richten. Maar betrek ook andere private financiers om te voorkomen dat slechts enkele partijen te veel invloed krijgen op de missie van de bank. Uiteindelijk biedt een publiek-private investeringsbank een manier om weerstand te bieden aan wispelturige financiële markten én veranderlijk overheidsbeleid.

Van aanbevelingen naar structurele verbeteringen

Bovenstaande aanbevelingen tot een succes maken vergt nogal wat van de overheid. Het is niet voor niets dat de vraag hoe de maatschappelijke bijdrage van bedrijven te vergroten telkens terugkeert in politiek en wetenschap. Beleid gericht op bedrijven wordt ontwikkeld op verschillende departementen en op verschillende bestuurlijke niveaus. Daardoor ontstaat versnippering en gebrek aan samenhang. Ook is er veel incidentgedreven beleid: een focus op de waan van de dag belemmert het aanpakken van langetermijnproblemen.

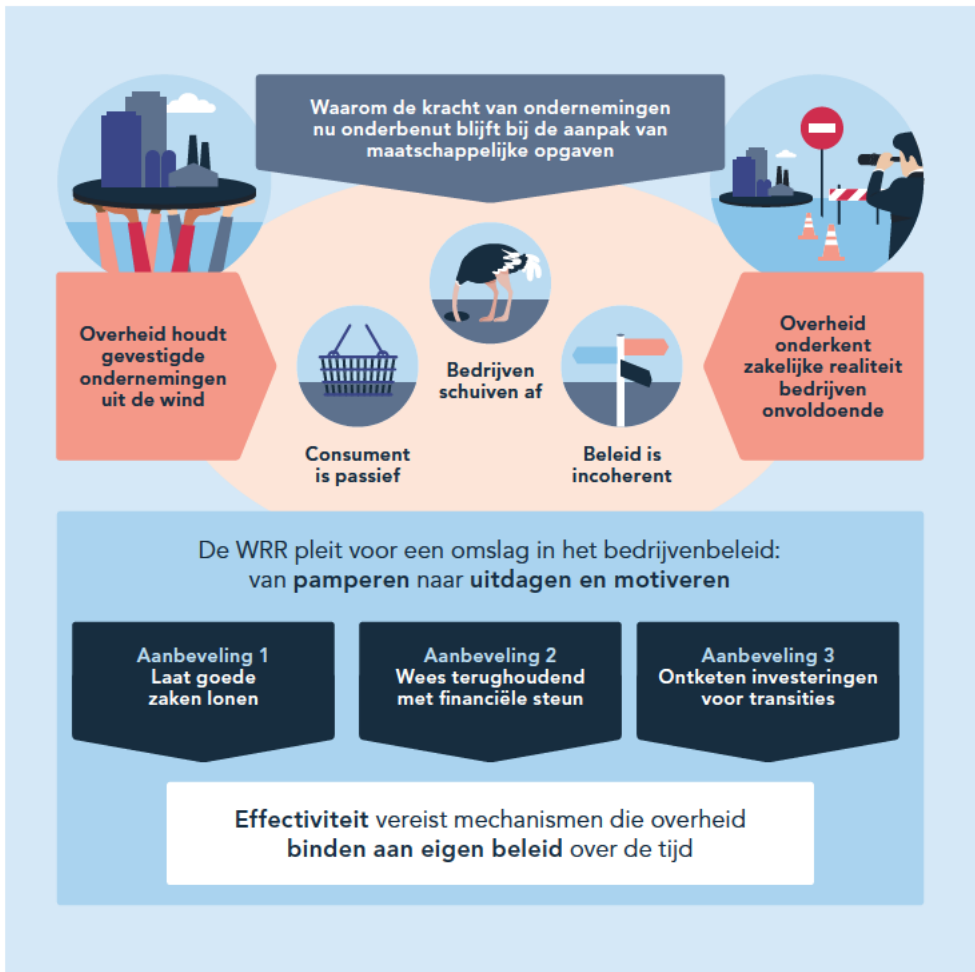
Om structurele verbeteringen tot stand te brengen is het daarom cruciaal mechanismen in te bouwen die zorgen voor een zekere koersvastheid bij de overheid. Eén zo'n mechanisme is het vastleggen van dynamische normen. Heldere normen die om de zoveel jaar strenger worden, bieden houvast. Daarbij is het van belang dat de overheid zichzelf eisen oplegt. Stel harde criteria vast waaraan bijvoorbeeld het fiscale stelsel moet voldoen en voorkom daarmee dat er een woud aan regelingen ontstaat waarin ondernemingen de weg kwijt raken. Een overheid die vasthoudt aan haar eigen criteria, biedt vertrouwen en geeft een belangrijk signaal af aan het bedrijfsleven: we houden ons aan de afspraken.

De voorgestelde publiek-private investeringsbank is een ander instrument waarmee de aanpak van maatschappelijke opgaven steviger wordt verankerd in instituties. Door de missie van deze bank te koppelen aan meerjaren-investeringen heeft de overheid een extra prikkel om zich aan de gestelde doelen te houden. De kans op een stabiel overheidsbeleid wordt op die manier groter. Structurele verbeteringen zijn tot slot niet denkbaar zonder een herwaardering van kennis en ervaring bij overheidsinstanties. Een krachtig bedrijfsleven en een krachtige overheid gaan hand in hand.

Goede zaken

Het Nederlandse bedrijfsleven barst van de creativiteit. Voor dit rapport voerden we gesprekken met vertegenwoordigers van zeer uiteenlopende ondernemingen, van kleine chemiestartups tot het MKB in de bouw en grote multinationals op het gebied van levensmiddelen en verzekeringen. In deze en andere sectoren zagen we ambities om oplossingen te vinden voor maatschappelijke problemen. Waar de ene onderneming inzet op hergebruik van afvalstromen, fabriceert een ander voedingssupplementen die antibioticagebruik in de veehouderij verminderen of de effectiviteit van zorgbehandelingen versterken. Die ambities verdienen navolging én een overheid die zich inzet voor een bedrijvenbeleid dat ten dienste staat van de samenleving. Op naar goede zaken dus: ondernemen voor de toekomst van Nederland.

Visuele samenvatting



Ten geleide

In dit rapport aan de regering biedt de WRR zijn visie op een toekomstbestendig bedrijvenbeleid waarmee de overheid ondernemingen aanzet tot het leveren van een zo groot mogelijke maatschappelijke bijdrage. Het is voorbereid door een interne projectgroep van de raad onder leiding van prof. dr. Arnoud Boot, tot 1 januari 2023 lid van de raad, en prof. dr. mr. Catrien Bijleveld, raadslid.

De WRR-projectgroep bestond uit de volgende stafleden: dr. Marthe Hesselmans (projectcoördinator vanaf 1 februari 2022), dr. Bart Stellinga (projectcoördinator tot 1 februari 2022), dr. ir. Ramy El-Dardiry en Danique François MA MSc. In een eerder stadium van het project werkten ook dr. Alyt Damstra en mr. drs. Josta de Hoog mee aan het rapport.

Tijdelijk verbonden aan de projectgroep waren de volgende stagiairs: Sjaroes Salimian, Taco Prins, Jelle Holtzapffel, Sjoerd Kok, Linda den Bol, Casper de Haes, Dorian de Gruijter, Maxime Straatman, Emma Willems, Kalyma Nadal Uceda en Matthijs aan het Rot. Ondersteuning werd verzorgd door Magda de Wit, Paul van den Berg en Dmitri Berkhout.

Goede zaken. Naar een grotere maatschappelijke bijdrage van ondernemingen kwam tot stand op basis van een uitvoerige studie van de wetenschappelijke literatuur en beleidsstukken, gesprekken met deskundigen, discussie-bijeenkomsten en eigen analyses. Tevens zijn er twee achtergrondstudies gemaakt. Prof. dr. Rutger Claassen (hoogleraar politieke filosofie Universiteit Utrecht) schreef *De legitimiteit van bedrijven in een liberale democratie. Een politiek-theoretische benadering*, gepubliceerd als WRR Working Paper (nr. 43). Prof. dr. Erik Stam (hoogleraar economie Universiteit Utrecht) schreef *Theorieën van de onderneming. De winst van een dynamische brede welvaarts-benadering*, gepubliceerd als WRR Working Paper (nr. 52). Beide working papers zijn te vinden op de WRR website.

De projectgroep voerde gesprekken met meer dan tweehonderd deskundigen uit het bedrijfsleven, toezichhoudende instanties, ministeries, universiteiten en maatschappelijke organisaties. We zijn onze gesprekspartners zeer erkentelijk voor hun bereidheid om hun inzichten met ons te delen en de belangrijke bijdrage die dat aan ons rapport heeft geleverd. Hun namen staan achterin vermeld.

In de laatste fase van het project hebben we teksten voorgelegd aan prof. dr. Marcel Timmer (hoogleraar economie Rijksuniversiteit Groningen; onderdirecteur Centraal Planbureau; plaatsvervangend kroonlid Sociaal

Economische Raad), prof. dr. Arjen van Witteloostuijn (hoogleraar economie Vrije Universiteit Amsterdam), prof. dr. Lans Bovenberg (emiritus hoogleraar economie Tilburg University), prof. dr. Keetie Sluyterman (emiritus hoogleraar bedrijfsgeschiedenis Universiteit Utrecht) en prof. dr. Bas ter Weel (hoogleraar economie Universiteit van Amsterdam; directeur SEO Economisch Onderzoek; kroonlid Sociaal Economische Raad). We danken hen voor hun waardevolle suggesties.

1 Inleiding

Nederland staat voor substantiële opgaven, onder andere op het gebied van klimaat, gezondheid, arbeidsmarkt en het toekomstige verdienvermogen. Ecologische problemen zoals klimaatverandering en een afnemende biodiversiteit vragen om ingrijpende veranderingen in producten, productieprocessen en consumptiepatronen.¹ De consumptie van ongezonde voeding zorgt voor gezondheidsproblemen die de druk op het zorgstelsel vergroten. In onze economie stagneert de productiviteitsgroei.² Tegelijkertijd staat voor een deel van de werknemers de kwaliteit van werk onder druk.³ Kortom, op meerdere terreinen zijn er forse maatschappelijke uitdagingen.⁴

De aanpak van deze opgaven vereist medewerking en initiatief van burgers, maatschappelijke organisaties, de overheid en – niet in de laatste plaats – het bedrijfsleven.⁵ Ondernemingen zijn onmisbaar voor onze maatschappij: hun creativiteit en organisatievermogen stelt ze in staat om oplossingen te verzinnen en nieuwe ideeën naar de praktijk te vertalen. Maar dit is niet vanzelfsprekend. Evengoed kunnen ondernemingen onderdeel zijn van problemen, bijvoorbeeld als hun productieprocessen gepaard gaan met uitbuiting van personeel of als hun producten schadelijk zijn voor gezondheid en milieu.

Hoe kunnen ondernemingen worden aangezet tot het leveren van een zo groot mogelijke maatschappelijke bijdrage? Dat is de centrale vraag van dit rapport. Een tijdloze vraag, maar ook een vraag die urgent is, gezien de aard en de opeenstapeling van de maatschappelijke opgaven waar Nederland voor staat.

1.1 Een tijdloos vraagstuk met hernieuwde urgentie

We hoeven maar op de kaart van Nederland te kijken om te zien hoe de maatschappelijke potentie van het bedrijfsleven gestalte kan krijgen. Nijverdal, Griendtsveen, Philipsdorp: overal liggen dorpen en wijken die zijn gesticht door ondernemers. Zij streefden in de negentiende en het begin van de twintigste eeuw naar een hogere levensstandaard voor hun werknemers en gezinnen. Niet alleen die werknemers en hun gezinnen profiteerden hiervan, ook de betreffende ondernemers zagen voordelen: de hogere levensstandaard zou

1 Bouma et al. 2020; CBS 2021a; Hanemaaijer et al. 2023.

2 De Bondt et al. 2021; Brennenraedts et al. 2021.

3 Euwals et al. 2016; Jongen et al. 2023; OESO 2015b; Rijksoverheid 2020.

4 Putters 2022.

5 WRR 2012.

immers ten gunste komen van de kwaliteit van het geleverde werk en de betrokkenheid van het personeel. Textiefabrikant Charles Theodorus Stork was ervan overtuigd “dat degenen die het meest doen om het zedelijk en stoffelijk belang hunner arbeiders te leren kennen en te bevorderen, op den duur ook de beste zaken doen”.⁶ Succesvol zaken doen en maatschappelijke bijdragen kunnen elkaar versterken.

Maar er is ook een andere kant. Bij veel ondernemingen was in die tijd sprake van lage lonen, lange arbeidstijden, kinderen die zwaar en ongezond werk moesten verrichten, slechte huisvesting en gebrekkige of geen voorzieningen in geval van werkloosheid, ziekte of ongevallen. De maatschappelijke zorgen hierover leidden in 1886-1887 tot een parlementaire enquête. Toen fabrieksbaas Louis Regout tijdens deze enquête werd gevraagd waarom hij er niet vanaf zag om kinderen onder de 14 jaar zeer zware arbeid te laten uitvoeren, gaf hij aan: “Ik kan mij niet achterstellen bij de concurrenten, die dat niet uit eigen beweging zouden doen, en het zou te betreuren zijn als de naburen, zoals de Belgen, dan bleven werken gelijk zij nu doen”.⁷

De overwegingen van Stork en Regout illustreren dat ondernemingen nooit opereren in een vacuüm. Ook nu zijn de maatschappelijke bijdragen van bedrijven mede afhankelijk van de omgeving waarin zij opereren – van de keuzes van consumenten, concurrenten, financiers, werknemers én de overheid. Die laatste heeft een sleutelpositie. Overheidsbeleid beïnvloedt immers op tal van manieren zowel de productieprocessen van ondernemingen als hun producten en diensten.

In het licht van huidige opgaven is er behoefte aan een herijking van het vraagstuk hoe de maatschappelijke bijdrage van ondernemingen te vergroten, en wat de rol van de overheid hierbij moet zijn. In dit rapport biedt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid de contouren van een dergelijke herijking. Wij constateren hierin dat de overheid de neiging heeft om ondernemingen met gevestigde belangen te pamperen in plaats van te prikkelen om met oplossingen te komen voor de opgaven waar we voor staan. De maatschappelijke potentie van ondernemingen is daardoor onderbenut.

6

Stork 1888.

7

Geciteerd in: Giele 1981.

Kader 1.1 Kernbegrip: de onderneming

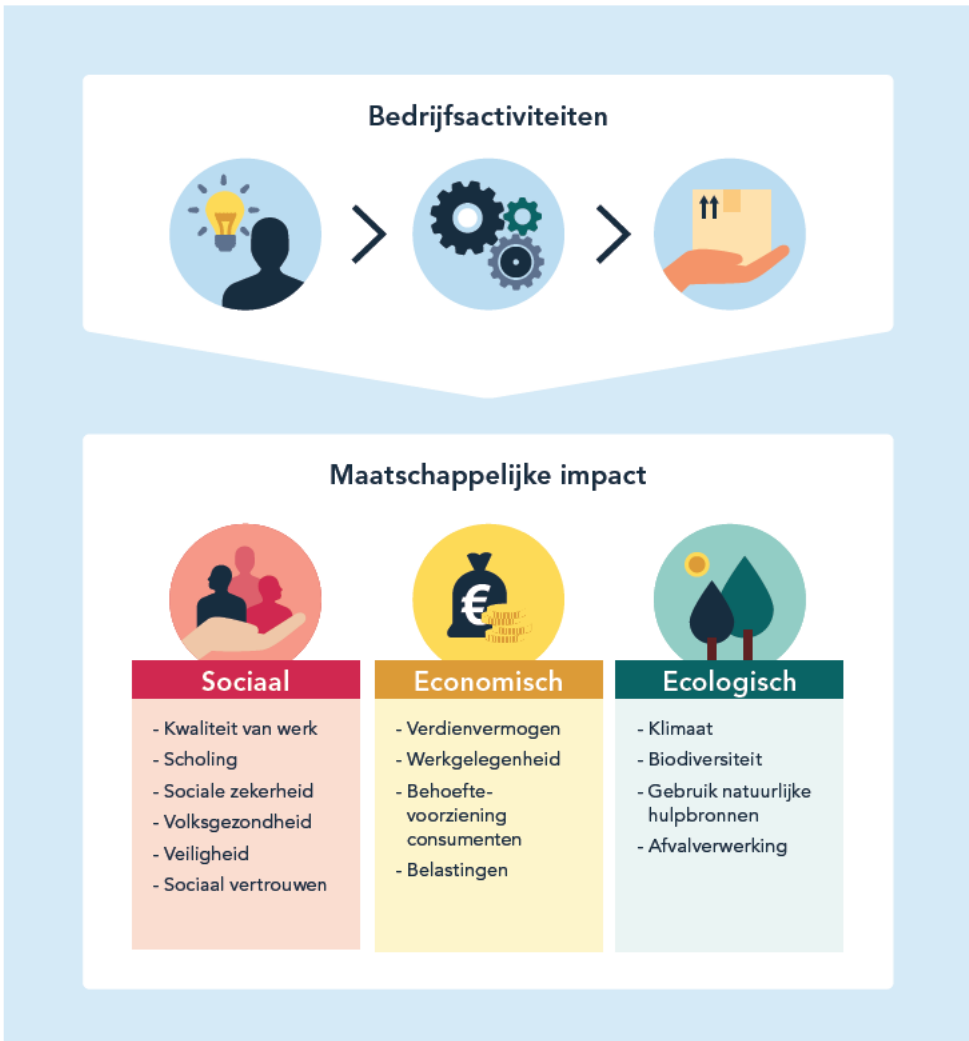
Met **onderneming** bedoelen we een organisatie van mensen en middelen die goederen en/of diensten levert en daarmee beoogt winst te behalen.⁸ Daarbij gebruiken we de term **bedrijf** als synoniem, zoals gangbaar is in het dagelijks taalgebruik. We spreken over **het bedrijfsleven** als het gaat om het geheel aan ondernemingen. Overheidsinstanties rekenen we niet tot het bedrijfsleven. Wel kan de overheid via staatsdeelnemingen aandelen in bedrijven bezitten, zoals bij KLM of ABN AMRO. Bij sommige bedrijven, zoals NS en Schiphol, zijn alle aandelen in publieke handen.

Een onderneming heeft ook een juridische vorm. Er zijn ondernemingen met en zonder rechtspersoonlijkheid. Een onderneming met rechtspersoonlijkheid is een door het recht erkende, eigenstandige instantie die contracten kan sluiten, een eigen balans heeft en opereert voor eigen rekening en risico. De belangrijkste rechtsvormen voor ondernemingen met rechtspersoonlijkheid zijn de naamloze vennootschap (nv; veelal beursgenoteerde ondernemingen), de besloten vennootschap (bv) en de coöperatieve vorm.⁹ Bij een onderneming zonder rechtspersoonlijkheid gaat het om eenmanszaken, maatschappen, de commanditaire vennootschap (cv) of de vennootschap onder firma (VoF).

In dit inleidende hoofdstuk bespreken we in vogelvlucht een aantal keuzes die we voor dit rapport hebben gemaakt. We beginnen met het raamwerk waarbinnen we de maatschappelijke bijdrage van ondernemingen analyseren (paragraaf 1.2). We geven hierna aan waarom we in dit rapport verder hebben gekeken dan de rol van individuele ondernemingen (paragraaf 1.3). Vervolgens lichten we toe wat we bedoelen met de omgeving waarin ondernemingen opereren en wat onze onderzoeksaanpak is geweest (paragraaf 1.4). Ten slotte bespreken we kort de kern van onze analyse (paragraaf 1.5).

8 Deze definitie is gebaseerd op die van de Belastingdienst, die een onderneming definieert als “een duurzame organisatie van arbeid en kapitaal die door deelname aan het economisch verkeer beoogt winst te behalen”.

9 Het rechtspersonenrecht is hoofdzakelijk geregeld in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Overigens kunnen mensen ook een BV opzetten voor andere doeleinden, zoals sparen, beleggen, een pensioen opbouwen en het beheren van vastgoed of deelnemingen in andere ondernemingen. Zie Deinum et al. 2022.

Figuur 1.1 Dimensies van maatschappelijke impact ondernemingen

1.2 De maatschappelijke impact van ondernemingen

In dit rapport hanteren we een breed perspectief op wat ondernemingen voor de samenleving betekenen. Dit perspectief omvat sociale, economische en ecologische dimensies die onderling met elkaar samenhangen (zie figuur 1.1).¹⁰ Onze welvaart is van elk van deze dimensies afhankelijk. Op sociaal gebied

10

Deze driedeling kent een vrij lange geschiedenis in de academische literatuur (zie bijvoorbeeld Barbier 1987). In de recente literatuur over brede welvaart wordt ze ook veelvuldig toegepast, onder andere door het CBS.

betreft de impact van bedrijven onder andere de kwaliteit van werk, sociale cohesie en de volksgezondheid. De economische dimensie heeft betrekking op het gegenereerde inkomen en de gecreëerde werkgelegenheid, maar ook op investeringen in het toekomstige verdienvermogen. Meer in het algemeen voorzien ondernemingen in de behoeften van consumenten. Denk bij de ecologische dimensie aan de impact die ondernemingen hebben op natuurlijke hulpbronnen, biodiversiteit en het klimaat. Voor iedere dimensie geldt dat ondernemingen positieve bijdragen kunnen leveren, zowel op de korte als op de lange termijn. Dat is echter geen gegeven; bedrijven kunnen ook schade toebrengen.

Centraal in dit rapport staat de notie dat ondernemingen vanuit hun *kern-activiteiten* een grote impact hebben, zowel via de aangeboden *producten en diensten* als door de inrichting van het *productieproces* en *innovaties*. De maatschappelijke bijdragen van ondernemingen moeten dus zeker niet gereduceerd worden tot filantropie of maatschappelijke activiteiten die volledig buiten het bedrijfsmodel van de onderneming staan.¹¹ Juist vanuit hun kern-activiteiten bestaat de grootste mogelijkheid én noodzaak voor ondernemingen om positieve bijdragen te leveren aan de samenleving, op sociaal, ecologisch én economisch vlak.

De kracht van ondernemingen zit in het streven naar efficiënte productieprocessen, het effectief inspelen op consumentenvoorkeuren en het vernieuwen van producten en diensten. Het is belangrijk om hierbij de verschillen tussen ondernemingen mee te nemen. Denk aan uiterlijke kenmerken – grootte, juridische structuur, sector, leeftijd –, maar ook aan uiteenlopende bedrijfsstrategieën en de plaats in de waardeketen. Ondernemingen zijn goed in wat ze doen doordat ze een zekere mate van focus hebben. Een deel van de ondernemingen streeft er vooral naar producten of diensten te leveren tegen scherpe prijzen. Schaalgrootte en strak ingerichte productieprocessen zijn hiertoe vaak essentieel. Andere ondernemingen richten zich meer op een bepaalde niche, zoals supermarkten die enkel biologische producten verkopen. Ondernemingen kunnen er ook naar streven om een innovatieve marktleider te worden, waarbij continue vernieuwing van de producten en diensten centraal staat. Voorbeelden hiervan zijn bedrijven als Tesla en Apple, en in Nederland Adyen en ASML.

Evenzo kunnen ondernemingen door hun activiteiten, producten en diensten negatieve gevolgen teweeg brengen. Denk aan situaties waarin zij een machtspositie opbouwen en die gebruiken om hoge prijzen te rekenen of producten van slechte kwaliteit te vervaardigen. Of wanneer de inzet van

platformtechnologie de sociale bescherming van werkkenden onder druk zet. Ook kunnen arbeidsomstandigheden te wensen overlaten, of productieprocessen met milieuvervuiling gepaard gaan. Maar negatieve effecten ontstaan ook op subtielere wijze. Zo tonen sommige modemerken in hun marketing een weinig divers beeld van modellen, waarmee ze het zelfbeeld van jongeren negatief beïnvloeden.

Kader 1.2 Kernbegrip: goede zaken

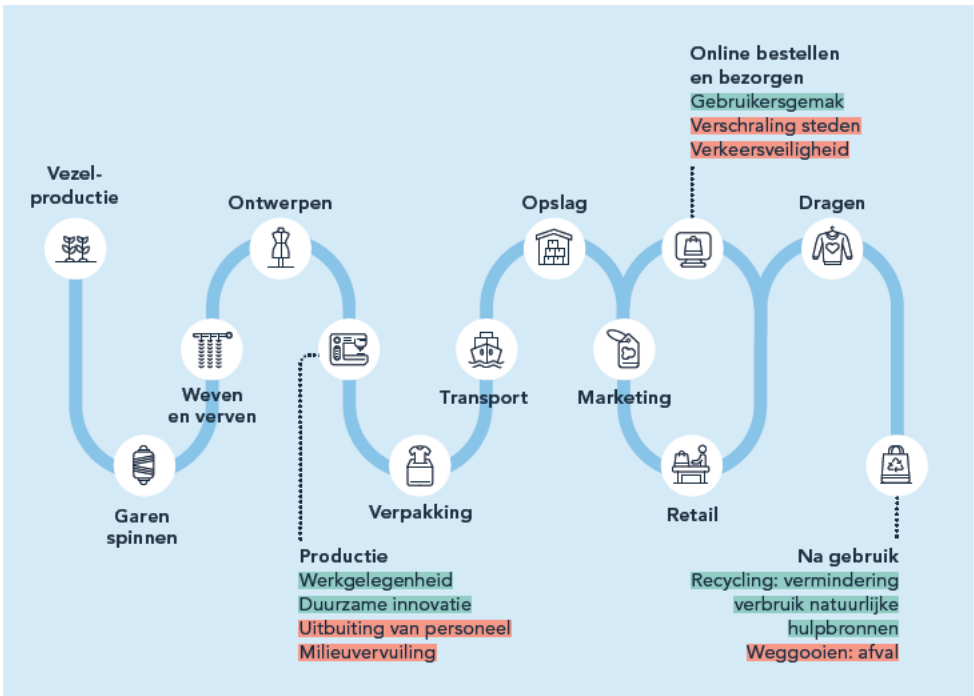
Bij **goede zaken** gaat het ons om de positieve bijdragen die ondernemingen leveren aan de samenleving, op sociaal, economisch en ecologisch gebied. Binnen deze drie dimensies zijn er uiteenlopende maatschappelijke opgaven op het gebied van onder andere klimaat, gezondheid, arbeidsmarkt en het toekomstige verdienvermogen, waarvoor de inzet van ondernemingen van groot belang is. Als synoniem voor goede zaken gebruiken we ook wel de term **maatschappelijke bijdrage** (of in meervoud: *maatschappelijke bijdragen*). Wij stellen daarbij de kernactiviteiten van ondernemingen centraal, dus hun bijdrage via producten, diensten en productieprocessen. De term **maatschappelijke impact** onderscheiden we van bovenstaande goede zaken in die zin dat het bij impact gaat om zowel positieve als negatieve effecten die ondernemingen hebben op sociaal, economisch en ecologisch gebied.

Figuur 1.2 illustreert aan de hand van de waardeketen in de kledingindustrie hoe breed de maatschappelijke impact van ondernemingen is.¹² In de kledingindustrie dragen ondernemingen bijvoorbeeld bij aan oplossingen voor maatschappelijke opgaven door producten recyclebaar te maken of duurzaamheid al in het ontwerpproces mee te laten wegen. Het geldt dat bij de verkoop van producten en diensten vrijkomt, kunnen zij gebruiken om werknemers, financiers, toeleveranciers te betalen en, via belastingen, de overheid. Aan de andere kant kunnen ondernemers hun personeel in het productieproces ook uitbuiten of milieuvervuiling veroorzaken.

12

De waardeketen van kleding wordt in de bedrijfskundige literatuur uitvoerig bestudeerd – de precieze invulling kan daarbij verschillen, zie bijvoorbeeld: McNamara 2008; Niinimäki et al. 2020.

Figuur 1.2 Negatieve (oranje) en positieve (groen) maatschappelijke effecten in de waardeketen van de kledingindustrie



Deze brede blik op de maatschappelijke bijdrage van ondernemingen maakt het niet eenvoudig om vast te stellen wat die bijdrage precies behelst. De drie dimensies laten zich niet makkelijk in dezelfde eenheid uitdrukken.¹³ Er zijn de afgelopen jaren steeds meer initiatieven om de maatschappelijke impact van ondernemingen beter te meten.¹⁴ Denk bijvoorbeeld aan duurzaamheidsratings of impactrapporten. Hier zitten wel haken en ogen aan. Zo ontbreekt het vaak aan duidelijke standaarden, waardoor de inschatting van de maatschappelijke impact afhangt van de interpretaties die verschillende ratingbureaus, ngo's of ondernemingen zelf hieraan geven. En omdat deze impact verschillende dimensies heeft, is het lastig om tot een eenduidig oordeel te komen over hoe een bedrijf scoort.

Dit rapport is niet bedoeld om een precieze invulling te geven aan de maatschappelijke bijdragen van ondernemingen. We benadrukken vooral het belang van een integraal perspectief op deze bijdrage, waarbij we dus verder

13

Bos et al. 2022.

14

Zie verder in dit rapport kader 5.4.

kijken dan slechts de economische dimensie. Als we onderkennen dat de kwaliteit van werk en een schoon milieu net zo goed maatschappelijke waarde hebben als de producten en diensten die in de winkel of via webshops te koop zijn, is een brede blik onontbeerlijk.

1.3 Voorbij de individuele onderneming

In debatten over de maatschappelijke bijdrage van het bedrijfsleven gaat het al snel over wat individuele ondernemingen meer of beter kunnen doen. Er wordt van ondernemingen verwacht dat ze zich op ‘eigen initiatief’ inzetten voor bijvoorbeeld gezondere eetpatronen van consumenten of betere arbeidsomstandigheden bij toeleveranciers.¹⁵ Hiervoor zijn uiteenlopende termen in omloop – met name ‘maatschappelijk verantwoord ondernemen’ (MVO) en *People, Planet & Profit* – die vaak wisselende interpretaties hebben.¹⁶ Kenmerkend is dat de verschillende benamingen uitgaan van activiteiten die ondernemingen al dan niet in samenwerking met andere partijen grotendeels zelf bepalen en invullen.

Hoewel sommige ondernemingen op deze manier daadwerkelijk een positief verschil maken, is het onwaarschijnlijk dat de optelsom van relatief ongebonden private initiatieven voldoende is om de complexe maatschappelijke problemen succesvol aan te pakken. Bovendien is er een reëel risico dat activiteiten onder de vlag van MVO of *People, Planet & Profit* veredelde marketing blijken te zijn. Grote olie- en gasbedrijven zeggen bijvoorbeeld in te zetten op schone energie of ‘net zero’ uitstoot, terwijl dat slechts in beperkte mate in hun investeringen is terug te zien.¹⁷ De kwaliteit van door hen gebruikte compensatieschema’s zoals *carbon credits* is omstreden en daarmee dreigt *greenwashing*: bedrijven schetsen een rooskleuriger beeld van hun maatschappelijke impact dan gerechtvaardigd.¹⁸

Verschillende onderzoekers en beleidsmakers benadrukken daarom dat er ook wat moet veranderen in de *corporate governance* – de wijze waarop ondernemingen bestuurd worden –, willen ondernemingen daadwerkelijk meer gaan bijdragen aan maatschappelijke opgaven.¹⁹ Het gaat dan onder andere om de vraag wie invloed zou moeten hebben op de besluitvorming van de onderneming. Ondernemingen zouden zich bijvoorbeeld te veel zijn gaan richten op de (korte termijn) financiële belangen van aandeelhouders. Het stakeholdersmodel biedt een alternatief, waarin de belangen van andere

15 OESO 2015a: 75.

16 Kolk & Van Tulder 2010; SER 2000; Sluyterman 2004.

17 Li et al. 2022.

18 Delmas & Burbano 2011; Freitas Netto et al. 2020.

19 Claassen & Schoenmaker 2022.

betrokkenen, zoals werknemers en consumenten, meer in balans komen met die van aandeelhouders.²⁰ Hier speelt de vraag in hoeverre de maatschappij erbij gebaat is wanneer ondernemingen expliciet een maatschappelijk doel definiëren.

Dit zijn cruciale kwesties die op verschillende plekken in dit rapport terugkomen. Ons blikveld is echter breder dan beleid dat vooral op de organisatie van de individuele onderneming aangrijpt. Wij zien een noodzaak om de *omgeving* waarin ondernemingen opereren centraal te stellen: ondernemingen worden beïnvloed door de acties van concurrenten in binnen- en buitenland, door de vraag van consumenten en de mate waarin ze kunnen weggelaten worden met het afschuiven van kosten op de samenleving. Maatschappelijke opgaven – of het nou gaat om innovatie, de kwaliteit van werk of klimaat – komen langs uiteenlopende routes op de tafel van het ondernemingsbestuur: via de eigen werknemers, afnemers, consumenten, ngo's, aandeelhouders en andere financiers, brancheverenigingen, en uiteraard de overheid. Bij te veel nadruk op de individuele rol van ondernemingen blijven vragen over de omgeving buiten schot. In dit rapport ligt de focus op hoe de overheid de omgeving rondom ondernemingen zodanig kan beïnvloeden dat die hen aanzet tot grotere maatschappelijke bijdragen.

1.4 Focus op de omgeving rondom ondernemingen

Door de omgeving van ondernemingen centraal te zetten, komen meerdere beleidsterreinen in beeld, op lokaal, nationaal en Europees niveau: de regulering van specifieke markten en sectoren, innovatiebeleid, arbeidsmarktbeleid, milieubeleid, financiële regulering, enzovoort. Al deze terreinen bieden mogelijkheden voor de overheid om ondernemingen uit te dagen tot vernieuwende activiteiten die maatschappelijke opgaven helpen aanpakken.

Neem bijvoorbeeld de regulering van markten en sectoren. Bij dit type regulering gaat het erom hoe de verschillende maatschappelijke belangen die in het geding zijn – zoals de betaalbaarheid, kwaliteit, toegankelijkheid en veiligheid van bepaalde diensten of producten –, adequaat kunnen worden geborgd. Vanuit het bedrijfsleven klinkt veel kritiek op de hoge regeldruk als gevolg van uiteenlopende regulerings- en toetsingskaders.²¹ Anderzijds wordt gewezen op het risico dat beleidsmakers en toezichthouders juist te weinig reguleren en de oren te veel laten hangen naar gevestigde partijen. Een voorbeeld is de discussie over het gebrekkige toezicht op Tata Steel en de hieraan gerelateerde zorgen over gezondheidsrisico's voor werknemers en omwonenden.²²

20 Mayer 2018; voor Nederland zie bijvoorbeeld Cools 2021.

21 VNO-NCW & MKB-Nederland 2021: 20.

22 Onderzoeksraad voor Veiligheid 2023; Randstedelijke Rekenkamer 2019.

Mededingingsbeleid is een ander belangrijk instrument om maatschappelijke belangen op markten te borgen. Er is een fundamenteel verschil van inzicht binnen de wetenschap of dit beleid moet worden afgezwakt om oplossingen voor de huidige maatschappelijke opgaven te bespoedigen. Naast de roep om versoepeling gaan er ook stemmen op om mededingingswetten te verscherpen of om ze vooral niet te veranderen. Zo wijzen wetenschappers op de toenemende concentratie in veel sectoren en de machtspositie die grote ondernemingen hieraan mogelijk ontleen.²³ Ook speelt de vraag in hoeverre mededingingsbeleid het ondernemingen moeilijker maakt om te verduurzamen. Het Europese mededingingsbeleid stelt grenzen aan de samenwerking tussen ondernemingen uit angst voor ‘kartelvorming’ ten koste van de consument. Critici stellen dat samenwerking in sommige gevallen noodzakelijk is om effectief te kunnen verduurzamen of om arbeidsvoorwaarden te kunnen verbeteren.²⁴ Andere onderzoekers benadrukken juist dat de regels al veel ruimte bieden voor samenwerking, en dat vooral concurrentie helpt om te verduurzamen.²⁵

Naar dit soort spanningsvelden gaan we in dit rapport op zoek: welk bedrijvenbeleid kan maatschappelijke misstanden in het bedrijfsleven doorbreken, en zorgen voor de verandering die het mogelijk maakt maatschappelijke vraagstukken op te lossen? Verandering is op veel terreinen noodzakelijk om de huidige opgaven goed aan te pakken. Daarbij zien we voor zowel ondernemingen als de overheid mogelijkheden om het anders te doen.

Kader 1.3 Kernbegrip: bedrijvenbeleid

We spreken in dit rapport van **bedrijvenbeleid** als het gaat om overheidsbeleid dat raakt aan ondernemingen. Het omvat tal van beleidsterreinen, op lokaal, nationaal en Europees niveau: de regulering van specifieke markten en sectoren, mededingingsbeleid, innovatiebeleid, arbeidsmarktbeleid, milieubeleid, financiële regulering, het rechtspersonenrecht, corporate governance-regels, enzovoort. We plaatsen dit alles expliciet onder één noemer om het belang te benadrukken van samenhang tussen de uiteenlopende manieren waarop overheden invloed kunnen uitoefenen op het handelen van ondernemingen.

23 IMF 2019; Philippon 2019.

24 Bijvoorbeeld MVO Platform 2016.

25 Schinkel & Treuren 2020.

We plaatsen hierbij een belangrijke kanttekening: de overheid moet niet op de stoel van de ondernemer gaan zitten. Een te activistische overheid ontmoedigt privaat initiatief. In plaats van dat ondernemingen zelf aan de slag gaan, leunen ze achterover.²⁶ Daarbij zeggen we niet dat ondernemingen altijd de beste, laat staan de enige partijen zijn om maatschappelijke opgaven aan te pakken. Dit is geen rapport over privatiseringsvraagstukken of over wanneer ‘de markt’ aan zet is. De focus ligt op de randvoorwaarden en de prikkels waar ondernemingen in hun omgeving mee te maken hebben.

Om zicht te krijgen op knelpunten en oplossingen hebben we zowel de wetenschappelijke literatuur als beleidsrapporten uitvoerig bestudeerd. Om te begrijpen waar het bedrijfsleven in de praktijk tegenaan loopt, hebben we vele ondernemingen bezocht. We hebben met meer dan tweehonderd personen gesproken uit het bedrijfsleven, toezichthoudende instanties, ministeries, universiteiten, vakbonden en ngo’s.²⁷ In deze gesprekken stonden telkens drie vragen centraal: (1) wat kunnen ondernemingen doen om een grotere maatschappelijke bijdrage te leveren; (2) wat houdt ondernemingen op dit moment tegen om dat te doen; en (3) welke rol past de overheid? We hebben ervoor gekozen onze gesprekken te focussen op vier sectoren: de voedingsindustrie, de bouw, de verzekeringsbranche en de chemische industrie. Deze sectoren representeren een belangrijk deel van de Nederlandse economie, geven een breed overzicht van de uitdagingen voor het bedrijfsleven, en zijn nodig bij het oplossen van meerdere maatschappelijke opgaven.

Ons doel is niet om een dekkende opsomming te geven van kwesties die spelen in het bedrijfsleven. We willen vooral de belangrijkste belemmeringen voor een grotere maatschappelijke bijdrage identificeren. Hiertoe hebben we de diversiteit van het bedrijfsleven proberen recht te doen, zowel wat betreft leeftijd, omvang, organisatie- en rechtsvorm als mate van internationale oriëntatie. De ontmoetingen met al die verschillende ondernemingen – kleine startups, familiebedrijven, het midden- en kleinbedrijf, grote multinationals – maken het mogelijk de realiteit van bedrijven in onze analyse mee te wegen.

1.5 Van pampereen naar uitdagen en motiveren

Uit ons onderzoek blijkt dat de potentie van het bedrijfsleven om maatschappelijk bij te dragen onderbenut is. Het is te gemakkelijk voor ondernemingen om – bewust of onbewust – kosten af te schuiven op de samenleving. Om dit te veranderen, heeft de overheid een sleutelrol. De overheid kan de spelregels

voor ondernemingen en hun consumenten, werknemers en financiers zo aanpassen dat ondernemen op een maatschappelijk gewenste manier aantrekkelijker wordt.

Dat gebeurt nu onvoldoende. We constateren twee beleidsknelpunten. In de eerste plaats is de overheid geneigd om te denken vanuit de bestaande situatie. Ze houdt gevestigde ondernemingen uit de wind met verzachtende maatregelen, zoals fiscale regelingen en meebewegende toezichts- en handhavingskaders. Het idee dat financiële steun voor ondernemingen uitzondering op de regel dient te zijn, krijgt in de praktijk slechts beperkt navolging. Het pampieren van ondernemingen maakt hen afwachtend en gaat bovendien ten koste van vernieuwers die opgaven aan willen pakken.

Ten tweede is de overheid niet altijd realistisch over de mogelijkheden en drijfveren van ondernemingen. Als het zakelijk niet aantrekkelijk is voor het bedrijfsleven om een grotere maatschappelijke bijdrage te leveren, is de kans klein dat ondernemingen hun bedrijfsmodel aanpassen. Hoe goed de intenties ook zijn. Nog veel beleid behelst niet meer dan een oproep aan ondernemers om goede zaken te verrichten zonder dat daarbij rekening wordt gehouden met wat er in hun omgeving gebeurt. Denk aan klanten die niet bereid zijn een hogere prijs te betalen of financiers die vooral sturen op kortetermijnresultaten.

Er is werk aan de winkel voor de overheid én voor ondernemingen. De WRR pleit er in dit rapport voor om ondernemingen krachtiger aan te zetten tot maatschappelijke bijdragen op een manier die werkt – voor bedrijfsleven en samenleving. Dat vraagt een andere aanpak: van pampieren naar uitdagen en motiveren. Goede zaken komen niet vanzelf tot stand. Als de overheid ondernemingen beschermt met verzachtende maatregelen, verdwijnt voor hen de prikkel om te doen waar ze goed in zijn. De kans dat ondernemingen maatschappelijke opgaven helpen aanpakken, is het grootst wanneer er een beroep wordt gedaan op hun probleemoplossend vermogen en inventiviteit. De overheid dient daartoe de spelregels zo aan te passen – met ambitieus beprijzen en normeren en met stevig toezicht en handhaving – dat het loont om een grotere maatschappelijke bijdrage te leveren. Huidige opgaven vereisen een assertief bedrijvenbeleid dat aangeeft hoe Nederland transities zoals op het gebied van klimaat, energie en arbeidsmarkt wil aanpakken en ondernemingen daar actief bij betreft.

Deze conclusies en aanbevelingen werken we nader uit in het slothoofdstuk. De tussenliggende hoofdstukken zijn als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 geven we een conceptuele en theoretische analyse van de maatschappelijke bijdrage van ondernemingen. We laten zien dat een brede blik op welvaart noodzakelijk is om de maatschappelijke impact van ondernemingen te

doorgronden. In hoofdstuk 3 richten we ons op de historische ontwikkeling van het bedrijvenbeleid. We analyseren welke rollen er vroeger aan ondernemingen werden toegekend en hoe werd gedacht over de verhouding tussen ondernemingen en samenleving. In hoofdstuk 4 gaan we in op de mogelijkheden en beperkingen voor ondernemingen om hun maatschappelijke bijdrage te vergroten. In hoofdstuk 5 staan we uitgebreider stil bij het handelen van de overheid en de knelpunten die wij daarbij signaleren. Hoewel de Nederlandse beleidscontext hier centraal staat, gaan we ook in op decentrale en Europese beleidskaders.

We begonnen deze inleiding met citaten van twee industriëlen uit de negentiende eeuw: Charles Theodorus Stork en Louis Regout. Stork zag het verbeteren van de erbarmelijke leef- en werkomstandigheden van fabrieksarbeiders als een win-winsituatie, Regout was vooral bezorgd om zijn concurrentiepositie wanneer hij zou stoppen met kinderarbeid. Het zou makkelijk zijn om vanuit de huidige normen en waarden het perspectief van Regout te veroordelen. Veel interessanter is dat zijn zorg ongegrond bleek. De maatschappij koos ervoor kinderarbeid te verbieden en daarmee de omgeving waarin ondernemingen opereerden te veranderen. En daarbinnen kon zijn onderneming, het latere Koninklijke Sphinx, nog tot begin eenentwintigste eeuw bestaan. Het is aan zowel overheid als burgers en ondernemers om de omgeving voor het bedrijfsleven ook nu te veranderen en wel zo dat we over een eeuw kunnen concluderen dat die verandering ondernemingen ertoe aanzette een essentiële rol te vervullen bij het oplossen van de huidige maatschappelijke opgaven.

Infographic 1 Onderneming en maatschappij: trends en opgaven

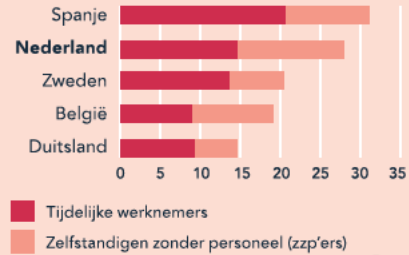
Sociaal



Sociale impact van bedrijven gaat onder andere over kwaliteit van werk, sociale cohesie en volksgezondheid

Nederland kent relatief veel flexwerkers

Percentage van de werkenden in 2020



Bron: cbs

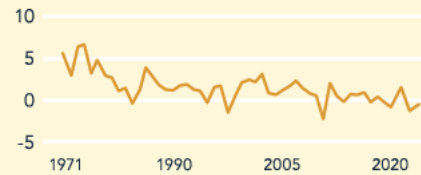
Economisch



Economische impact van bedrijven heeft onder andere betrekking op gegeneerde inkomen, gecreëerde werkgelegenheid en investeringen in toekomstig verdienvermogen

Groei arbeidsproductiviteit neemt af

Jaarlijkse groei in arbeidsproductiviteit (percentage ten opzichte van een jaar eerder)



Bron: cbs

Ecologisch

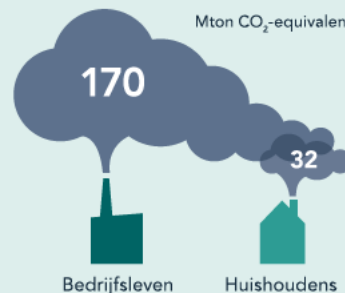


Ecologische impact van bedrijven behelst onder meer de gevolgen van bedrijfsactiviteiten voor natuurlijke hulpbronnen, biodiversiteit en het klimaat

Meeste uitstoot broeikasgassen komt uit het bedrijfsleven

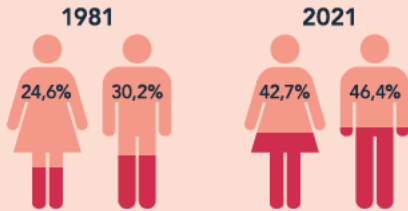
Mton CO₂-equivalenten in 2020

Bron: cbs



Groeiend aantal Nederlanders met overgewicht

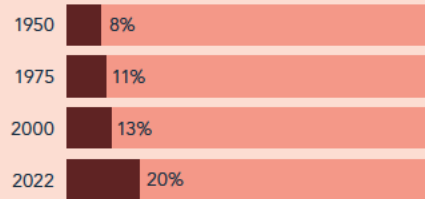
Percentage matig en ernstig overgewicht



Bron: CBS

De vergrijzing in Nederland neemt toe

Aandeel 65+'ers in bevolking



Bron: CBS

Macht Big Tech bedrijven neemt toe

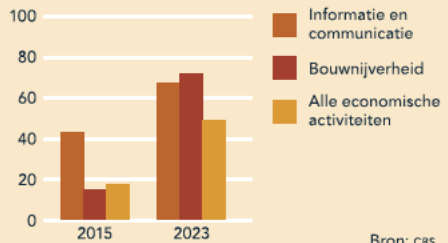
Grootste vijf bedrijven wereldwijd

2008	2023
Exxon Mobil	1 Apple
Petrochina	2 Microsoft
General Electric	3 Saudi Arabian Oil Company
Gazprom	4 Alphabet (Google)
China Mobile	5 Amazon

Bron: PwC; peildata: 31-03-2008 en 31-03-2023.

Vacaturegraad neemt toe, met uitschieters in de bouw en informatie en communicatie

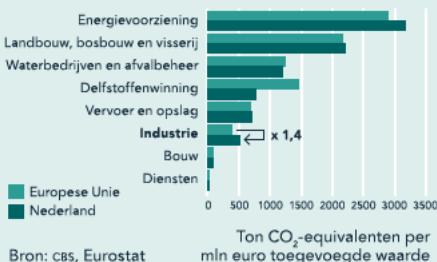
Openstaande vacatures per 1000 banen



Bron: CBS

Nederlandse industrie kent hoge emissie-intensiteit vergeleken met EU gemiddelde

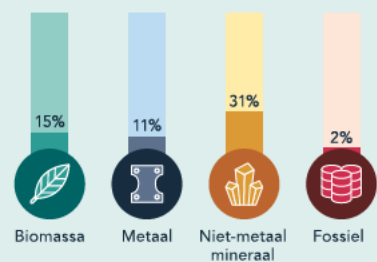
Emissie-intensiteit per bedrijfstak in 2020



Bron: CBS, Eurostat

Materiaalinzet Nederlandse economie nog weinig circulair

Percentage hergebruikte materialen in 2020



Bron: CBS

2 Een brede blik op de maatschappelijke impact van ondernemingen

Hoe kunnen ondernemingen een zo groot mogelijke bijdrage aan de samenleving leveren? In dit hoofdstuk bieden we een conceptuele en theoretische beschouwing van dit vraagstuk. We beginnen met een nadere analyse van het begrip ‘welvaart’. Uitgangspunt in dit rapport is dat ondernemingen invloed hebben op de welvaart in *brede* zin: sociaal, economisch en ecologisch. De sociale dimensie gaat onder andere over de kwaliteit van werk, sociale cohesie en de volksgezondheid. De economische dimensie heeft betrekking op het gegenereerde inkomen, de gecreëerde werkgelegenheid en investeringen in het toekomstige verdienvermogen. De ecologische dimensie betreft onder andere de beschikbaarheid en kwaliteit van natuurlijke hulpbronnen, biodiversiteit en het klimaat. In paragraaf 2.1 laten we zien hoe het brede welvaartsbegrip zich recent heeft ontwikkeld en steeds meer aandacht krijgt.

De maatschappelijke bijdrage van ondernemingen staat centraal in paragraaf 2.2. Doordat ondernemingen verweven zijn met de maatschappij, bestaat er een wederzijdse afhankelijkheid tussen ondernemingen en uiteenlopende partijen. Daarbij zijn direct betrokkenen van belang, zoals consumenten, werknemers en financiers, maar evengoed partijen die indirect betrokken zijn bij ondernemingen, zoals omwonenden, de natuur en de bredere maatschappij. De belangen van al deze partijen kunnen hand in hand gaan, maar ze kunnen ook botsen.

Het bestaan van mogelijk botsende belangen roept de vraag op in hoeverre een onderneming de *verantwoordelijkheid* heeft om te streven naar een gebalanceerde belangenafweging. In paragraaf 2.3 onderscheiden we twee prominente perspectieven die hierop antwoord trachten te geven: het aandeelhouders- en stakeholdersperspectief.

In de laatste paragraaf analyseren we hoe de positieve impact van ondernemingen op de samenleving kan toenemen door de omgeving waarin ze opereren, aan te passen. Het is waarschijnlijker dat ondernemingen een grotere maatschappelijke bijdrage leveren wanneer ze daar vanuit hun omgeving – consumenten, financiers en in het bijzonder de overheid – de juiste prikkels voor ervaren. We beargumenteren dat het aanpassen van deze omgeving – door de marktcondities te veranderen of door transities te faciliteren – een belangrijke sleutel vormt voor een beter bedrijvenbeleid.

2.1 De verschillende welvaartsdimensies

Wanneer we in dit rapport spreken over de maatschappelijke bijdrage van ondernemingen, gaat het over de mate waarin ondernemingen bijdragen aan welvaart. Zoals aangegeven, hanteren we daarbij een brede blik op welvaart, met aandacht voor de sociale, economische en ecologische dimensies. Welvaart behelst de mate waarin mensen in staat zijn om uiteenlopende behoeftes te vervullen, zoals: het hebben van goed werk, of het leven in een schoon milieu en een veilige omgeving. Hieronder bespreken we kort het maatschappelijke debat over 'brede welvaart', een debat dat een lange geschiedenis kent.

2.1.1 Het welvaartsdebat

Sinds de financiële crisis van 2007-2009 is er steeds meer expliciete aandacht gekomen voor het belang van een brede blik op welvaart. Critici stellen dat in de decennia daarvoor het welvaartsbegrip in zowel de economische wetenschap als in politiek en beleid vaak een smalle interpretatie kende.²⁸ Om welvaart te operationaliseren lag de focus vaak op in geld waardeerbare maatstaven. Gerelateerd hieraan werd welvaart veelvuldig gelijkgesteld aan de mogelijkheden om goederen en diensten te consumeren die op de markt worden verhandeld of waarvoor een prijs kan worden afgeleid. Het bruto binnenlands product (bbp) paste naadloos in dit perspectief. Diensten waar geen expliciete vergoeding voor wordt gevraagd, zoals mantelzorg, of zaken die lastiger als goederen of diensten te beschouwen zijn, zoals zinvol werk, schone lucht en veiligheid, bleven veelal buiten zicht. Deze zaken zouden wel bijdragen aan het menselijk 'welzijn', maar kwamen niet of slechts beperkt terug in het smalle (economische) welvaartsbegrip.²⁹ In kader 2.1 bespreken we de tekortkomingen van het bbp als welvaartsmaatstaf in meer detail.

Kader 2.1 De tekortkomingen van het bbp als welvaartsmaatstaf

Het bbp van een land wordt gemeten door te kijken naar de totale geldwaarde van in een bepaald jaar geproduceerde goederen en diensten minus de waarde van de goederen en diensten die tijdens deze productie zijn opgebruikt (het intermediair verbruik). Het gaat om de goederen en diensten geleverd door marktpartijen en door (semi)publieke partijen (de overheid). Bij het intermediair verbruik gaat het bijvoorbeeld om de kosten van energiegebruik en grondstoffen. De beperkingen van het bbp zijn al lang bekend. De bedenker van het concept – Simon Kuznets – waarschuwde er al voor: "The welfare of a nation can [...] scarcely be inferred from a measurement of national

income [...]”.³⁰ In 1971 gaf SER-voorzitter De Pous aan dat “het reële nationale inkomen, zoals dit volgens de traditionele methode wordt omschreven en gekwantificeerd, maar een gebrekkige maatstaf is voor het meten van de welvaart. Zo moet rekening worden gehouden met wat wordt genoemd de kosten van de economische groei; luchtvervuiling, water- en bodemverontreiniging en geluidshinder zijn [...] keiharde negatieve welvaartsposen”.³¹

Hoewel dus langer bekend, krijgen de tekortkomingen nu meer aandacht.³² Zo kan van sommige zaken, zoals overheidsdiensten of financiële dienstverlening, de geldwaarde niet eenduidig worden vastgesteld. Maar er zijn fundamentele problemen. Niet alle goederen en diensten die bijdragen aan de welvaart worden meegenomen, zoals vrijwilligerswerk of werk in de eigen huishouding. En negatieve effecten van marktactiviteiten – zoals milieuvuiling – worden nauwelijks meegenomen.³³ Ook zeggen productiestatistieken weinig over de mate waarin mensen van deze goederen en diensten gebruik kunnen maken: in landen met een hoge economische ongelijkheid hoeft een hoog bbp dus niet per se met een hoge maatschappelijke welvaart gepaard te gaan. Meer in het algemeen worden de gevolgen voor ‘later’ (toekomstige generaties) genegeerd. Zo blijft de uitputting van hulpbronnen in het bbp buiten beeld.

In de afgelopen jaren zijn verschillende nieuwe indicatoren en meetssystemen ontwikkeld die een rijker beeld trachten te geven van de maatschappelijke welvaart.³⁴ Op internationaal niveau zijn de ‘Sustainable Development Goals’ (SDG’s) belangrijk. Deze zeventien door de Verenigde Naties (VN) vastgestelde doelen zijn een vervolg op de Millennium Ontwikkelingsdoelen uit 2000 en bevatten een groot aantal indicatoren om de voortgang te meten bij de aanpak van bijvoorbeeld armoede, klimaatverandering en mensenrechten. In Nederland riep een Parlementaire Onderzoekscommissie in 2016 op om aanvullende indicatoren te ontwikkelen naast het bbp.³⁵ Het Centraal Bureau

30 Kuznets 1934.

31 Geciteerd in Dankers et al. 2010.

32 Stolwijk 2010; WRR 2013a.

33 WRR 2016.

34 Op verzoek van de toenmalige Franse President Sarkozy schreven Joseph Stiglitz, Amartya Sen en Jean-Paul Fitoussi in 2008 een rapport over de tekortkomingen van een dominante focus op het bbp, waarin zij pleitten voor de ontwikkeling en ingebruikname van alternatieve welvaartsindicatoren. Zie Stiglitz et al. 2009.

35 Kamerstukken II 2015/16, 34298, nr. 3.

voor de Statistiek (CBS) heeft daartoe de Monitor Brede Welvaart ontwikkeld.³⁶ Een ander voorbeeld is de brede welvaartsindicator (BWI), ontwikkeld door de Universiteit Utrecht in samenwerking met RaboResearch.³⁷ De BWI probeert – net als het bbp – de welvaart in één indicator te vangen, maar kijkt hierbij ook naar de sociale en ecologische dimensies van welvaart. Daarnaast ontwikkelen de planbureaus een instrumentarium waarmee in de begrotingssystematiek van de Rijksoverheid naar meer kan worden gekeken dan louter financieel-economische indicatoren.³⁸ Gerelateerd aan deze ontwikkelingen zijn andere organisaties bezig om de maatschappelijke impact van ondernemingen te kwantificeren: naast de financiële jaarrekening worden dan bijvoorbeeld ook de gevolgen van bedrijfsactiviteiten op de sociale en ecologische dimensies van welvaart in kaart gebracht. Net zoals het bbp een beperkte maatstaf is voor welvaart, is winst geen goede indicator voor de maatschappelijke waarde die bedrijven toevoegen.

De gangbare definitie van brede welvaart is dat het begrip betrekking heeft op “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”.³⁹ In deze definitie is er expliciet aandacht voor het feit dat er bij welvaart sprake kan zijn van botsende belangen: onze welvaart in het hier en nu kan immers ten koste gaan van anderen en latere generaties. Ook cruciaal is dat de “kwaliteit van leven” zowel een economische en sociale als een ecologische dimensie heeft.⁴⁰ Deze meervoudigheid maakt het ‘meten’ een bijzonder ingewikkelde opgave: wat zijn goede indicatoren voor deze dimensies en hoe moeten ze tegen elkaar worden afgewogen?

Voor welvaart ‘hier en nu’ heeft het CBS acht thema’s geformuleerd: subjectief welzijn, materiële welvaart, gezondheid, arbeid & vrije tijd, wonen, samenleving, veiligheid en milieu. Elk van die thema’s heeft weer een aantal indicatoren, waarbij het CBS kijkt hoe deze zich ontwikkelen door de tijd heen en zich verhouden tot andere Europese landen. Voor welvaart ‘later’ kijkt het CBS naar de hulpbronnen die volgende generaties nodig hebben om eenzelfde niveau van welvaart te kunnen bereiken als de huidige generatie. Ook kijkt het CBS naar de gevolgen van de manier waarop de Nederlandse welvaart tot stand komt voor de welvaart van mensen in andere landen, met aandacht voor bijvoorbeeld banen, inkomens, hulpbronnen en het milieu.

36 CBS 2021a.

37 RaboResearch & Universiteit Utrecht 2016.

38 Zie CPB et al. 2022.

39 CBS 2022.

40 SER 2021a.

2.1.2 Hoe nieuw is het brede welvaartsdenken?

Hoewel de discussie anders doet vermoeden, is in politiek en beleid ‘smalle welvaart’ – bijvoorbeeld het streven naar een zo hoog mogelijk bbp – nooit het enige doel geweest. Zo formuleerde de Sociaal-Economische Raad (SER) in de jaren vijftig van de vorige eeuw dat sociaaleconomisch beleid vijf doelstellingen diende na te streven: een evenwichtige betalingsbalans, volledige werkgelegenheid, bevredigende economische groei, een stabiel prijsniveau en een rechtvaardige inkomensverdeling. Met name vanaf de jaren zestig en zeventig werd het milieubeleid sterk uitgebreid, terwijl de afgelopen decennia het klimaatvraagstuk een prominenter rol heeft gekregen.⁴¹ In dat opzicht hebben politiek en beleid welvaart altijd (impliciet) breed opgevat (zie ook hoofdstuk 3).

De brede interpretatie van het begrip ‘welvaart’ is dus zeker niet nieuw. Wel nieuw is een aantal belangrijke ontwikkelingen ten opzichte van de decennia voor de financiële crisis van 2007-2009. Allereerst ligt er nu veel nadruk op het belang van het anders meten van welvaart. Zoals aangegeven, is er kritiek op de dominante rol van het bbp als welvaartsmaatstaf, en is er behoefte om ook andere indicatoren een prominente plek te geven, zowel in de vorming als in de evaluatie van beleid.⁴²

Ten tweede is er meer draagvlak voor het idee dat sociale en ecologische overwegingen niet zozeer ‘randvoorwaarden’ zijn voor economische groei, maar doelen op zichzelf. Dat heeft ook implicaties voor beleidsvorming: beleidsterreinen die voorheen primair als ‘economisch’ werden beschouwd, zoals innovatiebeleid, staan in toenemende mate ook in het teken van deze sociale en ecologische doelen.

Ten slotte is er sprake van een heroriëntatie op de rol van ondernemingen en het bedrijfsleven. Met name in de pre-crisisjaren leek het dominante uitgangspunt dat bedrijven primair op aarde zijn om ‘geld te verdienen’, en dat de overheid de taak heeft om – onder meer met regulering – bredere maatschappelijke belangen te borgen en te voorzien in publieke goederen. Deze taakverdeling staat nu ter discussie, getuige ook het recente voornemen van VNO-NCW en MKB-Nederland om brede welvaart het nieuwe kompas te maken.⁴³ Uitgangspunt bij dit soort ‘brede welvaartsbenaderingen’ is dat de impact en verantwoordelijkheid van ondernemingen voorbij het financieel-economische gaan. In de volgende paragraaf kijken we naar manieren waarop ondernemingen de verschillende welvaartsdimensies beïnvloeden.

41 Peet & Nijhof 2015.

42 Voor een kritische reflectie op huidige methodieken om brede welvaart te meten, zie Jacobs 2021.

43 VNO-NCW & MKB Nederland 2021.

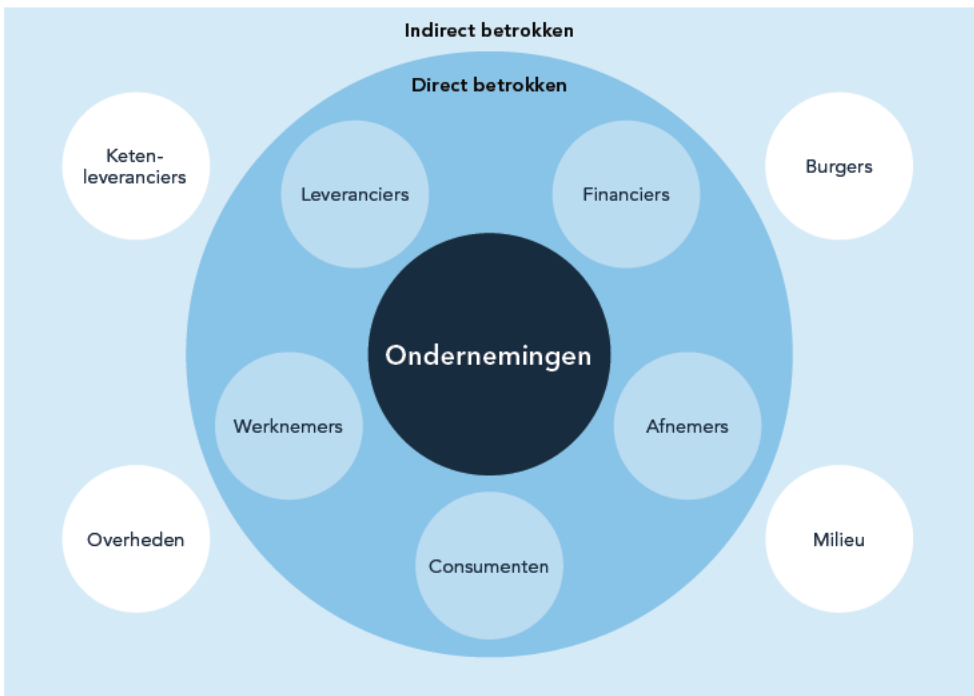
2.1.3 Puntsgewijze samenvatting

- Welvaart is een breed begrip: het behelst nadrukkelijk ook of mensen in staat zijn om uiteenlopende behoeftes te vervullen, zoals goed werk, een schoon milieu en een veilige leef-omgeving. Het begrip heeft dus zowel sociale, economische als ecologische dimensies.
- Met name sinds de financiële crisis van 2007-2009 klinkt de kritiek dat er in de praktijk toch vaak een smal welvaartsbegrip is gehanteerd. Inmiddels is er meer aandacht voor sociale en ecologische doelstellingen, ook wanneer het om bedrijven gaat.

2.2 Ondernemingen en hun omgeving

Een analyse van de maatschappelijke bijdrage van ondernemingen vraagt een nadere beschouwing van hun relatie tot de partijen om hen heen, van consumenten tot financiers en van omwonenden tot de maatschappij als geheel. Wat voor impact hebben ondernemingen op hun omgeving, en vice versa? We benadrukken de inherente verwevenheid van onderneming en samenleving. Voor hun handelen zijn ondernemingen immers afhankelijk van de maatschappij; denk onder andere aan de beschikbaarheid van gezonde en geschoolde werknemers, wet- en regelgeving en vervoersinfrastructuur. Ook zijn ondernemingen nauw verbonden met andere partijen in hun waardeketens, zoals toeleveranciers en afnemers. Hoewel ondernemingen in juridische zin veelal een 'eigenstandige entiteit' zijn, zijn ze dus tegelijkertijd onderdeel van een groter geheel, waarvan ze bovendien afhankelijk zijn.

Omgekeerd is de samenleving voor bepaalde zaken afhankelijk van ondernemingen. Ondernemingen zorgen voor producten en diensten en verschaffen werk. Ze hebben invloed op partijen die aan hen verbonden zijn: consumenten en andere afnemers, werknemers, financiers en toeleveranciers (zie figuur 2.1). Maar de productie en consumptie van goederen en diensten hebben ook invloed op partijen die niet direct in verbinding staan met de onderneming: omwonenden, burgers, de natuur en maatschappij als geheel. De belangen van deze direct en indirect betrokken partijen kunnen parallel lopen met die van de onderneming, maar ze kunnen ook botsen.

Figuur 2.1 Omgeving van bedrijven

- 2.2.1 **Maatschappelijke bijdrage via producten en diensten en via productieproces**
 De maatschappelijke bijdrage van bedrijven betreft in belangrijke mate de producten en diensten die zij leveren aan consumenten en andere afnemers. Consumenten hebben verschillende voorkeuren als het gaat om de prijs-kwaliteitverhouding van goederen en diensten: sommigen betalen het liefst een zo laag mogelijke prijs, anderen zijn in staat en bereid meer te betalen voor een hogere kwaliteit. Ondernemingen spelen hierop in: ze kunnen een markt betreden om in deze verschillende behoeftes te voorzien. Economen spreken over een grotere ‘allocatieve efficiëntie’ wanneer vraag en aanbod in een economie beter op elkaar aansluiten. Ondernemingen doen echter veel meer dan beantwoorden aan de vraag in de markt. Er bestaat een anekdote over Henry Ford waarin hij aangeeft dat louter inspelen op bestaande behoeftes had geleid tot een zoektocht naar snellere paarden en niet tot de ontwikkeling van personenauto’s. In de economische wetenschap wordt deze vernieuwing (innovatie) ook wel ‘dynamische efficiëntie’ genoemd.⁴⁴

Producten en diensten komen tot stand via een productieproces, en ook daar zit een belangrijke maatschappelijke bijdrage. Om goederen en diensten tegen zo laag mogelijke kosten te kunnen realiseren is het essentieel dat bedrijven de productiefactoren (kapitaalgoederen, arbeid en natuurlijke hulpbronnen) zo efficiënt mogelijk inzetten, met zo min mogelijk ‘verspilling’. Economen noemen dit ‘technische efficiëntie’. Ook op dit gebied is innovatie essentieel: de ontwikkeling en toepassing van nieuwe productietechnieken kan bedrijven in staat stellen de kosten te verlagen en daarmee een concurrentievoordeel te verkrijgen ten opzichte van concurrenten. De vrijgekomen middelen kunnen zij vervolgens inzetten voor andere activiteiten.

Succesvolle ondernemingen zijn in staat om de partijen die onmisbaar zijn voor hun functioneren – in het bijzonder de werknemers, financiers en toeleveranciers – hiervoor een vergoeding te bieden. Zij voorzien werknemers van een stabiel inkomen, maar ook van werkplezier en ontwikkelingsmogelijkheden. Verschaffers van ‘vreemd vermogen’ (kredietverleners) zien rentebetalingen en, op termijn, de terugbetaling van de hoofdsom tegemoet. Verschaffers van ‘risicodragend vermogen’ (zoals aandeelhouders) krijgen als vergoeding een deel van de winst in de vorm van dividend. Ten slotte dragen ook de toeleveranciers bij aan het succes van de onderneming. Maar de impact gaat ook de andere kant op: de afnemer betaalt een financiële vergoeding die de toeleverancier vervolgens in staat stelt direct betrokken partijen (werknemers, financiers, enzovoort) te vergoeden voor hun geleverde diensten.

We willen benadrukken dat het bij de maatschappelijke bijdrage van ondernemingen om meer gaat dan alleen het financiële aspect. Menselijke behoeftes hebben betrekking op uiteenlopende zaken, ook op zaken die niet in geld uit te drukken zijn.⁴⁵ Consumenten kijken bij hun afwegingen naar meer dan alleen de prijs, werknemers naar meer dan alleen het loon, financiers naar meer dan alleen het verwachte rendement, en toeleveranciers naar meer dan alleen de financiële vergoeding. Consumenten kunnen bijvoorbeeld waarde hechten aan het feit dat werknemers goede arbeidsvoorwaarden genieten of ze kunnen zich onderdeel voelen van een gemeenschap door bepaalde producten aan te schaffen. Werknemers kijken naar bredere arbeidsvoorwaarden en naar de mate waarin zij zich kunnen vinden in de ondernemingsactiviteiten. Bovendien is werk voor veel mensen een van de manieren om betekenis aan het leven te geven.⁴⁶ De interacties tussen bedrijven en mensen zijn dus niet louter transactioneel van aard; mensen ontlenen er ook een deel van hun identiteit aan.

45 Bovenberg 2023; Fehr & Fischbacher 2002; Heertje 2006.

46 Zie WRR 2020 voor een uitgebreidere bespreking over de verschillende functies van werk.

Ondernemingen hebben hierbij uiteraard geen passieve rol: zij moeten inspelen op deze uiteenlopende overwegingen én proberen daar ook invloed op uit te oefenen. Dit doen ondernemingen bijvoorbeeld door zich expliciet te verbinden aan maatschappelijke thema's waar burgers zich mee identificeren, of dit nu gezondheid, klimaat of lokale bedrijvigheid is. Met het ontwikkelen van zingevende narratieven hopen ze mensen – consumenten, werknemers, financiers – te motiveren om met hen zaken te doen.⁴⁷

De bijdrage van ondernemingen aan de welvaart reikt verder dan alleen direct betrokkenen: ook partijen die niet direct bij de transacties betrokken zijn, kunnen in positieve en negatieve zin beïnvloed worden. We gaven hierboven al aan dat wanneer ondernemingen op een efficiëntere manier producten en diensten voortbrengen, de vrijgekomen mensen en middelen kunnen worden ingezet voor andere activiteiten. Hier kan de samenleving dus van profiteren. Ondernemingen hebben daarnaast een positieve impact op de bredere maatschappij via investeringen in *research & development* (R&D) en scholing. Andere partijen hebben hier potentieel profijt van. De aanwezigheid van een onderneming kan ook een positieve impuls geven aan het leefklimaat van omwonenden in de regio of plaats waar ze actief is. Een andere cruciale factor is dat ondernemingen belasting betalen, waarmee collectieve voorzieningen zoals onderwijs, zorg en sociale zekerheid deels worden gefinancierd.

Hierbij geldt dat ondernemingen niet alleen een impact hebben op de welvaart in het 'nu', maar ook op de toekomstbestendigheid ervan. Door te investeren in nieuwe productiemiddelen, technologieën en kennisontwikkeling draagt een onderneming bij aan de welvaart van de toekomst. Datzelfde geldt voor investeringen in het personeel: een onderneming kan direct baat hebben bij het faciliteren van bij- of omscholing, maar draagt daarmee evengoed bij aan de toekomstige carrière van werknemers. Hier profiteren ook andere partijen weer van. Ten slotte heeft het gebruik van natuurlijke hulpbronnen en grondstoffen invloed op de toekomstige welvaart, bijvoorbeeld op het gebied van biodiversiteit, milieu en klimaatverandering. Investeringen in technieken die een minder grote ecologische voetafdruk mogelijk maken, dragen op die manier bij aan de toekomstbestendigheid van onze welvaart.⁴⁸

2.2.2 Falende markten

Er zijn echter ook factoren die ervoor zorgen dat een onderneming de verschillende betrokken partijen niet optimaal bedient. Bijvoorbeeld doordat de processen binnen de onderneming slecht zijn vormgegeven. Daarnaast kan

47 Bovenberg 2023.

48 Ramos & Hynes 2019.

er sprake zijn van ‘marktfalen’.⁴⁹ Zo kan een onderneming misbruik maken van informatieproblemen bij consumenten. Consumenten kunnen bijvoorbeeld de negatieve gezondheidseffecten van bepaalde voedingswaren lastig overzien, zeker wanneer de informatie hierover onduidelijk is. Verder kan een onderneming via marktmacht proberen haar winstmarges te vergroten ten koste van de consument.⁵⁰

Net als bij consumenten kan een onderneming andere direct betrokkenen bij het productieproces tekortdoen. Informatieproblemen en verschillen in ‘marktmacht’ dragen hieraan bij. Zo kan een onderneming tekortschieten in de omgang met werknemers, bijvoorbeeld wanneer deze weinig uitwijkmogelijkheden hebben of eenvoudig ‘te vervangen’ zijn.⁵¹ Daarnaast kunnen de belangen van financiers ondersneeuwen. Daarbij geldt dat de belangen van de verschillende financiers mogelijk uiteenlopen. Zo hebben verstrekkers van risicodragend vermogen in principe baat bij een risicovollere bedrijfsstrategie, terwijl kredietverstrekkers vooral willen dat een onderneming in staat is de rente en aflossingen te betalen.⁵² Voor toeleveranciers kan de marktmacht van een afnemer een probleem vormen: ze lopen het risico te worden uitgeknepen.⁵³

Een onderneming kan ook een bredere, negatieve maatschappelijke impact hebben, bijvoorbeeld wanneer ze vervuilend is, geluidsoverlast veroorzaakt of ongezonde voeding aanbiedt. Via lagere productiviteit, hoger ziekteverzuim en hogere zorgkosten reiken de effecten verder dan louter de negatieve gevolgen voor de consument. Deze maatschappelijke impact wordt vaak besproken onder de noemer van ‘negatieve externe effecten’. Dergelijke effecten ontstaan als acties of gedragingen tot nadelen leiden voor een andere partij, zonder daarvoor gecompenseerd te worden. Daarmee zijn ze een spiegelbeeld van ‘positieve externe effecten’. In dat geval geniet een andere partij voordelen van de acties van een onderneming, zonder dat die onderneming daarvoor een directe vergoeding ontvangt.⁵⁴

49 Zie Teulings et al. 2003.

50 Tirole 2015. Een ander voorbeeld van potentieel marktfalen zijn publieke of collectieve goederen: hier is het kernprobleem dat betaling voor goederen en diensten niet kan worden afgedwongen, waardoor niet iedereen die gebruik maakt van een product of dienst er ook voor betaalt (*free riding*) en het daardoor voor marktpartijen niet aantrekkelijk is ze te produceren.

51 Manning 2021.

52 Boot 2009.

53 Chen 2007.

54 Zie Romijn & Renes 2013; Tirole 2015.

2.2.3 Win-winsituaties en botsende belangen

Een onderneming heeft dus invloed op veel partijen. Dit is overigens geen eenrichtingsverkeer: de verschillende partijen hebben ook invloed op de onderneming. Een onderneming die producten met een matige prijs-kwaliteit-verhouding levert, de omgeving vervuult of werknemers slecht behandelt, loopt het risico dat klanten en werknemers overstappen naar de concurrent. Dan is er een verlies-verliessituatie, waarbij de onderneming zowel de maatschappij als zichzelf tekortdoet. Evengoed kunnen de direct betrokken partijen een positieve maatschappelijke bijdrage van de onderneming 'belonen'. Dan is er een win-winsituatie: goed doen loont.

Hechten meerdere partijen waarde aan dezelfde niet-financiële aspecten, dan liggen hun belangen soms dicht bij elkaar. Als consumenten bijvoorbeeld goede arbeidsomstandigheden waarderen en deze via hun aankoopgedrag belonen, dan liggen de belangen van deze consumenten, de ondernemingen en werknemers in elkaars verlengde. En als financiers bereid zijn gunstige voorwaarden te bieden aan ondernemingen die gezondere voedselproducten op de markt brengen, dan profiteren consumenten en de bredere samenleving daar ook van.

Er is echter een risico op botsende belangen. In de eerste plaats zijn er potentiële conflicten tussen de verschillende direct betrokkenen. Wanneer ondernemingen hun prijzen verlagen door te beknibbelen op arbeidsvoorwaarden en loon, is de winst voor de consumenten het verlies van de werknemers. Daarbovenop komt de problematiek van mogelijke fricties tussen bedrijfsbelangen en maatschappelijke belangen. Voor zowel de economische, de sociale als de ecologische dimensies van welvaart geldt dat ondernemingen hier niet vanzelf optimaal aan bijdragen. Positieve maatschappelijke bijdragen kunnen leiden tot hogere kosten voor de onderneming die deze niet kan terugverdienen. Hoe te komen tot win-winsituaties, vormt daarmee de kern.

2.2.4 Puntsgewijze samenvatting

- De maatschappelijke bijdrage van ondernemingen zit in producten, diensten en productieprocessen. Daarmee kunnen zij in behoeftes voorzien van direct betrokken partijen, zoals consumenten en werknemers. Ook kunnen hun activiteiten positief doorwerken voor indirect betrokkenen zoals omwonenden.
- Ondernemingen kunnen echter ook betrokken partijen tekortdoen en een schadelijke impact hebben op de maatschappij als geheel. Bijvoorbeeld wanneer ondernemingen kosten afwentelen op andere partijen.

- Belangen van partijen kunnen botsen. Win-winsituaties waar private en maatschappelijke belangen synchroon lopen, zijn geen vanzelfsprekendheid.

2.3 Maatschappelijke verantwoordelijkheid en ondernemingsbestuur

Tot nu toe hebben we de maatschappelijke bijdrage van een onderneming vooral besproken in termen van *impact*: welke gevolgen heeft de onderneming voor de verschillende partijen die daar direct en indirect bij betrokken zijn? Wat we daarbij buiten beschouwing hebben gelaten, is het vraagstuk van *verantwoordelijkheid*. Dient de onderneming deze maatschappelijke gevolgen mee te nemen in haar afwegingen? Of kan zij deze gevolgen buiten beschouwing laten en de zorg daarvoor aan andere partijen overlaten?

In de literatuur worden op deze vragen uiteenlopende antwoorden gegeven. Twee perspectieven domineren daarbij: het aandeelhoudersperspectief en het stakeholdersperspectief. Deze perspectieven gaan over de theoretische en empirische vraag wat voor soort ‘entiteit’ een onderneming eigenlijk is en welke doelen centraal staan. Ook betreffen ze de prescriptieve vraag welke doelstellingen ondernemingen centraal *dienen* te stellen. Dat deze theoretische, empirische en prescriptieve insteken door elkaar lopen, maakt het debat er niet eenvoudiger op. We bespreken deze perspectieven en reflecteren vervolgens op de vraag hoe wij hier in dit rapport tegenaan kijken.

2.3.1 Het aandeelhoudersperspectief

Het aandeelhoudersperspectief ziet de onderneming als een vehikel dat aandeelhouders (de verstrekkers van risicodragend vermogen) gebruiken om voor henzelf financiële waarde te creëren.⁵⁵ Het management dient volgens dit perspectief de belangen van de aandeelhouders centraal te stellen in de besluitvorming. Wat zijn die belangen dan? Volgens de econoom Milton Friedman zullen aandeelhouders doorgaans willen dat hun ondernemingen als doel hebben “to make as much money as possible while conforming to the basic rules of the society, both those embodied in law and those embodied in ethical custom”.⁵⁶ Kortom, ondernemingen dienen te streven naar zo veel mogelijk winst, zij het binnen de wettelijke regels en maatschappelijke normen.

Er worden hiertoe grofweg drie argumenten aangevoerd. Allereerst worden aandeelhouders gezien als de ‘eigenaren’ van de onderneming (de *principaal*)

55

Zie Hansmann & Kraakman 2000.

56

Friedman 1970.

die het dagelijks bestuur ervan hebben uitbesteed aan het management (de *agent*). De agent heeft daarmee een plicht richting de principaal om diens belangen te behartigen. Ten tweede worden aandeelhouders gepresenteerd als belanghebbenden die – ten opzichte van andere belanghebbenden – in een ‘zwakke positie’ verkeren: zij hebben geen recht op een vaststaande financiële vergoeding en staan achteraan in de rij voor een financiële compensatie.⁵⁷ Ten derde zou een focus op aandeelhouders uiteindelijk ook de samenleving als geheel ten goede komen: een winstgevende onderneming is indicatief voor het goed bedienen van consumenten en stelt de onderneming in staat om te voldoen aan alle contractuele verplichtingen richting werknemers, schuldeisers en toeleveranciers. Volgens deze zienswijze heeft de samenleving als geheel er baat bij als bedrijven sturen op aandeelhoudersbelangen.⁵⁸

Bij dit laatste argument geldt wel een belangrijk voorbehoud: externe effecten gooien namelijk roet in het eten. Dan worden immers partijen geraakt die niet direct betrokken zijn bij de onderneming en die geen contractuele bescherming kennen. Volgens dit perspectief ligt de taak om deze externe effecten weg te nemen ten principale bij de overheid. Acties van het bestuur die zijn ingegeven door maatschappelijke betrokkenheid (zoals zorg voor het milieu of het aannemen van langdurig werklozen) en die ertoe leiden dat de onderneming minder winst maakt, zijn onwenselijk. In ieder geval volgens Friedman, volgens wie dit erop neerkomt dat het management goede sier maakt met geld dat de aandeelhouders toekomt. Beter is het om aandeelhouders na uitkering van de winst zelf te laten kiezen aan welke maatschappelijke doelen zij hun geld besteden – voor zover ze daar behoefte toe voelen. Het is aan de overheid om het geheel van publieke belangen te bewaken.⁵⁹

Er zijn ook aanhangers van het aandeelhoudersperspectief die juist benadrukken dat het in het financiële belang van aandeelhouders kan zijn wanneer ondernemingen zich richten op maatschappelijke doelen, namelijk omdat deze hiermee meer winst kunnen maken. Dit wordt *enlightened shareholder value* genoemd: wanneer een onderneming zich richt op maatschappelijke doelstellingen en hiervoor financieel wordt beloond, kan dat goed zijn voor aandeelhouders.⁶⁰ Overigens onderkende Friedman de mogelijkheid dat ondernemingen winst konden maken met verantwoord gedrag, maar hij vond in dat geval het label ‘verantwoord ondernemen’ (*corporate social responsibility*) weinig toevoegen.

57 Fama & Jensen 1983.

58 Kraakman et al. 2009.

59 Friedman 1970.

60 Ho 2010; Jensen 2002.

Een andere nuanciering van het Friedman-perspectief betreft de vraag of aandeelhouders per se alleen een financiële bril hanteren. Er zijn verschillende soorten aandeelhouders, en het is goed mogelijk dat in ieder geval een deel van de aandeelhouders hecht aan niet-financiële overwegingen. Aandeelhouders kunnen bijvoorbeeld van mening zijn dat de onderneming in een betere positie verkeert om een maatschappelijke bijdrage te leveren dan zij zelf zouden kunnen doen middels filantropische bestedingen van de winstuitkeringen.⁶¹ Volgens Hart en Zingales zijn veel van de door ondernemingen veroorzaakte externe effecten onomkeerbaar, waardoor individuele aandeelhouders niet bij machte zijn om de impact daarvan werkelijk terug te draaien.⁶² Dat impliceert dat het management niet simpelweg kan *aannemen* dat aandeelhouders willen dat het streeft naar maximale winsten.

De drie argumenten voor het aandeelhoudersperspectief zijn ook op fundamenteeler niveau ter discussie gesteld.⁶³ Critici betwisten het idee dat aandeelhouders ‘eigenaar’ zijn van de onderneming: juridisch gezien is de onderneming ‘van niemand’; aandeelhouders zijn eigenaar van een aandeel, niet van de onderneming. Ten tweede zou het onterecht zijn om de ‘zwakke’ positie van aandeelhouders te benadrukken. Aandeelhouders staan ‘voor in de rij’ bij hoge winsten. Bovendien genieten zij beperkte aansprakelijkheid: zij kunnen niet meer verliezen dan zij hebben ingelegd.⁶⁴ En het is niet vanzelfsprekend dat belangen van andere betrokken partijen (zoals werknemers) altijd adequaat geborgd zijn. Ten derde kunnen externe effecten niet simpelweg op de overheid worden afgeschoven, aangezien het niet evident is dat die er voldoende in slaagt om deze weg te nemen. Hiermee komen we meer in het domein van het stakeholdersperspectief.

2.3.2 Het stakeholdersperspectief

Het stakeholdersperspectief ziet de onderneming als een samenwerkingsverband van verschillende belanghebbenden. Doorgaans worden stakeholders gedefinieerd als de partijen die essentieel zijn voor het functioneren van de onderneming, of zonder wier steun de onderneming zou ophouden te bestaan.⁶⁵ Het gaat dan in de eerste plaats om de direct betrokkenen, dus consumenten, werknemers, financiers, aandeelhouders, toeleveranciers en andere partijen waar de onderneming mee samenwerkt. Meer in brede zin gaat het ook om de omgeving waarin ondernemingen opereren, en worden dus ook (lokale)

61 Hart & Zingales 2017; 2022.

62 Hart & Zingales 2022.

63 Zie bijvoorbeeld Cools 2022.

64 Zie ook Stout 2013.

65 Davis et al. 1997; Donaldson & Preston 1995; Freeman & Reed 1983.

overheden, plaatselijke gemeenschappen, het milieu en de natuur als stakeholders gezien. Daarmee komen de indirect betrokken partijen in beeld.

Dit perspectief impliceert dat het management van een onderneming verantwoordelijkheid heeft ten opzichte van alle stakeholders en de morele plicht om een evenwichtige afweging te maken tussen hun verschillende belangen. Het gaat hierbij niet alleen om financiële belangen, maar ook bijvoorbeeld om de veiligheid voor omwonenden, het behoud van het milieu en de persoonlijke ontwikkeling van werknemers. Uitdragers van het stakeholdersperspectief wijzen het idee af dat aandeelhouders centraal moeten staan in deze belangenafweging. Tevens suggereren ze dat de betreffende belanghebbenden een stem dienen te krijgen in de besluitvorming van de onderneming. Dat wil zeggen: niet alleen dient het management de verschillende belangen af te wegen, maar er dient ook ruimte te zijn voor *directe* invloed van de verschillende partijen.⁶⁶

Ook bij dit perspectief zijn kritische kanttekeningen te plaatsen. Voor zover het management de taak krijgt om de verschillende belangen tegen elkaar af te wegen, zet dit volgens critici de deur open voor grote onduidelijkheid in de ondernemingsstrategie. Hoe kan immers bepaald worden of het management in overeenstemming met deze belangenafweging handelt, en niet vooral het eigen belang dient?

Er is bovendien kritiek op het idee om – naast de aandeelhouders – de verschillende belanghebbenden direct invloed uit te laten oefenen op de ondernemingsstrategie. Het idee om werknemersvertegenwoordigers een rol te geven is niet zo controversieel en in veel landen, waaronder Nederland, ook al lang staande praktijk, namelijk via de ondernemingsraad.⁶⁷ Bij andere direct betrokkenen wordt het lastiger. Leveranciers hebben zelden een permanent belang in alle aspecten van de onderneming en kredietverstrekkers hebben vaak een sterke juridische positie. Om recht te doen aan de bredere maatschappelijke effecten, zou het in de rede liggen ook indirect betrokkenen een plek te geven. Maar toekomstige generaties kunnen bijvoorbeeld niet direct zeggenschap krijgen en het is niet evident wie als hun vertegenwoordiger kan optreden. En moeten concurrenten – die immers ook door de onderneming worden beïnvloed – eveneens een plek aan tafel krijgen? Een groot aantal partijen aan tafel – vele nota bene met hun eigen belangen – draagt het risico in zich dat een onderneming onbestuurbaar wordt.⁶⁸

66

Claassen 2021.

67

Brewster et al. 2019; Conchon 2011.

68

Zie de discussie in Claassen 2021: 44.

2.3.3 De relatie tussen ondernemingsbestuur en de maatschappelijke bijdrage van ondernemingen

Zowel het aandeelhouders- als het stakeholdersperspectief gaat uiteindelijk primair over het bestuur van de onderneming: de doelstellingen van de onderneming, de bevoegdheden en invloed van de verschillende betrokkenen – management, raad van commissarissen, aandeelhouders, andere financiers, werknemers, ngo's en consumenten – op het handelen van de onderneming en de wijze waarop daarover verantwoording wordt afgelegd. Het aandeelhoudersperspectief stelt dat het management primair de financiële belangen van aandeelhouders centraal moet stellen en daar verantwoording over moet afleggen. Bovendien moeten aandeelhouders in dit perspectief voldoende bevoegdheden krijgen om in te grijpen wanneer het management slecht presteert. Het stakeholdersperspectief benadrukt juist dat het management een afweging moet maken tussen de belangen van verschillende stakeholders en aan al deze partijen verantwoording moet afleggen. De betrokkenen moeten ook betekenisvolle invloed kunnen uitoefenen op de ondernemingsstrategie.

Hoe zit het met de relatie tussen het bestuur van ondernemingen en hun maatschappelijke bijdrage? Volgens de aandeelhoudersbenadering zorgt juist een scherpe focus op een enkelvoudige doelstelling tot de beste prestaties van de onderneming. De aanname is dat de belangen van andere direct betrokken partijen gewaarborgd zijn via contracten die worden afgesloten met de onderneming, en dat de overheid aan zet is om eventuele negatieve externe effecten weg te nemen. De stakeholdersbenadering betwist deze aanname. Juist omdat de belangen van andere stakeholders zelden volledig afgedekt zijn en we er niet vanuit kunnen gaan dat de overheid perfect in staat is om externe effecten aan te pakken, is het voor een positieve welvaartsbijdrage van bedrijven essentieel dat deze brede oriëntatie verankerd wordt in het bestuur van ondernemingen.⁶⁹ Schramade en Schoenmaker pleiten ervoor dat ondernemingen waardecreatie op financieel-economisch, sociaal en ecologisch vlak als richtsnoer nemen.⁷⁰

In het Nederlandse debat wordt de stakeholdersbenadering doorgaans geassocieerd met een brede welvaartsoriëntatie.⁷¹ Hierbij gaat het namelijk om aandacht voor de impact die bedrijven hebben op zowel direct als indirect betrokken partijen.⁷² In Nederland heeft dit idee uiting gekregen in de corporate governance code, die als uitgangspunt heeft dat “de vennootschap een lange

69 Claassen 2021; Schramade & Schoenmaker 2022.

70 Schramade & Schoenmaker 2022.

71 Zie bijvoorbeeld VNO-NCW en MKB-Nederland 2021.

72 Zie Stam 2022.

termijn samenwerkingsverband is van diverse bij de vennootschap betrokken stakeholders”, waarbij het bestuur en de raad van commissarissen een verantwoordelijkheid hebben “voor de afweging van deze belangen”.⁷³ Dat lijkt te suggereren dat een versterking van de stakeholdersoriëntatie de geëigende weg is om de welvaartsbijdrage van bedrijven te vergroten.

Toch is dit niet evident. De relatie tussen ondernemingsdoelstellingen en de maatschappelijke bijdrage van bedrijven is niet eenduidig. Een onderneming die zich ten doel stelt om een evenwichtige balans te zoeken tussen de belangen van de verschillende stakeholders, heeft niet altijd vanzelfsprekend een positieve impact op de welvaart in brede zin. Tegelijkertijd is het niet zo dat een onderneming die zich exclusief richt op de financiële belangen van aandeelhouders, per definitie negatieve impact heeft.

Wat deze discussie laat zien, is dat de omgeving waarin ondernemingen opereren, cruciaal is voor hun maatschappelijke bijdrage. We bespraken al dat het aandeelhouders- en stakeholdersperspectief andere aannames hebben over het functioneren van markten en over de mate waarin de belangen van de direct en indirect betrokken partijen adequaat geborgd zijn via andere routes dan de corporate governance. Dat impliceert dat het vanuit beleidsoogpunt belangrijk is om niet alleen te kijken naar de manier waarop bedrijven bestuurd worden, maar ook aandacht te besteden aan de omgeving waarin ze opereren (paragraaf 2.4).

2.3.4 Puntsgewijze samenvatting

- Op de vraag welke verantwoordelijkheden een onderneming heeft, zijn uiteenlopende antwoorden mogelijk. Het aandeelhouders- en stakeholdersperspectief zijn daarbij dominant.
- Het aandeelhoudersperspectief ziet de onderneming als verlengstuk van aandeelhouders. Het stakeholdersperspectief ziet de onderneming als een samenwerkingsverband van verschillende belanghebbenden, waarbij het management de verantwoordelijkheid heeft een evenwichtige afweging te maken tussen de belangen.
- De maatschappelijke bijdrage van bedrijven is niet één op één gelinkt met de doelen die bedrijven (zeggen te) behartigen.

- Ondernemingsdoelstellingen en het gedrag van ondernemingen kunnen op gespannen voet staan met maatschappelijke bijdragen. Wat een ‘juist’ evenwicht is, is niet eenduidig.

2.4 Markten reguleren en transities bevorderen

In dit hoofdstuk hebben we tot nu toe aandacht besteed aan de maatschappelijke impact van ondernemingen en hoe er tegen hun verantwoordelijkheid aangekeken kan worden. De gevolgen van het handelen van een onderneming op direct en indirect betrokken partijen kwamen daarbij op meerdere plekken terug. Ondernemingen handelen niet in een vacuüm. De bredere omgeving waarin zij opereren, beïnvloedt hun beslissingen. In deze paragraaf staat die omgeving centraal. Daarbij kijken we specifiek naar hoe de overheid marktcondities aan kan passen en ervoor kan zorgen dat het bedrijfsleven een grotere rol pakt bij het oplossen van maatschappelijke opgaven. Aan het einde van deze paragraaf staan we stil bij enkele problemen die met overheidsingrijpen gepaard kunnen gaan.

2.4.1 Marktcondities aanpassen

Ondernemingen zijn actief op markten. Zij concurreren met elkaar om de gunst van de afnemer. Ook concurreren zij op andere markten, zoals de arbeidsmarkt. Idealiter is er sprake van een *race to the top* waarin ondernemers continu op zoek gaan naar verbeteringen in producten en productieprocessen, en niet van een *race to the bottom* op het gebied van bijvoorbeeld arbeidsvoorwaarden of milieustandaarden. Zoals eerder aangegeven, kan de markt falen door onder meer informatieproblemen, marktmacht en externe effecten. Het verminderen van deze tekortkomingen draagt bij aan een grotere welvaartsbijdrage van bedrijven.

Instituties en spelregels spelen hierbij een essentiële rol. Zoals de Amerikaanse econoom William Baumol het formuleerde: “How the entrepreneur acts at a given time and place depends heavily on the rules of the game”.⁷⁴ Bij instituties valt te denken aan autoriteiten, bijvoorbeeld op het gebied van mededinging, en aan regels voor bijvoorbeeld voedselveiligheid. Maar instituties omvatten ook afspraken tussen bedrijven en overheden die (nog) niet juridisch bindend zijn, in de vorm van onder andere akkoorden of convenanten.⁷⁵

74 Baumol 1990: 894.

75 McMillan 2002; North 1990.

Instituties worden dus niet alleen door de overheid ontwikkeld.

Ondernemingen kunnen afspraken maken over productiestandaarden, bijvoorbeeld over het afzien van kinderarbeid, kwaliteitsstandaarden van de producten zelf en informatievoorziening. Deze zelfregulering omvat zowel impliciete normen als formele overeenkomsten. Ondernemingen kunnen ook onderling afspraken maken over prijzen, productiehoeveelheden en de verdeling van de markt. Dan wordt gesproken over ‘kartels’, waar doorgaans met wantrouwen naar gekeken wordt.

Bij veel regels is de overheid aan zet, al dan niet in afstemming met private spelers. Ze zet bijvoorbeeld wetgeving in om concurrentie tussen bedrijven te bevorderen. Regulering kan echter ook als doel hebben om bepaalde zaken *buiten* het concurrentieproces te plaatsen. Denk bijvoorbeeld aan het minimumloon: ondernemingen mogen in hun zoektocht naar kostenreducties niet door een ondergrens gaan van wat zij werknemers betalen. Andere voorbeelden zijn regels om milieuvervuiling tegen te gaan of het verbod op kinderarbeid. Ondernemingen worden geacht te concurreren, maar wel binnen bepaalde grenzen.

De overheid kan er ook voor kiezen om zaken niet zozeer te verbieden of te verplichten, maar om gedrag via beprijzing te beïnvloeden. Heffingen zijn een instrument om bepaalde productieprocessen of producten te ontmoedigen. Denk aan een accijns op sigaretten of een belasting op CO₂-uitstoot. Een positieve maatschappelijke bijdrage kan worden gestimuleerd via subsidies, fiscale voordelen, of leningen vanuit de overheid tegen gunstige voorwaarden. De precieze vormgeving loopt uiteen, de doelen zijn veelal hetzelfde: bedrijven laten betalen voor negatieve externe effecten en compenseren voor positieve externe effecten.

Niet alleen de overheid beïnvloedt ondernemingen. Ook consumenten en afnemers, werknemers en financiers doen dat. Zij kunnen met hun ‘voeten stemmen’ wanneer zij ontevreden zijn over het handelen van een bepaalde onderneming: afnemers stappen over naar de concurrent, (potentiële) werknemers zoeken een andere werkgever en financiers kunnen weigeren de onderneming van financiering te voorzien. Omgekeerd hebben deze partijen invloed door juist die ondernemingen te belonen die volgens hen wenselijk gedrag vertonen. Zij kunnen hierbij primair financiële overwegingen laten meetellen – afnemers kijken naar de prijs, werknemers naar het loon, financiers naar het rendement – maar ook met een bredere blik kijken, bijvoorbeeld naar de duurzaamheid van het productieproces.

Voor dit keuzep proces is het wel essentieel dat de informatievoorziening op orde is. Er bestaat immers het gevaar van *greenwashing* of *social washing*

waarbij ondernemingen zich beter voordoen dan hun acties rechtvaardigen. Standaarden en toezicht kunnen deze problematiek tegengaan. Daarbij spelen ngo's, wetenschappers, consumentenorganisaties en journalisten een belangrijke rol, door bepaalde misstanden bloot te leggen of juist positieve praktijken te prijzen.⁷⁶ Ten slotte is zeggenschap van belang. Denk aan werknemers die via de ondernemingsraad hun wensen kenbaar maken, aandeelhouders die invloed uitoefenen op de strategie via besluitvorming in de aandeelhoudersvergadering of klantenpanels die aangeven waar verbeteringen mogelijk zijn.

De overheid speelt op al deze vlakken een rol. Ze ontwikkelt regels die de verschillende partijen bepaalde rechten en plichten geven. Met zogeheten 'proceseisen' verplicht ze ondernemingen bijvoorbeeld om een ondernemingsraad of een raad van commissarissen in te stellen en die bepaalde bevoegdheden te geven. Ook kan ze eisen stellen over welke informatie een onderneming moet publiceren en wie die informatie moet controleren. Daarmee legt de overheid dus niet vast hoe producten en productieprocessen er precies uit moeten zien, maar draagt ze wel bij aan de keuzes van de direct betrokken partijen. Deze partijen kunnen op hun beurt weer ondernemingen stimuleren om maatschappelijk gunstigere producten en diensten aan te bieden (zie ook kader 2.2). Overigens is de overheid ook zelf speler in deze omgeving. Ze is voor veel bedrijven een grote klant en beïnvloedt ondernemingen met haar eigen aanbestedingsbeleid. Daarnaast kan zij optreden als financier (bijvoorbeeld via investeringsfondsen) of als aandeelhouder (via staatsdeelnemingen).

Kader 2.2 Wet- en regelgeving beïnvloedt onderneming en omgeving

Het handelen van ondernemingen wordt door tal van wetten en regels ingekaderd en mogelijk gemaakt. We bespreken kort een selectie van bepalingen die veel invloed hebben op de relatie tussen de onderneming en de daarbij betrokken partijen. De focus ligt hier op de Nederlandse wet- en regelgeving. EU-regulering speelt daarbij uiteraard een belangrijke rol.

In het Burgerlijk Wetboek staan belangrijke bepalingen met betrekking tot de oprichting, het handelen en de ontbinding van rechtspersonen. Daarin staat bijvoorbeeld wat de rechten en plichten zijn van de verschillende organen van de onderneming, zoals het bestuur, de raad van commissarissen en de algemene vergadering van aandeelhouders.

De wettelijk verankerde Nederlandse Corporate Governance Code bevat belangrijke bepalingen en principes voor beursgenoteerde ondernemingen.

Daarnaast zijn er wetten die de omgang met direct betrokken partijen reguleren, zoals consumenten en werknemers. Consumenten hebben rechten en plichten die deels in het Burgerlijk Wetboek zijn vastgelegd. Een voorbeeld is het recht om door de verkopende partij geïnformeerd te worden over het aan te schaffen product, of het recht om een defect product binnen een bepaalde termijn te mogen retourneren. Daarnaast beschermt de Mededingingswet consumenten tegen misbruik van een economische machtspositie.⁷⁷

De rechten en plichten van werknemers komen in tal van wetten en regels terug. Het Burgerlijk Wetboek bevat onder andere bepalingen met betrekking tot proeftijd, vakantie, opzegtermijnen en ontslag. Dan zijn er nog allerlei wetten die zaken vastleggen op het gebied van (minimum)loon, arbeidstijden, arbeidsomstandigheden, verlofregelingen en gelijke behandeling. De Wet op de ondernemingsraden bevat bepalingen over de bevoegdheden van ondernemingsraden in het bestuur van ondernemingen.

Wetten kunnen ook direct betrekking hebben op producten of productieprocessen. Denk aan de warenwet voor voedselveiligheid. Voor bedrijven spelen wetten die de omgang met de fysieke omgeving reguleren ook een belangrijke rol. In veel gevallen zullen ze een omgevingsvergunning moeten bemachtigen om activiteiten te kunnen ontplooiën.

2.4.2 Transitie bevorderen

Het oplossen van grote maatschappelijke opgaven of het succesvol inbedden van een nieuwe systeemtechnologie in de samenleving vergt meer dan het aanpassen van marktcondities. Ondernemingen nemen hierbij een sleutelpositie in. Niet alleen zullen zij zichzelf moeten aanpassen, ze kunnen ook helpen een overgang bij andere partijen te bewerkstelligen. Denk bijvoorbeeld aan de energietransitie, waar bouwbedrijven een essentiële rol vervullen bij de verduurzaming. In tijden van transitie kunnen ondernemingen op die manier een grote bijdrage leveren aan de welvaart.

Om beleidsuitdagingen rond het meer dynamische karakter van de samenleving en de economie te benadrukken, hebben bestuurskundigen het concept ‘transitiefalen’ of ‘transformatiefalen’ geïntroduceerd: het probleem dat systeemveranderingen niet goed van de grond komen.⁷⁸ Hoewel in de praktijk het onderscheid tussen ‘statische’ en ‘dynamische’ vraagstukken bijna niet te maken is – beleidsveranderingen beogen immers altijd veranderingen teweeg te brengen –, is het vanuit analytische overwegingen nuttig om dit onderscheid te maken. Daarnaast vragen op dit moment met name het klimaat- en energie-vraagstuk om expliciete aandacht voor transities.

Collectieve voorzieningen, zoals infrastructuur, zijn essentieel om grote maatschappelijke veranderingen te kunnen faciliteren. Een voorbeeld is de overgang op duurzamere energiebronnen zoals waterstof: het gebruik hiervan als brandstof en grondstof kan het klimaatprobleem helpen mitigeren, maar geen enkele individuele partij kan voorzien in de aanleg van de benodigde infrastructuur. Coördinatie is dus nodig.⁷⁹ Daarnaast zijn innovaties cruciaal voor transities.⁸⁰ De overheid kan hierbij optreden als *launching customer*: door vanuit haar eigen aanbestedingsbeleid in de beginfase van een innovatief product vraag te creëren, kan de overheid de onderneming stimuleren om te leren, verder te innoveren en mogelijk op te schalen.

Naast coördinatie en innovatiesteun, vragen grote aanpassingen in de samenleving ook vaak aanpassingen in de regelgeving en het toezicht. Voor nieuwe, innovatieve ondernemingen kan beleid een obstakel vormen: ofwel omdat de kosten om eraan te voldoen relatief zo hoog zijn dat de onderneming moeilijk kan concurreren met gevestigde ondernemingen, ofwel doordat de regelgeving geen ruimte biedt aan nieuwe producten of productieprocessen. Een relatief nieuwe strategie om hiermee om te gaan is de zogeheten *regulatory sandbox*: deze strategie stelt ondernemingen in staat om te experimenteren met innovaties zonder dat zij het risico lopen de wet te overtreden. Hoewel de toezichthouder hierbij een vinger aan de pols houdt, is bestaand beleid (tijdelijk) niet van toepassing op deze partijen.⁸¹ Een andere, maar vergelijkbare strategie is om te werken met gedifferentieerd beleid. Voor nieuwe, kleinere partijen geldt er dan aanvankelijk een milder bewind dat ruimte biedt om te experimenteren. Zodra deze partijen opschalen, geldt het gangbare beleid ook voor hen.

78 Weber & Rohrer 2012.

79 Rli 2019.

80 Frenken & Hekkert 2017; Velzing 2022.

81 Allen 2019; Fahy 2022.

De gemeenschappelijke noemer bij deze interventies is dat de overheid de status quo wil helpen doorbreken. Ze heeft daarvoor ook een beeld van de wenselijke ontwikkeling van de samenleving nodig.

2.4.3 Grenzen van overheidsbeleid

In bovenstaande paragrafen hebben we in vogelvlucht een beeld gegeven van de omgeving waarin ondernemingen opereren én van de manier waarop met name de overheid, al dan niet met behulp van andere partijen, hier invloed op uitoefent. De vraag die blijft liggen, is wanneer overheidsingrijpen in de omgeving van het bedrijfsleven gewenst is. Voorop staat dat hiervoor geen ‘one-size-fits-all’-benadering bestaat. Wel is duidelijk dat overheidsinterventies ook ongewenste effecten kunnen hebben. We benoemen een aantal valkuilen, zonder daarbij volledigheid te beogen (zie figuur 2.2).⁸²

Figuur 2.2 Valkuilen overheidsbeleid



Allereerst heeft de overheid (met daarachter de politiek) soms een korte horizon, wat leidt tot veranderlijk beleid. Door deze kortzichtigheid worden moeilijke dossiers die actie vereisen vooruitgeschoven, terwijl andere vraagstukken onnodig worden opgeschud als gevolg van de dadendrang van nieuwe bestuurders.⁸³ Voor het bedrijfsleven is dit een extra bron van onzekerheid. Een zekere koersvastheid is in dat opzicht belangrijk, al kan het voor lange tijd ‘vastzetten’ van beleid op gespannen voet staan met de democratische

82

Zie voor een theoretisch overzicht van bronnen voor ‘overheidsfalen’: Le Grand 1991.

83

De Goede 2015: 15-16.

besluitvorming. Overigens is beleidsconsistentie niet absoluut: het is immers wenselijk dat de overheid beleid aanpast wanneer nieuwe omstandigheden daarom vragen.⁸⁴

Een tweede valkuil die we benoemen is beleidsincoherentie. Omdat de overheid vaak verschillende doelstellingen nastreeft, bestaat het risico dat beleid op het ene gebied ten koste gaat van beleid op een ander terrein.⁸⁵ Verkokering van beleid en beperkte afstemming tussen verschillende onderdelen van de overheid kunnen daaraan ten grondslag liggen, ofwel: ‘horizontale incoherentie’. Ook is beleid op verschillende bestuursniveaus (internationaal; nationaal; decentraal) niet altijd goed afgestemd. Dergelijke ‘verticale incoherentie’⁸⁶ kan ondernemingen belemmeren doordat zij strijdige eisen krijgen opgelegd.

Ten slotte bestaat er het risico dat de overheid vatbaar is voor wat *regulatory capture* wordt genoemd: beleidsmakers of toezichthouders richten zich onder invloed van een sterke lobby vooral op de belangen van enkele ondernemingen, ten koste van de maatschappelijke belangen. Vaak gaat het om grote, gevestigde ondernemingen die zich doorgaans makkelijk organiseren en die relatief veel te winnen of te verliezen hebben bij een bepaald overheidsbeleid.⁸⁷

De mate waarin dergelijke tekortkomingen zich in de praktijk voordoen, hangt van veel zaken af. Een capabele overheid met medewerkers die beschikken over kennis van specifieke sectoren en de maatschappelijke vraagstukken die daar spelen, zal beter in staat zijn om effectief verschillende maatschappelijke en private belangen tegen elkaar af te wegen dan een overheid met beperkte capaciteit en grote afstand tot de praktijk. Tegelijkertijd is een zekere afstand ook wenselijk, juist om *regulatory capture* te voorkomen.

Uiteindelijk laten de grenzen van overheidssturing zien hoezeer het vergroten van de maatschappelijke bijdrage van het bedrijfsleven een opdracht is voor alle betrokken partijen, in het bijzonder de ondernemingen zelf. De overheid mag van ondernemingen verwachten dat zij handelen naar de letter én de geest van de wet, inclusief breed geaccepteerde internationale richtlijnen. Regels zullen onvermijdelijk verschillende interpretaties openlaten. Deze bewegingsvrijheid creëert de noodzaak voor ondernemingen en andere partijen om zelf keuzes te maken die het mogelijk maken een grotere maatschappelijke bijdrage te leveren.

84 Zie Van Egmond et al. 2018.

85 Christiansen 2001; Lenschow et al. 2018; OESO 2021a.

86 Smith 2004.

87 Stigler 1971.

2.4.4 Puntsgewijze samenvatting

- Ondernemingen handelen niet in een vacuüm. Spelregels beïnvloeden de interactie tussen ondernemingen en hun omgeving en de keuzes die zij maken.
- Er zijn veel instrumenten waarmee de overheid een grotere welvaartsbijdrage van ondernemingen waarschijnlijker maakt. Daarbij kan zij zich richten op het aanpassen van marktcondities of het bevorderen van transities.
- Overheidsbeleid kent ook valkuilen. De mogelijkheid van ongewenste effecten bij overheidsinterventies betekent dat het vergroten van de welvaartsbijdrage van ondernemingen een publieke en een private opdracht is.

2.5 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn we in vogelvlucht langs een aantal concepten en wetenschappelijke discussies gegaan die relevant zijn voor ons rapport. We beschouwen de maatschappelijke bijdrage van ondernemingen als hun impact op de welvaart in *brede* zin: welvaart heeft zowel een economische, een sociale als een ecologische dimensie. Daarnaast heeft welvaart niet alleen betrekking op het ‘hier en nu’ maar ook op ‘elders’ en ‘later’. Bedrijfsbelangen en maatschappelijke belangen kunnen hand in hand gaan, maar belangen kunnen ook botsen. In het laatste geval loont het voor ondernemingen om de kosten af te wentelen op andere partijen.

Hebben bedrijven daarmee ook een maatschappelijke verantwoordelijkheid om maatschappelijke belangen zo goed mogelijk tegen elkaar af te wegen? In dit rapport plaatsen we deze vraag iets meer op de achtergrond. Wij willen vooral aandacht vestigen op het belang van de *omgeving* waarin bedrijven opereren. Door die omgeving aan te passen kunnen ondernemingen ertoe worden bewogen meer bij te dragen aan de maatschappij. De overheid beschikt over veel verschillende beleidsinstrumenten waarmee ze marktcondities kan aanpassen of transities kan faciliteren.

In de volgende hoofdstukken laten we de theoretische en conceptuele discussies achter ons en verschuiven we de blik naar de praktijk. Daartoe gaan we allereerst in op de vraag hoe in het verleden is gedacht over de manier waarop ondernemingen kunnen bijdragen aan de samenleving, en hoe dit denken werd vertaald naar beleid. Vervolgens gaan we op zoek naar obstakels die ondernemingen verhinderen om een grotere maatschappelijke bijdrage te leveren en naar wat de overheid aan die obstakels kan doen.

3 Geschiedenis van bedrijfsleven en bedrijvenbeleid

In dit hoofdstuk kijken we naar de historische ontwikkeling van het Nederlandse beleid gericht op ondernemingen. Hoe werd gedacht over welke beleidsaanpak ondernemingen ertoe kan aanzetten om een grotere bijdrage te leveren aan de maatschappij? Een historische blik helpt om te zien dat hedendaagse uitgangspunten misschien minder vanzelfsprekend zijn dan in eerste instantie gedacht. Er is door de tijd flink wat veranderd in het bedrijfsleven, dominante beleidsideeën en het overheidsbeleid – al is er zeker ook sprake van continuïteit en golfbewegingen. Daarnaast kan een historisch perspectief inspireren. Hier is wel voorzichtigheid geboden: dat een bepaalde beleidsaanpak in het verleden goed of slecht heeft gewerkt, betekent niet dat eenzelfde aanpak in de hedendaagse context tot vergelijkbare uitkomsten leidt.

We bespreken de historische ontwikkelingen voor een aantal relevante beleids-terreinen aan de hand van drie tijdvakken: (1) het einde van de negentiende eeuw tot en met de Tweede Wereldoorlog (1890-1945); (2) de naoorlogse periode tot en met de oliecrisis (1945-1980); en (3) de periode vanaf de jaren tachtig tot heden (1980-heden). Deze indeling is vooral een analytisch hulpmiddel, want in werkelijkheid bestaan er uiteraard geen duidelijk afgebakende periodes en lopen veel beleidsontwikkelingen dwars door de periodes heen. Tegelijkertijd is de indeling ook weer niet helemaal arbitrair, omdat in deze tijdvakken toch een zekere mate van coherentie in het overheidsbeleid te ontwaren valt.

In het eerste tijdvak kwam het klassiek-liberale ‘laissez-faire’-principe op steeds meer vlakken onder druk te staan (paragraaf 3.1). Deze tijd kenmerkt zich door de voorzichtige institutionalisering van het corporatistische gedachtegoed, met een sterke nadruk op samenwerking en afstemming tussen bedrijven onderling en tussen werkgevers- en werknemersorganisaties. De Grote Depressie en de Tweede Wereldoorlog gaven een grote impuls aan een meer sturende rol voor de overheid. De drie decennia na de Tweede Wereldoorlog – het tweede tijdvak – waren de hoogtijdagen van deze aanpak (paragraaf 3.2). Daarbij ging veel aandacht uit naar de positie van werknemers, niet alleen in het sociaaleconomisch beleid maar ook in het bestuur van ondernemingen. De economische problemen van de jaren zeventig en begin jaren tachtig luiden een koerswijziging in. Er kwam steun voor een beleidsaanpak die ervan uitging dat meer bewegingsruimte voor ondernemingen ten goede zou komen aan hun maatschappelijke bijdrage (paragraaf 3.3). De kredietcrisis en de nasleep ervan hebben geleid tot een hernieuwde zoektocht naar manieren om bedrijven een grotere maatschappelijke bijdrage te laten leveren. Deze zoektocht is urgenter geworden door de huidige maatschappelijke opgaven, onder andere

op het gebied van klimaat, arbeidsmarkt, volksgezondheid en het toekomstige verdienvermogen.

In elke paragraaf bespreken we eerst de ontwikkelingen in het bedrijfsleven en de politiek, om vervolgens te focussen op een aantal relevante beleidsthema's: innovatie en marktordening, werk en sociale zekerheid, milieu en klimaat, en corporate governance.

3.1 Oorlog, depressie en meer coördinatie, 1890-1945

De decennia vanaf eind negentiende eeuw kunnen gekarakteriseerd worden als een periode waarin klassiek-liberale laissez-faire-principes steeds meer onder druk kwamen te staan. De industrialisatie leidde tot zorgen over de arbeidsomstandigheden van mensen, terwijl de Eerste Wereldoorlog de internationale afhankelijkheid van de Nederlandse economie blootlegde. Overheidsbeleid werd sterk beïnvloed door corporatistische ideeën, met daarin een prominente rol voor samenwerking en coördinatie tussen werkgevers- en werknemersorganisaties. De overheid manifesteerde zich nadrukkelijker, maar liet nog steeds veel over aan private partijen. De Grote Depressie in de jaren dertig en de daaropvolgende Tweede Wereldoorlog bestendigden deze trend naar toenemende coördinatie en creëerden daarbij meer draagvlak voor een sterker sturende overheid.

3.1.1 Ontwikkelingen in het bedrijfsleven

Vanaf het einde van de negentiende eeuw kwam in Nederland de 'tweede industriële revolutie' op volle gang. Technologieën als elektriciteit, de verbrandingsmotor en nieuwe communicatiemiddelen transformeerden alle economische sectoren: de landbouw, industrie en dienstverlening (zie kader 3.1). Dit ging hand in hand met schaalvergroting in de industrie. Uit schattingen blijkt dat rond 1890 circa 15 procent van de fabrieksarbeiders werkzaam was in een bedrijf met meer dan vijftig werknemers; in 1930 was dit aandeel opgelopen tot ongeveer 44 procent.⁸⁸ Een bijzondere ontwikkeling vanaf begin twintigste eeuw was de sterke opkomst van een klein aantal zeer grote, internationaal georiënteerde ondernemingen, in het bijzonder (de voorlopers van) Shell, Unilever, Philips, DSM, AKZO en Hoogovens.⁸⁹

88 Scheffer 1942.

89 Er waren verschillende redenen waarom deze bedrijven zo groot konden worden. Het ging veelal om bedrijven die aan de basis stonden van een nieuwe bedrijfstak (specifiek: Shell en Philips). Ook werden in het begin grote investeringen gedaan om toetredingsbarrières te overwinnen (specifiek: Hoogovens en DSM). Overheidssteun speelde eveneens een belangrijke rol, niet alleen door directe financiering te verlenen maar ook doordat eind negentiende eeuw bijvoorbeeld octrooiwetgeving ontbrak. Zie: Bloemen et al. 1993; Van Zanden 1997.

Kader 3.1 Het belang van technologische ontwikkelingen

Technologische ontwikkelingen zijn een stuwende kracht achter veranderingen in de maatschappij in het algemeen en in het bedrijfsleven in het bijzonder. In de negentiende en begin twintigste eeuw zorgde de toepassing van verschillende nieuwe technieken voor grote veranderingen in productieprocessen en producten. In de landbouw stelde de ontwikkeling van de melkcentrifuge zuivelbedrijven in staat om op veel grotere schaal melk te verwerken, terwijl kunstmest en nieuwe teelttechnieken de productie in de akkerbouw sterk deed toenemen. De komst van stoomschepen, treinen en auto's had grote invloed op de handel en andere dienstverlening, en uiteraard ook op de nijverheid (bijvoorbeeld vanwege de impuls aan de staalindustrie) en de landbouw.⁹⁰ Technologische ontwikkelingen dienen vaak wel maatschappelijk te worden ingebed.⁹¹ Zo kon de machinale melkverwerking en de daarmee gepaard gaande schaalvergroting pas echt op gang komen toen in de eerste decennia van de twintigste eeuw een wegennetwerk werd aangelegd. Daarvoor maakten slechte wegen het onmogelijk om melk over grotere afstanden te vervoeren, omdat het risico op bederf te groot was.⁹²

Desondanks bleef veel bedrijvigheid in de maakindustrie, de landbouw en de dienstverlening kleinschalig. Ondernemingen organiseerden zich veelal in kartels of coöperaties om schaalgrootte en de afstemming van productieprocessen te organiseren.⁹³ Familiebedrijven – ondernemingen waarbij een familie kapitaal verschaft en/of een sterke rol speelt in het management – waren de regel. Met de opkomst van grote, door externe managers geleide bedrijven ontstond in de eerste helft van de twintigste eeuw gaandeweg een duidelijk alternatief voor deze kleinschalige familiebedrijven.⁹⁴

De handelstraditie en het koloniaal imperium zorgden voor een sterke internationale oriëntatie bij Nederlandse ondernemers. Hierdoor kon Nederland flink profiteren van de globaliseringsgolf tussen 1870 en 1914. Internationale economische verwevenheid nam in deze periode sterk toe door onder meer technologische ontwikkelingen (met name op het gebied van transport en communicatie) en de keuze van veel landen, waaronder Nederland,

90 Van Druenen 1990.

91 WRR 2021b.

92 Van Druenen 1990.

93 Vermij 2003.

94 Sluysterma 2003: 48-49, 310-313.

voor handelsliberalisering en het invoeren van de Gouden Standaard. Door het besluit van de Nederlandse regering in 1870 om Nederlands-Indië open te stellen voor particuliere ondernemers – tot dan toe had de kolonie gefungeerd als een exclusief wingewest voor de staat – raakte een groot deel van het bedrijfsleven betrokken bij koloniale economische activiteiten. Dit gold in het bijzonder voor banken, handelsmaatschappijen en scheepvaartbedrijven.⁹⁵ De Eerste Wereldoorlog ontwrichtte de internationale handel en daarmee het Nederlandse bedrijfsleven. In de jaren twintig leefde de economische globalisering kort weer op, maar met de Grote Depressie in de jaren dertig volgde een nieuwe terugval.⁹⁶

3.1.2 Politieke ontwikkelingen

In de tweede helft van de negentiende eeuw waren liberale economische ideeën dominant, zowel in de politiek als in het bedrijfsleven. Zo min mogelijk inperking van de bewegingsvrijheid van ondernemers was daarbij een belangrijk streven. De overheid diende zich veelal afzijdig te houden. Zo was van een mededingingsbeleid bijvoorbeeld geen sprake: kartelafspraken werden niet aangemoedigd, maar ook niet verboden. De nadruk lag op ‘voorwaardenscheppend beleid’, bijvoorbeeld door de spoorwegen, kanalen en wegen te verbeteren, onderwijsbeleid te voeren, in te zetten op vrijhandelsverdragen en de Gouden Standaard te hanteren. Deze focus kwam verder tot uiting in onder andere de verlaging van accijnzen en de liberalisering van handel.⁹⁷ De overheid was naar hedendaagse maatstaven bijzonder klein, met een beperkt aantal ambtenaren en relatief lage collectieve uitgaven – tot aan de Eerste Wereldoorlog rond de 10 procent van het bbp; nu ligt dat aandeel tussen de 40 en 50 procent.⁹⁸

Vanaf eind negentiende eeuw kwam het liberale gedachtegoed meer onder druk te staan. In veel Europese landen won het socialistische gedachtegoed aan terrein, waarin de ‘strijd tussen arbeid en kapitaal’ centraal stond en gestreefd werd naar een ‘socialisatie van productiemiddelen’. Hoewel socialisten in Nederland tot vlak voor de Tweede Wereldoorlog geen regeringsverantwoordelijkheid droegen, had het socialistische gedachtegoed wel degelijk invloed op het politieke en maatschappelijke debat. Dat gold zeker in de loop van de twintigste eeuw, door de stijgende organisatiegraad van vakbonden, de stapsgewijze uitbreiding van het kiesrecht en de angst voor revolutionaire (socialistische) tendensen rond het einde van de Eerste Wereldoorlog.⁹⁹

95 Sluyterman 2003: 51-52.

96 Sluyterman 2003: 315-316.

97 Sluyterman 2003: 67-68.

98 Bos 2006; CPB 2023.

99 Van Zanden & Griffiths 1989.

Het waren vooral corporatistische denkkaders die een grote invloed hadden op de beleidsontwikkelingen. Hierbij speelden de confessionele (katholieke en protestantse) stromingen een belangrijke rol. Zij zetten zich af tegen zowel het ‘kille’ liberalisme als het ‘goddeloze’ socialisme. Net als de liberale stroming stonden confessionelen sceptisch tegenover een al te grote overheidsrol.¹⁰⁰ In tegenstelling tot de liberalen legden zij de nadruk op samenwerking en coördinatie, waaronder afspraken tussen vakbonden en werkgeversorganisaties over prijzen en lonen.¹⁰¹ De politieke invloed van dit ‘corporatistisch gedachtegoed’ was groot, mede omdat katholieke en protestantse partijen nagenoeg de gehele twintigste eeuw de kern van Nederlandse kabinetten vormden.¹⁰²

In dit opzicht was ook van belang dat er in het bedrijfsleven meer samenwerkingsverbanden ontstonden, zowel van werknemers als van ondernemingen. Veel vakbonden verenigden zich in het begin van de twintigste eeuw en deden dat langs de lijnen van de verzuiling. Ook werkgevers gingen zich steeds meer verenigen, deels in reactie op de organisatie van werknemers en deels in reactie op de meer sturende rol van de overheid. Het toenemende belang van collectieve arbeidsovereenkomsten (cao’s) zorgde voor een verdere groei van belangenverenigingen.¹⁰³

3.1.3 Innovatie en marktordening

In het tweede deel van de negentiende eeuw legde de overheid dus de nadruk op voorwaardenscheppend beleid. Ze faciliteerde bedrijven met de afschaffing van de Octrooiwet in 1869, waardoor deze buitenlandse uitvindingen naar hartenlust konden kopiëren (zie kader 3.2). Kennis- en innovatiebeleid stelde weinig voor in deze tijd. Begin twintigste eeuw werd een aantal advies- en voorlichtingsinstellingen opgericht, maar het was aan de bedrijven zelf of ze hier gebruik van wilden maken.¹⁰⁴ De landbouw vormde hierop de uitzondering: de agrarische crisis van de jaren 1880 creëerde meer bereidheid voor overheidsingrijpen. Zo werd onder andere de basis gelegd voor het zogeheten OVO-drieluik (Onderzoek, Voorlichting, Onderwijs), en een goed ontwikkeld R&D-systeem.¹⁰⁵

100 Van belang was het katholieke subsidiariteitsbeginsel (hogere instanties dienen niets te doen wat lagere instanties kunnen doen) en het protestantse beginsel van soevereiniteit in eigen kring (kerk, onderneming, familie). Er ontstond gaandeweg in katholieke kringen meer steun voor overheidsinterventie op sociaal gebied, mede onder invloed van de stellingname van paus Leo XIII in 1891 (de encycliek *Rerum novarum*) dat de overheid op dit terrein voor wetgeving diende te zorgen.

101 Guldenmund 2012; Kickert 2003; Van Waarden 1987.

102 Van Waarden 2002: 53.

103 Sluyterman 2003: 84-86.

104 Peet & Nijhof 2015: 33-34.

105 Bieleman 2000. De landbouwcrisis trof vooral de akkerbouw. Deze sector werd geconfronteerd met prijsdalingen als gevolg van de import van zeer goedkoop graan uit de VS en andere gebieden. Die import werd weer mede mogelijk gemaakt door de verbindingen per stoomschip.

Kader 3.2 Innovatie in het bedrijfsleven

De ontwikkeling en implementatie van nieuwe productietechnieken en innovaties lag grotendeels bij ondernemingen zelf. Wat hen hierbij hielp, was een zeer soepel patentenregime – er was tussen 1869 en 1910 geen octrooiwet. Nederlandse bedrijven konden innovaties ‘afkijken’ bij buitenlandse spelers zonder dat ze in eigen land hoefden te vrezen voor problemen. Neem Philips: Gerard Philips maakte dankbaar gebruik van de productiemethodes van General Electric voor de ontwikkeling van de metaaldradlamp. Wel trof Philips in het buitenland vaak schikkingen om juridische procedures te vermijden.¹⁰⁶ Ook veel andere Nederlandse bedrijven, waaronder Van den Berg en Jurgens (het latere Unilever), maakten gebruik van het soepele patentenregime. Bedrijven gingen ook experimenteren met het zogeheten ‘scientific management’, waarmee zij trachtten productieprocessen te rationaliseren. Deze vorm van management leidde onder andere tot een planmatiger productie en arbeidsdeling.¹⁰⁷

De liberale aanpak eind negentiende eeuw impliceerde ook een zeer beperkte overheidsrol op het gebied van marktordening en handel. Wederom is de landbouw een uitzondering; in kader 3.3 geven we daarvan een voorbeeld. De Nederlandse economie was zeer ‘open’: binnenlandse bedrijven werden nauwelijks door invoerrechten afgeschermd. Protectionistische tendensen die in buurlanden opkwamen, kregen onder andere vanwege de politieke invloed van ondernemers in de handel en scheepvaart minder vat op de Nederlandse politiek.¹⁰⁸ Ook op het gebied van mededinging nam de overheid lang een laissez-faire-houding aan: concurrentie noch kartels werden actief bevorderd of ontmoedigd. De gedachte was dat het open karakter van de Nederlandse economie prijs- of productieafspraken toch wel ineffectief zouden maken.¹⁰⁹

Kader 3.3 Een Rijkskeurmerk voor boter

Een van de maatregelen gericht op de landbouw is de invoering van het Rijksbotermerk in 1904. In de decennia daarvoor was de goede naam van Nederlandse boter in het buitenland besmeurd door fraude:

106 Sluyterman 2003: 29-30.
 107 Bloemen 1988.
 108 AIV 2022: 16.
 109 Dankers et al. 2013: 19.

veel boter werd vermengd met margarine, water, glucose of witte stroop en (met name) in Engeland verkocht als pure boter. Omdat de kwaliteit voor de afnemers bij koop lastig in te schatten is, werd alle Nederlandse boter (ook de goede!) verdacht en stapten veel klanten over op boter uit Ierland, Italië, de Verenigde Staten (vs) en Denemarken. Hierdoor, en door de opkomst van margarine als goedkoper alternatief, daalden de inkomsten van zuivelboeren. In 1899 kwam het tot een Boterwet die de fabricage en verkoop van boter reguleerde, en in 1904 werd een keurmerk ingevoerd, zodat "de afnemer steeds de zekerheid bezitte, gecontroleerde boter te ontvangen".¹¹⁰ Officieel erkende botercontrolestations (die veelal werden opgezet door brancheorganisaties, maar onder Rijkstoezicht stonden) mochten dit keurmerk uitgeven. Boterfabrikanten dienden dan ook bij deze stations aangesloten te zijn om het keurmerk te kunnen krijgen.¹¹¹

Vanaf het begin van de twintigste eeuw zette de overheid voorzichtig in op meer sturende economische politiek. Zo stimuleerde zij de mijnbouw in Limburg door in 1902 het Staatsmijnbedrijf (voorloper van DSM) op te richten. Een eigen energieproductie zou Nederland strategisch minder afhankelijk maken van andere landen. Tijdens de Eerste Wereldoorlog bleek dit een goede zet. Die oorlog liet ook zien dat Nederland op andere terreinen het heft meer in eigen hand moest nemen. Zo droeg de overheid financieel bij aan de oprichting van de Koninklijke Nederlandsche Zoutindustrie (voorloper van AKZO), de Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken en de Koninklijke Luchtvaart Maatschappij (KLM) voor Nederland en Koloniën.¹¹² Dergelijke acties waren echter de uitzondering op de regel. Particulier initiatief bleef het uitgangspunt, zeker tot aan de Grote Depressie.¹¹³

3.1.4 Werk en sociale zekerheid

Met de industrialisatie eind negentiende eeuw ontstond ook meer aandacht voor de 'sociale quaestie': critici wezen op de slechte levensomstandigheden van arbeidskrachten. Zorg voor de arbeidsomstandigheden en sociale voorzieningen werd lang gezien als een *keuze* op het niveau van de individuele ondernemer. Dat impliceerde flinke verschillen tussen bedrijven (zie kader 3.4).

110 Geciteerd in: Van Druenen 1990.

111 Van Druenen 1990: 22, 27, 54.

112 Het ging hier om publiek-private initiatieven, waarbij dus zowel private partijen als de overheid financieel betrokken waren.

113 Barendregt 1992.

Sommige grote bedrijven voorzagen in uitkeringen bij ziekte of invaliditeit en in huisvesting voor werknemers. Doorgaans vonden werkgevers echter dat zij met het loon dat zij arbeidskrachten betaalden, niet alleen de arbeid maar ook beroepsrisico's afdekten; hulp in geval van nood diende te komen van particuliere weldadigheid.¹¹⁴

Vanaf eind negentiende eeuw veranderde op dit vlak veel. De Arbeidswet (1889) zorgde bijvoorbeeld voor beter toezicht op het verbod op arbeid van kinderen onder de 12 jaar en stelde daarnaast grenzen aan de arbeidsuren van vrouwen en kinderen van 12-16 jaar.¹¹⁵ Vanaf de Eerste Wereldoorlog volgden een reeks wetten waarmee de overheid voorzieningen creëerde in geval van werkloosheid, invaliditeit, ziekte of ouderdom. Deze wetten zorgden voor een verbeterde positie van werknemers en impliceerden een sterker sturende overheid. Conform het corporatistische en liberale gedachtegoed werden veel verantwoordelijkheden echter belegd bij werkgeversorganisaties, vakbonden of individuele ondernemers.¹¹⁶

Kader 3.4 Sociale voorzieningen als win-win

Goede arbeidsomstandigheden en sociale voorzieningen werden in de negentiende eeuw gezien als liefdadigheid van individuele ondernemers. Vanaf het begin van de twintigste eeuw zagen meer bedrijven toch de noodzaak tot minder vrijblijvende initiatieven, mede in reactie op de sterker wordende vakbonden, de opkomst van de socialis-tische bewegingen en de vrees voor overheidsingrijpen. Via sociale fondsen, personeelsverenigingen en woningbouw gingen progressieve ondernemers zich onderscheiden.¹¹⁷ Deze dienstbaarheid richting werknemers was ook welbegrepen eigenbelang: arbeid werd in deze periode schaarser en het werk in fabrieken werd technischer, waardoor bedrijven er baat bij hadden om werknemers voor langere tijd aan zich te binden. Het zorgen voor huisvesting, onderwijs, medische zorg en sociaal-culturele activiteiten was dan ook een manier voor bepaalde (grote) ondernemingen om werknemers aan te trekken, te behouden

114 Bruggeman & Camijn 1999: 63

115 In 1901 werd vervolgens de Ongevallenwet ingevoerd – het begin van de collectieve verzekeringen in Nederland –, waarmee een aantal omschreven groepen arbeiders verzekerd diende te worden tegen de kosten van een arbeidsongeval. In 1909 werd de Wet op de Arbeidsovereenkomst ingevoerd. Hiermee werd de rechtsgeldigheid van collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's) erkend, wat zorgde voor een sterke toename daarvan.

116 Peet & Nijhof 2015: 69-73.

117 Sluyterman 2004: 11.

en productiever te maken.¹¹⁸ Deze initiatieven versterkten de band tussen deze ondernemingen en hun werknemers.

3.1.5 Het bestuur van ondernemingen

Het Nederlandse bedrijfsleven in de negentiende eeuw was kleinschalig en sterk gebaseerd op familiebanden.¹¹⁹ Als rechtsvorm waren de vennootschap onder firma (VoF) en de commanditaire vennootschap (CV) dominant. De naamloze vennootschap (NV) was minder populair: aandeelhouders in NV's genoten dan wel beperkte aansprakelijkheid, maar de overheidseisen voor de oprichting ervan werden als knellend ervaren.¹²⁰ Eind negentiende eeuw werden deze eisen versoepeld, waardoor de populariteit van de NV-rechtsvorm groter werd. Cruciaal was dat voor schaalvergroting in de industrie veel kapitaal nodig was, en daarvoor was de NV-vorm het meest geschikt vanwege de genoemde beperkte aansprakelijkheid voor aandeelhouders.¹²¹ In Nederlands-Indië werd deze rechtsvorm veelvuldig toegepast, vanwege hogere risico's en obstakels om kapitaal langs informele weg aan te trekken, zoals in Nederland gebruikelijk was.¹²²

Vanaf begin twintigste eeuw leidden schaalvergroting en professionalisering ertoe dat grote, industriële bedrijven meer los kwamen te staan van de (oorspronkelijke) kapitaalverstrekkers. De onderneming kreeg zo een meer eigenstandig karakter, en het management wenste meer autonomie. Inspraakeseisen van werknemers en dreiging van stakingen zorgden in diverse bedrijven tevens voor de oprichting van ondernemingsraden, al kregen deze organen weinig zeggenschapsrechten. Er waren beursgenoteerde ondernemingen waarbij grote aantallen anonieme aandeelhouders betrokken waren, en daarnaast kleine NV's met slechts één of enkele aandeelhouders. Welke eisen daarbij hoorden was niet direct evident.¹²³

118 Stoop 1992.

119 Sluyterman 2003: 48-49.

120 Het juridische kader voor NV's – het Nederlands Wetboek van Koophandel uit 1838 – was sterk geïnspireerd door bepalingen die tijdens de Franse bezetting begin negentiende eeuw waren ingevoerd. Een NV kon zonder een Koninklijke Bewilliging (goedkeuring) niet tot stand komen – al kon die slechts worden geweigerd wanneer er sprake was van strijdigheid met de wet, openbare orde of goede zeden – en er was een limiet aan het stemrecht van grootaandeelhouders. Voor een bespreking van de ontstaansgeschiedenis van de NV-vorm in Nederland, zie: De Jong et al. 2013.

121 De Jongh 2014: 203-205.

122 Sluyterman 2003: 52.

123 Camfferman & Van den Brand 2010. Het Nederlands Wetboek van Koophandel (1838) zag de NV nog als “tijdelijke overeenkomst tussen een klein en relatief stabiel aantal vennoten voor het uitoefenen van een duidelijk omschreven taak”.

Na decennia van politieke discussie werden eind jaren 1920 de regels voor het besturen van ondernemingen herzien. Er kwamen strengere eisen aan de financiële verslaglegging en de vaststelling daarvan door de aandeelhoudersvergadering. Dit gaf een impuls aan meer financiële transparantie bij grotere ondernemingen, en zorgde voor een sterkere positie van de aandeelhouders.¹²⁴ Maar zeker voor grote ondernemingen schuurde het centraal stellen van de aandeelhouders met de realiteit zoals die was ontstaan. Managers van bedrijven waren kritisch: zij vonden dat aandeelhouders niet langer daadwerkelijk betrokken waren bij het ondernemingsbestuur.¹²⁵

3.1.6 De Grote Depressie en de Tweede Wereldoorlog

In de jaren dertig werd Nederland zeer hard geraakt door de economische en financiële problemen in andere landen. Door langer dan andere Europese landen vast te houden aan de Gouden Standaard verslechterde de Nederlandse handelspositie sterk. De economische malaise was ongekend: de werkloosheid liep op tot bijna 20 procent van de beroepsbevolking.¹²⁶

De Grote Depressie betekende in veel opzichten een breuk in de overheidshouding ten opzichte van het bedrijfsleven. In de decennia daarvoor voer de overheid al wel een iets interventionistischer koers, maar nu klonk ook vanuit het bedrijfsleven een roep om protectionistische maatregelen. Via de Crisisinvoerwet en Crisisuitvoerwet (1931) werd de binnenlandse markt afgeschermd voor buitenlandse concurrentie.¹²⁷ Daarnaast trachtten bedrijven de neergang te beteugelen via kartels. De in 1935 ingevoerde Kartelwet gaf de overheid de bevoegdheid om kartels algemeen bindend te verklaren voor de hele sector.¹²⁸ Deze maatregelen hadden tot doel het Nederlandse bedrijfsleven te beschermen, maar kwamen het economisch herstel uiteindelijk niet ten goede. Niet-levensvatbare economische activiteiten bleven kunstmatig bestaan.¹²⁹ Tegelijkertijd trachtte de regering de werkloosheid terug te dringen, al waren de genomen maatregelen veelal te bescheiden om een groot verschil te maken.¹³⁰

124 Camfferman & Van den Brand 2010.

125 Dankers et al. 2013: 26. Er was nog geen aparte 'besloten vennootschap' rechtsvorm. Wel werd een onderscheid gemaakt tussen zogeheten 'open' en 'gesloten' NV's. Open NV's (grotendeels samenvallend met beursgenoteerde ondernemingen) werden verplicht het financieel verslag te publiceren, terwijl gesloten NV's (waaronder familiebedrijven die van de cv- of VoF-rechtsvorm waren overgestapt) alleen aandeelhouders van deze informatie dienden te voorzien. Uiteindelijk werd in 1971 voor gesloten NV's een aparte rechtsvorm geïntroduceerd: de besloten vennootschap, BV.

126 CBS 2009.

127 Peet & Nijhof 2015: 88-90.

128 Barendregt 1992.

129 De Jong 2012.

130 Peet & Nijhof 2015: 95-96.

Meer interventionistische plannen – zoals het sociaaldemocratische Plan van de Arbeid (1935) – hadden slechts beperkt invloed.¹³¹

Hoewel de Tweede Wereldoorlog een scheidslijn vormt in de geschiedenis, is er ook een belangrijke mate van beleidscontinuïteit tussen de vooroorlogse ontwikkelingen, de bezettingsmaatregelen en het naoorlogse beleid. Zo werden verschillende plannen doorgevoerd die al voor de oorlog klaarlagen, zoals de Kinderbijslagwet en het Ziekenfondsenbesluit. Ook werden nieuwe maatregelen genomen die na de oorlog gehandhaafd bleven, zoals de loon- en inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting (zie kader 3.5). Deze verschillende maatregelen impliceerden bovendien een flinke uitbreiding van het overheidsapparaat; ook dit grotere overheidsapparaat bleef na de oorlog veelal intact.¹³²

Kader 3.5 De vennootschapsbelasting

In de eerste helft van de twintigste eeuw hief de overheid belasting op de *winstuitdelingen* van ondernemingen: via de Bedrijfsbelasting (1893) en later de Wet op de Dividend- en Tantiëmebelasting (1918). In 1939 werd overgeschakeld op een winstbelasting.¹³³ De Duitse bezetter verving deze door de Vennootschapsbelasting (1942), naar Duits voorbeeld. Niet alleen werden de belastingtarieven flink verhoogd, ook belangrijk was dat hiermee de vennootschap als zelfstandige en permanente rechtspersoon werd opgevat, en daarmee als 'belastingplichtige'. Samen met een aantal andere belastingmaatregelen zorgde deze Vennootschapsbelasting ervoor dat een groter deel van de overheidsinkomsten vanuit ondernemingen werd gefinancierd: was in 1938 7 procent van de overheidsinkomsten afkomstig van het bedrijfsleven, in 1942 was dat gegroeid naar 21 procent.¹³⁴ Hoewel de belastingtarieven na de oorlog werden verlaagd om het bedrijfsleven te stimuleren, bleef het Duitse kader voor de Vennootschapsbelasting tot eind jaren zestig intact.

131 Peet & Nijhof 2015: 97.

132 Zie Peet & Nijhof 2015: 105-114 voor een uitgebreide beschrijving van beleidsveranderingen tijdens de oorlogstijd.

133 Elsweier & Stevens 2018: 1.

134 Peet & Nijhof 2015: 107-108.

3.1.7 Puntsgewijze samenvatting

- De periode vanaf eind negentiende eeuw werd gekenmerkt door industrialisatie en schaalvergroting in het bedrijfsleven. Tot aan de Eerste Wereldoorlog nam economische globalisering een grote vlucht.
- De laissez-faire-beleidsaanpak kwam onder druk te staan. Onder invloed van sociaaldemocratische en confessionele ideeën kwam gaandeweg meer nadruk te liggen op samenwerking en coördinatie tussen werkgevers- en werknemersorganisaties. De overheid liet nog veel over aan de private sector, maar ging wel een prominere rol spelen in het bedrijfsleven.
- Deze trends kregen een zeer sterke impuls door de Grote Depressie van de jaren dertig. Hierdoor kwam de nadruk meer dan voorheen op overheidssturing te liggen.

3.2 Wederopbouw, groei en oliecrises, 1945-1980

In de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog stonden wederopbouw, economische groei, werkgelegenheid en de uitbouw van de verzorgingsstaat centraal. Het waren de hoogtijdagen van de industrie en het industrieel grootbedrijf. Er was een groter politiek draagvlak voor een sterker sturende overheid dan voor die tijd, maar Nederland koos zeker niet voor *top-down* overheidssturing. Eerder werd de corporatistische aanpak bestendigd van coördinatie tussen (vertegenwoordigers van) private partijen onderling in afstemming met de overheid.¹³⁵ De positie van werknemers kreeg daarbij veel aandacht, niet alleen in het sociaaleconomische beleid, maar ook in de organisatie van ondernemingen. Vanaf de jaren zestig kwam daarbij ook meer aandacht voor de milieuproblematiek. De economische problemen van de jaren zeventig en begin jaren tachtig en de manier waarop de overheid daarop reageerde, zorgden vervolgens voor stevige kritiek op het overheidsbeleid.

3.2.1 Ontwikkelingen in het bedrijfsleven

Na de Tweede Wereldoorlog deed zich in zowel de landbouw als de industrie een aanzienlijke schaalvergroting voor, mede als gevolg van technologische ontwikkelingen. De landbouw mechaniseerde verder en het adagium werd produceren, specialiseren en rationaliseren.¹³⁶ Schaalvergroting in de industrie werd deels gefaciliteerd door de vondst en snelle exploitatie van aardgasvelden

vanaf de jaren zestig. Dit zorgde er mede voor dat de Nederlandse industrie, specifiek de bulkchemie, olieraffinage en plastics, zeer energie-intensief werd. De afhankelijkheid van fossiele brandstoffen leidde tot problemen tijdens de oliecrises van de jaren zeventig. Qua aandeel in de werkgelegenheid was de industrie in de jaren vijftig en zestig op haar hoogtepunt: rond de 40 procent. Vanaf de jaren zestig groeide juist het aandeel van zowel de commerciële als de (semi)publieke dienstverlening.¹³⁷

De internationale handel herstelde na de Tweede Wereldoorlog snel: de totale omvang van de import en export nam toe van een waarde van rond de 40 procent van het bbp in 1945 naar rond de 100 procent begin jaren vijftig.¹³⁸ Met een beperkte thuismarkt is deze internationale oriëntatie welhaast onvermijdelijk: bedrijven kunnen vooral inzetten op schaalvergroting en massaproductie wanneer zij een belangrijk deel van hun productie exporteren. Ook bleef Nederland door de gunstige ligging belangrijk als internationaal distributiecentrum.¹³⁹ Hiertoe voerde de overheid een acquisitiebeleid om Amerikaanse bedrijven ervan te overtuigen zich in Nederland te vestigen.¹⁴⁰ Een grote verandering ten opzichte van de vooroorlogse periode was dat Nederland in 1949 formeel de onafhankelijkheid van Indonesië aanvaardde. Direct na de oorlog was Nederland sterk georiënteerd op handel met de vs (Marshallhulp) en met Indonesië; in de daaropvolgende decennia verschoof de oriëntatie steeds meer naar Europa.¹⁴¹ De onafhankelijkheid van Indonesië gaf daarbij een belangrijke impuls aan de beleidsmatige inzet op Europese eenwording.¹⁴²

De schaalvergroting in de industrie bleek onder andere uit de groei van de omzet en het aantal personeelsleden per onderneming. Ook nam het aantal ondernemingen met meerdere filialen toe.¹⁴³ Deze schaalvergroting kwam niet alleen tot stand door organische groei, maar ook door fusies en overnames, met name vanaf het midden van de jaren zestig.¹⁴⁴ Motieven voor fusies waren, naast schaal-grootte, de verwachte integratie van de Europese markt, de invoering van dure computertechnologie en het vergroten van het marktaandeel.¹⁴⁵ Daarbij zagen veel grote industriële bedrijven een noodzaak tot diversificatie om zo te profiteren van *economies of scope* en namen internationale fusies en overnames een vlucht.¹⁴⁶

137 CPB 2023.
 138 WRR 2003: 33.
 139 Van Zanden & Griffiths 1989.
 140 Dercksen 1986: 209-210.
 141 CBS 2018a.
 142 Segers 2019.
 143 Van Gerwen & De Goey 2008: 169.
 144 Bouwens & Dankers 2012: 173.
 145 Sluyterman 2003: 311.
 146 Schot & Van Lente 2003; Sluyterman 2003.

Wat hierbij opvalt, is het economische gewicht van een kleine groep zeer grote, gediversifieerde multinationale ondernemingen. De eerdergenoemde top zes van bedrijven – Shell, Unilever, Philips, DSM, AKZO en Hoogovens – waren in 1950 al goed voor 13,6 procent van de Nederlandse industriële werkgelegenheid, in 1973 was dat aandeel toegenomen tot 17,9 procent (zie tabel 3.1).¹⁴⁷ Ook op het gebied van innovatie speelden deze bedrijven een grote rol: zij waren in de jaren dertig verantwoordelijk voor 50 procent van de totale industriële R&D-uitgaven, een aandeel dat na de Tweede Wereldoorlog steeg naar 70 procent. Daarnaast vervulden ze een belangrijke functie in de internationale handel.¹⁴⁸ In vergelijking met landen als Engeland en Duitsland had het Nederlandse bedrijfsleven zo een vrij duale structuur: “enkele zeer groten domineren de top en er gaapt een vrij grote kloof tussen de top 5/6 en de rest van de economie”.¹⁴⁹

Tabel 3.1 Aandeel ‘traditionele grote zes’ in de werkgelegenheid

Jaar	1929	1950	1960	1973	1993	2008	2019
Banen bij traditionele ‘grote zes’ in Nederland (x 1000)	70	150	170	200	120	59	41
Aandeel traditionele ‘grote zes’ in werkgelegenheid industrie	8,5%	13,6%	13,3%	17,9%	12,5%	7,0%	5,1%
Aandeel ‘grote zes’ in totale Nederlandse werkgelegenheid	2,4%	4,0%	4,1%	4,1%	2,0%	0,8%	0,5%

Bronnen: Gegevens over de jaren 1929, 1950, 1960, 1973 en 1993 in Van Zanden 1997: 60. Gegevens over de jaren 2008 en 2019: jaarverslagen en krantenberichten. Gegevens over werkgelegenheid industrie en Nederland: cbs.

Schaalvergroting en de rationalisering van productieprocessen betekenden een flinke opgave voor traditionele familiebedrijven. In deze periode zien we dan ook dat veel familiebedrijven zich openstellen voor ‘buitenstaanders’: bedrijven zoals Albert Heijn, Proost & Brandt en Océ van der Grinten kozen voor een beursnotering om de expansie te financieren, en lieten niet-familieleden toe tot het bestuur. Veel familiebedrijven fuseerden of waren bereid overgenomen te worden door andere bedrijven.¹⁵⁰

147 Van Zanden 1997.

148 Peet & Nijhof 2015: 177.

149 Zie Bloemen et al. 1993 en Van Zanden 1997 voor meer informatie over de verschillende redenen hiervoor.

150 Sluyterman 2003: 198-201, 311.

De noodzaak voor industriële ondernemingen om personeel aan zich te binden bleef, net als in de vooroorlogse periode, onverminderd groot en nam toe vanwege de toegenomen complexiteit van productieprocessen. Veel grote ondernemingen zetten daarom stevig in op hun sociale voorzieningen, zoals huisvesting, scholing, medische diensten en sociaal-culturele faciliteiten. Overigens werd een deel van de kosten hiervoor door de overheid vergoed. Later in deze periode kwamen de faciliteiten echter onder druk te staan. Bedrijven zetten meer in op internationalisering en nationale spreiding van economische activiteiten, wat op gespannen voet stond met uitgebreide lokale voorzieningen. Ook hadden individuele bedrijven deze voorzieningen minder nodig doordat de verzorgingsstaat en de publieke voorzieningen op het gebied van onderwijs, huisvesting en zorg werden uitgebouwd. De band tussen bedrijf en vestigingslocatie werd daarmee minder hecht.

3.2.2 Politieke ontwikkelingen

Tijdens de Grote Depressie van de jaren dertig begonnen dominante denkkaders over economie en bedrijfsleven te verschuiven binnen de politiek en de overheid. Er waren “amper nog mensen te vinden die geloofden dat de maatschappij onder de nieuwe verhoudingen kon worden overgelaten aan het spel van vrije concurrentie”.¹⁵¹ Liberale ideeën stonden onder druk en sociaal-democratische en confessionele ideeën wonnen aan terrein. In deze denkkaders stond het belang van coördinatie tussen overheid, ondernemers en werknemers centraal, zowel met betrekking tot de gehele economie en sectoren als met betrekking tot de onderneming.¹⁵² Deze corporatistische aanpak was aan het begin van de twintigste eeuw ontwikkeld, kreeg een sterke impuls tijdens de Grote Depressie en de Tweede Wereldoorlog, en werd na de oorlog verder geïnstitutionaliseerd.¹⁵³

De naoorlogse periode zag meer steun voor een sterke economische rol van de overheid. De sociaaldemocratische Partij van de Arbeid (PvdA) en de Katholieke Volkspartij (KVP), die in de rooms-rode coalities hun stempel drukten op het naoorlogse beleid tot ver in de jaren vijftig, stonden hier in vergelijking met de liberale en protestants-christelijke partijen veel positiever tegenover. In de praktijk bleef de Nederlandse overheid echter relatief terughoudend. Zo waren hier geen grootschalige nationalisaties en ook geen

151 Vermij 2003: 117.

152 In de literatuur is deze gecoördineerde aanpak ook wel geduid als het ‘Rijnlandse model’ (*coordinated market economies*) en wordt het gecontrasteerd met het ‘Angelsaksische model’ (*liberal market economies*); zie Hall & Soskice 2001.

153 Peet & Nijhof 2015; Van Zanden 1986.

zeer directieve overheid, zoals in Frankrijk.¹⁵⁴ Nederland kende veeleer een corporatistische aanpak, waarin veel werd overgelaten aan (of afgestemd met) werkgevers- en werknemersorganisaties.

Onmiskenbaar in deze periode was de grotere politieke invloed van de vakbonden. De vakbeweging groeide sterk: van achthonderdduizend leden net na de oorlog naar 1,8 miljoen in 1980.¹⁵⁵ Deze groei droeg bij aan de versterking van de positie van werknemers. De vakbeweging kreeg een erkende rol in de besluitvorming over arbeidsaangelegenheden, onder andere met de oprichting van de Stichting van de Arbeid in 1945 en de SER in 1950.¹⁵⁶ Ook op het niveau van de onderneming werden werknemers steeds meer als onmisbaar gezien en kwam er meer aandacht voor hun belangen en medezeggenschap.¹⁵⁷

3.2.3 Innovatie en marktordening

De periode direct na de Tweede Wereldoorlog stond in het teken van de wederopbouw, herstel van de handelsbalans en de creatie van werkgelegenheid. De overheid zette hiertoe sterk in op industrialisatie en een sterke internationale concurrentiepositie. De geleide loonpolitiek speelde hierbij een cruciale rol. De regering overlegde met werkgevers- en werknemersorganisaties en stelde vervolgens richtlijnen vast voor de mate waarin lonen mochten stijgen. Deze richtlijnen werden daarna op sectoraal niveau in cao's vastgelegd. Lage lonen in combinatie met devaluatie van de gulden zorgden voor een internationaal concurrentievoordeel, een flinke stimulans voor de export en hoge winsten in het bedrijfsleven.¹⁵⁸ Vanaf 1954 mochten de lonen harder stijgen, in zogeheten 'welvaartsrondes'. Daarmee profiteerden ook werknemers van de grotere welvaart.¹⁵⁹ Hogere lonen, krapte op de arbeidsmarkt en economische groei stimuleerden industriebedrijven vervolgens om in te zetten op 'gast-arbeiders'. Via wervingsverdragen met verschillende landen faciliteerde de overheid hun komst.¹⁶⁰

De industriepolitiek kreeg vanaf eind jaren veertig vorm via de industrialisatienota's. Om de industrialisatie te faciliteren stelde de overheid financiering beschikbaar, in het bijzonder voor de metaalnijverheid en de chemie.

154 Zelfs tijdens de hoogtijdagen van de sturende overheid benadrukte minister van Economische Zaken Van den Brink nog dat in de economie "private economische beslissingen" leidend zouden blijven. Geciteerd in: Schotman 1985: 10.

155 CBS 2021b.

156 Van Zanden & Griffiths 1989.

157 Peet & Nijhof 2015.

158 Diederer 2013: 12; Peet & Nijhof 2015: 142.

159 Sluyterman 2003: 174.

160 Jennissen 2013.

De in 1945 opgerichte publiek-private investeringsbank – de Maatschappij tot Financiering van het Nationaal Herstel, ‘de Herstelbank’ – speelde hierbij een instrumentele rol.¹⁶¹ Het beleid had echter vooral een generiek karakter. Zo werd ingezet op scholing en de vergaring van technische kennis in de vs. Cruciaal was ook het laag houden van de energiekosten. De exploitatie van het Groningse gasveld was hierbij van bijzonder belang (zie kader 3.6). Daarnaast ging veel aandacht uit naar het stimuleren van handel. Naast exportfinanciering maakte Nederland zich sterk voor het wegnemen van handelsbelemmeringen via multilaterale verdragen en organisaties, zoals de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal en vervolgens de Europese Economische Gemeenschap.¹⁶²

Kader 3.6 Het belang van het Groningse gas

De exploitatie van het gasveld dat in 1959 bij Slochteren in de provincie Groningen werd ontdekt, is van groot belang geweest voor de Nederlandse economische, sociale en politieke ontwikkeling. Binnen een jaar of vijf werd 80 procent van de Nederlandse huishoudens aangesloten op het nieuw aangelegde gasnetwerk.¹⁶³ Dit betekende het einde van de Limburgse kolenmijnen en een stijgende werkloosheid aldaar. De overheid ging deze werkloosheid onder andere tegen door bedrijven aan te moedigen zich daar te vestigen en door zelf overheidsdiensten naar Limburg te verplaatsen (zoals het CBS). De vondst van het gas en de grote overheidsrol in de snelle exploitatie hiervan betekende dat de industrie op goedkope energie kon leunen. Hierdoor werd de Nederlandse industrie zeer energie-intensief. De betrokken partijen – de overheid, Shell en Esso – verdienden veel aan de gasverkoop. De opbrengsten voor de staat waren vervolgens van groot belang om de sterke uitbouw van de verzorgingsstaat in de jaren zestig te kunnen financieren. In de jaren zeventig werden ook de keerzijden van deze ontwikkelingen duidelijk (zie paragraaf 3.2.7).

Op sectoraal niveau kreeg het corporatistische gedachtegoed gestalte via de instelling van publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties (PBO's). Dit waren semipublieke instellingen die voor bepaalde sectoren of ketens met overheidsgezag bindende voorschriften konden vaststellen en heffingen konden

161 Visser 1993. De aandelen van de Herstelbank waren voor iets meer dan 50 procent in handen van de staat; de rest was in handen van private investeerders (banken, institutionele beleggers en particuliere beleggers). Het aandelenkapitaal was met 300 miljoen gulden groter dan dat van de vijf grootste handelsbanken tezamen.

162 Barendregt 1992: 16-19.

163 Van der Steen 2018.

opleggen.¹⁶⁴ Werkgevers- en werknemersorganisaties waren binnen deze organisaties aan zet.¹⁶⁵ De taken waren zeer divers: van scholing en voorlichting tot veiligheid en arbeidsomstandigheden.¹⁶⁶ In de praktijk werd vooral binnen de landbouw en bij de detailhandel gekozen voor deze ordening, in de industrie en de financiële sector werden deze organisaties niet opgericht.

Ook ten aanzien van de mededinging was er een groot draagvlak voor afstemming. De jaren dertig en de oorlogstijd hadden gezorgd voor een positievere houding ten opzichte van kartels. In de naoorlogse jaren bleef deze houding overeind; ze sloot ook goed aan bij de geleide loonpolitiek en prijsregulering. De in 1958 ingevoerde Wet economische mededinging maakte kartels in principe geoorloofd, tenzij bewezen kon worden dat zij in strijd waren met het algemeen belang.¹⁶⁷ Vanaf de jaren zestig nam de inhoudelijke betekenis van kartels echter af. Het vrijemarktdenken won langzaam aan populariteit, maar belangrijker nog was dat kartelvorming minder waarde had in een expansieve markt. Bedrijven kozen veeleer voor fusies en overnames om hun marktpositie te versterken. Beleidsmatig veranderde er echter weinig, waardoor Nederland in de jaren tachtig de bijnaam 'kartelparadijs' kreeg.¹⁶⁸

3.2.4 Werk en sociale zekerheid

Begin jaren vijftig bestond het stelsel van sociale zekerheid nog voornamelijk uit werknemersverzekeringen. Werknemers en werkgevers brachten hiervoor zelf de premies op, met een beperkte bijdrage van de overheid. De uitkeringen waren gekoppeld aan het arbeidsloon en de regelingen gingen uit van de man als enige kostwinner. In 1947 werd daarnaast een noodwet aangenomen voor de uitkering van pensioenen, die in 1956 werd vervangen door de Algemene Ouderdomswet (AOW). Met deze wet kreeg iedere Nederlandse ingezetene vanaf de leeftijd van 65 jaar recht op een basispensioen. In de jaren zestig werd het socialezekerheidsstelsel verder uitgebreid met de Algemene bijstandswet (1963) en de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (1967).¹⁶⁹

Vanaf de jaren zestig richtte de overheid zich steeds meer op het garanderen van een minimum welvaartsniveau. Vanaf 1964 gold een minimumloon voor alle werknemers ouder dan 25 jaar. Deze werd vanaf 1969 jaarlijks automatisch verhoogd op basis van inflatie en de ontwikkeling van de cao-lonen. Hierdoor lag in de jaren zeventig het minimumloon op een structureel hoger niveau

164 Guldenmund 2012.

165 Sluyterman 2003: 179-180.

166 Guldenmund 2012.

167 Bouwens & Dankers 2012: 167.

168 Sluyterman 2003: 314.

169 Peet & Nijhof 2015: 151-152; Sluyterman 2003: 189-190.

dan in de jaren vijftig en zestig.¹⁷⁰ De toegang tot socialezekerheidsregelingen werd verruimd, het uitkeringsniveau verhoogd en de duur van de uitkering verlengd. Daarnaast werden uitkeringen gekoppeld aan de ontwikkeling van het minimumloon. Dit alles werd in belangrijke mate gefinancierd uit de aardgasbaten, maar deze konden de sterk stijgende uitgaven in de jaren zeventig niet bijbenen. Overheidsuitgaven stegen dan ook aanzienlijk.¹⁷¹

3.2.5 Milieubeleid

In de jaren zestig en zeventig kwam er meer aandacht voor de schaduwzijden van economische groei, zoals milieuschade. Het rapport *The limits to growth* van de Club van Rome (1972) leidde tot zorgen of de aarde de sterke mondiale economische groei wel aan zou kunnen. SER-voorzitter De Pous verwoorde het in 1976 als volgt: “Vrijwel algemeen wordt er momenteel van uitgegaan dat de groei van de materiële productie moet worden afgewogen tegen de daaruit voortvloeiende externe nadelen – congestie, vervuiling, uitputting – die niet in de bedrijfseconomische calculatie voorkomen”.¹⁷² Waar eerder ‘milieu’ nog primair als vraagstuk van natuurbehoud werd beschouwd, werd het nu meer benaderd als een volksgezondheidsvraagstuk.¹⁷³ Beleidsmatig kregen deze zorgen een plaats met het facettenbeleid (zie kader 3.7), met de oprichting van het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne in 1971 en de introductie van verschillende milieuwetten, onder andere op het gebied van water- en luchtverontreiniging.

Kader 3.7 Facettenbeleid

Met de Nota inzake de Selectieve Groei (1976) oarmde het kabinet-Den Uyl (1973-1977) het idee dat de overheid niet alleen bedrijvigheid diende te stimuleren die zou bijdragen aan economische groei en werkgelegenheid, maar ook bedrijvigheid die zou bijdragen aan doelen als milieubehoud, ruimtelijke ordening, zuinig beheer van grondstoffen en energie, en betere kansen voor ontwikkelingslanden.¹⁷⁴ Dit zogeheten ‘facettenbeleid’ kreeg deels vorm via herstructureringsoperaties en de Nederlandse Herstructureringsmaatschappij (NEHEM). Ook de Wet op de Investeringsrekening (WIR; 1978), een fiscale subsidie voor bedrijven, was deels gericht op het stimuleren van investeringen die zouden leiden tot minder milieubelasting en energieverbruik.

170 Peet & Nijhof 2015: 162-163.

171 Wierds & Schotten 2008: 11.

172 Geciteerd in: Van Zanden 2010.

173 Van der Steen et al. 2021.

174 Diederer 2013: 29-31; Peet & Nijhof 2015: 205.

Het facettenbeleid is beschreven als “de eerste [...] serieuze poging om een industriebeleid te voeren dat rekening houdt met andere dan economische doelstellingen”.¹⁷⁵ Maar in de praktijk lijkt het weinig om het lijf te hebben gehad.¹⁷⁶ De herstructureringsoperaties hadden weinig effect door de beperkte (financiële) slagkracht van NEHEM, terwijl de WIR vooral een generieke en zeer ruimhartige subsidie was voor bedrijfsinvesteringen (zo ruimhartig dat die in 1988 plotseling werd afgeschaft als onderdeel van een bezuinigingsoperatie). Een deel van de problematiek zat in de noodzaak tot interdepartementale afstemming en samenwerking, waarbij tegengestelde belangen en verschillende opvattingen de uitwerking van het facettenbeleid bemoeilijkten.¹⁷⁷ Maar vooral de timing van het facettenbeleid lijkt een obstakel te zijn geweest. In de woorden van econoom Diederer: “Wanneer de werkloosheid stijgt tot boven de 10 procent, beginnen milieuhygiëne, ruimtelijke ordening en ontwikkelingsamenwerking een zweem van luxe te krijgen.”¹⁷⁸ De geschiedenis van het facettenbeleid laat zien dat een poging om meer selectief te sturen in het bedrijvenbeleid stevig institutioneel verankerd dient te worden om te voorkomen dat dat beleid in tijden van economische malaise terzijde wordt geschoven.

3.2.6 Het bestuur van ondernemingen

Al vanaf begin twintigste eeuw werd de naamloze vennootschap (NV) steeds minder begrepen als een entiteit die uiteindelijk primair ten dienste staat van aandeelhouders. In het corporatistische gedachtegoed werd de NV beschouwd als eigenstandige entiteit, waarbij verschillende partijen betrokken zijn. De algemene vergadering van aandeelhouders (AVA) is niet de hoogste macht; eerder geldt een deelrechtsorde, met een functionele scheiding van bevoegdheden tussen de betrokken partijen.¹⁷⁹ Dit perspectief op de onderneming won na de Tweede Wereldoorlog verder aan terrein. Daarbij was er veel aandacht voor de positie van werknemers. Zo werden met de Wet op de ondernemingsraden van 1950 alle bedrijven met meer dan 25 werknemers verplicht om ondernemingsraden in te stellen. Wel werd hierbij enige terughoudendheid betracht: de ondernemingsraden kregen slechts een beperkte, adviserende rol, zij waren formeel verplicht om de belangen

175 Mol & Scholtens 1994: 47.

176 Schippers 2010.

177 Velzing 2013: 61, verwijzend naar Hoppe 1983.

178 Diederer 2013: 31.

179 De Jongh 2014: 297-298.

van 'de bedrijfsgemeenschap' als geheel te behartigen, en de werkgever was voorzitter van de ondernemingsraad.¹⁸⁰

De jaren zestig en zeventig brachten grotere veranderingen. Na jarenlange politieke discussies presenteerde de SER in 1969 een invloedrijk advies. Daarin concludeerde de SER dat door schaalvergroting ondernemingen steeds meer maatschappelijke invloed kregen, en dat het management daarom meer tegenspel zou moeten krijgen van kapitaalverstrekkers, commissarissen en werknemers.¹⁸¹ Het SER-advies leidde tot verschillende initiatieven.¹⁸² Zo werden de bevoegdheden versterkt van vertegenwoordigers van werknemers. Wijzigingen van de Wet op de ondernemingsraden in 1971 en 1979 gaven de ondernemingsraden meer macht. Ze werden niet langer voorgezeten door de werkgever en dienden zich meer als vertegenwoordiger van werknemers op te stellen. Ook diende de werkgever voortaan de ondernemingsraad om goedkeuring te vragen voor ingrijpende veranderingen van arbeidsomstandigheden en werktijden. De invoering van fusiegedragsregels moest ervoor zorgen dat in geval van fusies of overnames werknemers tijdig geïnformeerd zouden worden en invloed zouden kunnen uitoefenen.

Een andere belangrijke verandering was de invoering van de Structuurregeling, die voortvloeide uit de in 1971 ingevoerde Structuurwet. Deze wet bepaalde dat grote ondernemingen verplicht waren een raad van commissarissen (RvC) in te stellen. Deze RvC had aanmerkelijk grotere bevoegdheden dan die van kleinere ondernemingen, waaronder het goedkeuren van belangrijke bestuursbesluiten, benoeming en ontslag van bestuurders en vaststelling van de jaarrekening. De gedachte hierachter was dat bij grote ondernemingen aandeelhouders niet bereid of in staat waren effectief te sturen en controleren; de RvC diende deze rol op zich te nemen. De benoeming van de RvC verliep ook anders bij bedrijven die onder de Structuurregeling vielen: de RvC zou voortaan zelf nieuwe commissarissen benoemen, waarop de algemene vergadering van

180 Peet & Nijhof 2015: 123; Sluyterman 2003: 176-177.

181 Dit SER-advies (Advies inzake de herziening van het ondernemingsrecht) volgde op een eerder advies van de Commissie-Verdam in 1964, die weer was ingesteld naar aanleiding van een aantal publicaties van de wetenschappelijke bureaus van politieke partijen.

182 Twee andere belangrijke ontwikkelingen waren (1) de aanpassing van het Enquêterecht in 1970, waarmee mogelijkheden werden verruimd om juridische maatregelen te treffen in geval van wanbeheer door het management; en (2) de invoering van de Wet op de Jaarrekening van Ondernemingen in hetzelfde jaar, waarmee eisen aan de jaarrekeningen van naamloze vennootschappen werden geformaliseerd. In 1971 werd de 'besloten vennootschap' (BV) als aparte rechtsvorm geïntroduceerd, om Europese verplichtingen op het gebied van financiële rapportage te omzeilen. Ondernemingen maakten hier massaal gebruik van: in twee jaar tijd werden 42.000 van de 46.000 NV's omgezet naar BV's. Overigens hebben vanaf 1983 ook BV's een publicatieplicht. Zie Camfferman & Van den Brand 2010.

aandeelhouders (AVA) en de ondernemingsraad overigens wel invloed zouden kunnen uitoefenen.¹⁸³ Deze stap bestendigde het ‘zelfstandige karakter’ van de grote onderneming en was een verdere afzwakking van het idee dat de AVA uiteindelijk de ‘hoogste’ macht is.

3.2.7 De oliecrises en stagflatie

In jaren zeventig keerde het economisch tij. De zeer energie-intensieve industrie raakte steeds meer in het nauw door stijgende energieprijzen en de relatieve waarde­stijging van de gulden. Er werd gesproken over een ‘Dutch disease’ om aan te geven dat de grootschalige en snelle exploitatie van het Groningse gas de internationale concurrentiepositie van de industrie had verslechterd: de internationale vraag naar aardgas zorgde langs verschillende routes voor een opwaartse druk op lonen, prijzen en – na het uiteenvallen van het Bretton Woods-systeem van vaste wisselkoersen begin jaren zeventig – de wisselkoers. Als gevolg verslechterde de internationale concurrentiepositie van veel industriële takken.¹⁸⁴ Bovendien waren lonen gekoppeld aan prijsstijgingen, waardoor een zelfversterkend effect optrad: stijgende prijzen zorgden voor hogere lonen, wat weer bijdroeg aan prijsstijgingen, enzovoort. Nederland was zo van een ‘lagelonenland’ in de jaren vijftig veranderd in een ‘duurteiland’ begin jaren zeventig. De oliecrises in 1973 en vooral die van 1979 leidden tot ‘stagflatie’ (stagnatie in combinatie met hoge inflatie) en zorgden voor steeds grotere problemen.

De overheid reageerde in eerste instantie op deze problemen alsof het om een conjunctureel probleem ging en trachtte via ‘vraagstimulering’ het herstel in te luiden. Ze verleende miljarden aan overheidssteun aan individuele bedrijven om de productie in stand te houden en de werkgelegenheid te beschermen.¹⁸⁵ Dit leidde echter niet tot economisch herstel; de problemen waren structureel van aard. Een belangrijke gebeurtenis in dit verband was het faillissement van het scheepvaartbedrijf Rijn-Schelde-Verolme (RSV) in 1983, nadat de Nederlandse overheid het bedrijf in de jaren daarvoor meer dan 2 miljard gulden aan steun had verleend. De RSV-affaire liet de onwenselijkheid zien van steun aan individuele bedrijven waarbij de overheid enorme financiële risico’s loopt en zeer nauw betrokken raakt bij de bedrijfsvoering van private ondernemingen.¹⁸⁶

183 SER 2001.

184 De klassieke analyse is van Corden & Neary 1982.

185 Peet & Nijhof 2015: 205. De Herstelbank (die in 1962 was omgedoopt tot de Nationale Investeringsbank) verleende crisisfinanciering aan bedrijven die in moeilijkheden verkeerden, veelal niet voor eigen rekening en risico maar onder garantie van de overheid.

186 Peet & Nijhof 2015: 206-207.

Vanuit het bedrijfsleven kwam ook meer kritiek op het overheidsbeleid, met als voornaamste punt dat bedrijven overbelast waren geraakt door de hoge regeldruk en sociale lasten. Die regeldruk en lasten gingen ten koste van de concurrentiepositie en economische groei. Werkgeversorganisatie NCW sprak van “een onontwarbaar web van regels en voorschriften waarin de bedrijven verstrikt raken”.¹⁸⁷ Deze kritiek richtte zich niet alleen op de sociale voorzieningen maar ook op allerlei andere terreinen, zoals wetgeving die de ‘democratisering’ van ondernemingen beoogde en milieuwetgeving die nieuwe eisen stelde aan vergunningen en uitbreiding van bedrijven. Tegelijk vond de werkgeversorganisatie dat de overheid te weinig aandacht had voor de kern van het ondernemen, namelijk productie en productiviteit.¹⁸⁸ Deze kritiek kreeg steeds bredere steun en zou vanaf de jaren tachtig tot stevige beleidswijzigingen leiden.

3.2.8 Puntsgewijze samenvatting

- In de naoorlogse periode vormde de industrie het economisch zwaartepunt van Nederland, met dominante internationaal georiënteerde conglomeraten. De industrialisatie werd gefaciliteerd door beleid gericht op loonmatiging, goedkope energie (gas) en buitenlandse investeringen. Later in deze periode kwam de dienstensector sterk op.
- Er was groot politiek vertrouwen in de sturende mogelijkheden van de overheid, maar conform het corporatistische gedachtegoed werd daarbij veel afgestemd met (en overgelaten aan) werkgevers- en werknemersorganisaties.
- De verzorgingsstaat kwam op en er was veel aandacht voor de positie van werknemers. Zij kregen meer formele mogelijkheden tot (mede)zeggenschap. Aandeelhouders kwamen in het grootbedrijf juist minder centraal te staan.
- De industrie – gewend aan beleidsmatig gefaciliteerde goedkope energie en lage lonen – raakte vanaf de jaren zeventig flink in de problemen toen energieprijzen, lonen en de kosten voor sociale zekerheid explosief stegen. De overheid steunde bedrijven in nood en trachtte de economie te stimuleren. Door gebrek aan succes kreeg deze aanpak vervolgens stevige kritiek.

3.3 Liberalisering, globalisering en kredietcrisis, 1980-heden

De economische problemen van de jaren zeventig en begin jaren tachtig leidden tot een consensus dat er structurele problemen waren wat betreft het ondernemingsklimaat en het concurrentievermogen. Daarbij werd benadrukt dat de overheid een te grote en bovendien verkeerde rol was gaan spelen in het bedrijfsleven, bijvoorbeeld door tevergeefs te proberen noodlijdende industriebedrijven overeind te houden. Ondernemerschap diende te worden aangemoedigd door liberalisering, privatisering en fiscale steun voor innovatie. Tegelijkertijd dienden Nederlandse regels op bijvoorbeeld het gebied van belastingen, arbeid, sociale zekerheid en milieu congruent te zijn met het concurrentievermogen van het Nederlandse bedrijfsleven. Ook het perspectief op de (beursgenoteerde) onderneming veranderde: die werd meer gepresenteerd als een entiteit die zich zou moeten richten op de financiële belangen van aandeelhouders. De kredietcrisis en de nasleep ervan hebben de discussies over deze beleidsopvattingen hernieuwd.

3.3.1 Veranderingen in economie en bedrijfsleven

In de periode na 1980 verschoof de economie verder naar dienstverlening (zie figuur 3.1). Tegenwoordig werkt ongeveer de helft van de Nederlandse beroepsbevolking in de commerciële dienstverlening, met hierbinnen een belangrijk aandeel voor transportdiensten, communicatietechnologie en financiële dienstverlening.¹⁸⁹ Ongeveer een derde van de beroepsbevolking werkt in de niet-commerciële dienstverlening (overheid, onderwijs, zorg). De landbouw en industrie hebben op het gebied van directe werkgelegenheid hun grote belang van weleer verloren, al blijven bijvoorbeeld voedsel en de chemische producten belangrijk voor de export.

In de industrie zette de crisis van de jaren zeventig en tachtig het naoorlogse streven naar grote, geïntegreerde ondernemingen onder druk. Vanaf de jaren tachtig zetten industriebedrijven daarom in op flexibelere productieprocessen en een meer gefocust bedrijfsmodel. Technologische innovaties, bijvoorbeeld op het gebied van informatie- en communicatietechnologie (ICT), faciliteerden een veel grotere inzet op coproductie, uitbesteding en *just-in-time*-productietechnieken.¹⁹⁰ In de commerciële dienstverlening werd juist gestreefd naar internationale, gediversifieerde ondernemingen, in het bijzonder in het bankwezen.¹⁹¹ Beide trends kwamen samen in een grote golf van fusies, overnames, afslankingsoperaties en reorganisaties in de jaren negentig en

189

DNB 2005.

190

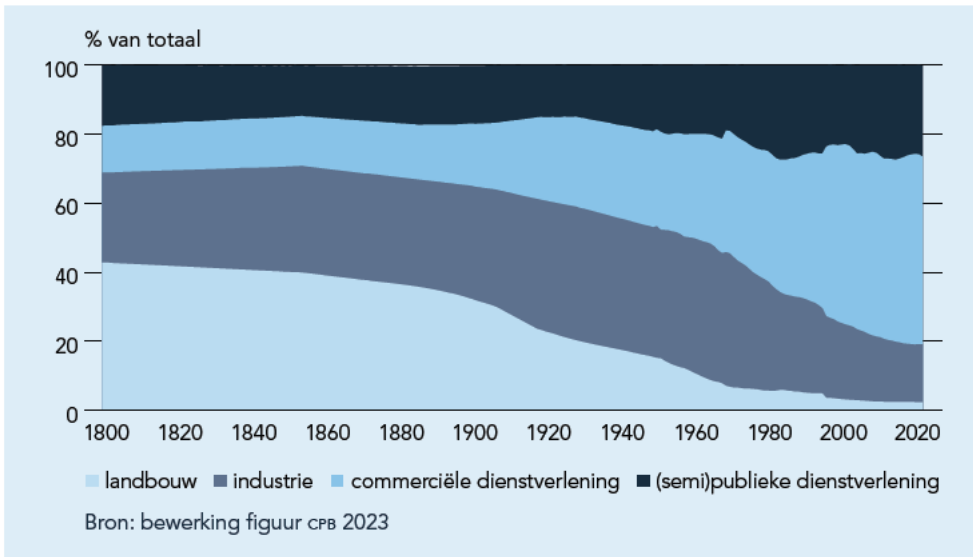
Sluyterman 2003: 259-265.

191

Sluyterman 2003: 312; WRR 2019.

tweeduizend.¹⁹² Deze periode kenmerkt zich ook door stevige verschuivingen in de samenstelling van de lijst met grootste werkgevers: deze zitten nu in de dienstverlening, terwijl de industriële giganten van weleer aan omvang hebben ingeboet.¹⁹³

Figuur 3.1 Werkgelegenheid naar sector



Deze periode wordt daarnaast gekenmerkt door een sterke intensivering van economische globalisering. Diverse ontwikkelingen speelden hierbij een rol, in het bijzonder ICT-innovaties, het wijdverbreide gebruik van zeecontainers voor vrachtvervoer, het einde van de Koude Oorlog, de intensivering van Europese economische samenwerking en de industrialisering van opkomende economieën. Markten raakten meer internationaal verweven en waardeketens werden opgeknipt.¹⁹⁴ Nederlandse import- en exportstromen namen toe, waarbij vooral de opkomst van Chinese importstromen opvalt: in 1980 besloeg de import uit China slechts 0,3 procent van de totale invoer, vandaag de dag is dit ongeveer 10 procent.¹⁹⁵ Het aantal grensoverschrijdende fusies en overnames nam ook toe, zowel door Nederlandse bedrijven in het buitenland als door buitenlandse bedrijven in Nederland.¹⁹⁶ Ondernemingen onder buiten-

192 Sluyterman 2003: 267; Van Witteloostuijn 1999.

193 Zie ook Tamminga 2022.

194 Timmer et al. 2014.

195 CBS 2018b; 2020.

196 Sluyterman 2003.

landse zeggenschap zijn vandaag de dag goed voor rond de 30 procent van de door het bedrijfsleven gegenereerde economisch toegevoegde waarde.¹⁹⁷

Vanaf de jaren tweeduizend kwam de aandacht voor de maatschappelijke rol van bedrijven terug in de vorm van het maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO). De focus hierbij lag vooral op de grote, beursgenoteerde en internationaal opererende bedrijven. Daarbij ging de aandacht uit naar de impact die deze bedrijven hadden op mensenrechten, milieu en (in toenemende mate) klimaat.¹⁹⁸

3.3.2 Politieke ontwikkelingen

Vanaf de jaren tachtig was in Nederland sprake van een herwaardering van liberale economische ideeën. De overheid zou weer meer moeten inzetten op het creëren van de juiste voorwaarden en meer moeten overlaten aan ‘de markt’. Dit omvatte zowel een meer laissez-faire-achtige benadering in de vorm van ‘deregulering’ als meer nadruk op het actief stimuleren van concurrentie door de mededingingsregels te versterken.¹⁹⁹ Dat laatste was dus nadrukkelijk *niet* laissez-faire. In deze periode veranderde ook het perspectief op grote ondernemingen. In de VS en het Verenigd Koninkrijk (VK) werd het idee dominant dat een onderneming primair een organisatie is die de financiële belangen van aandeelhouders dient; werknemersbelangen verdwenen naar de achtergrond. Dit aandeelhoudersperspectief waaide vervolgens over naar continentaal Europa en kreeg vat op zowel het management van veel beursgenoteerde ondernemingen als beleidsmakers.²⁰⁰

Deze ‘herwaardering van privaat initiatief’ vond in meer of mindere mate plaats in de gehele westerse wereld. Ze kreeg ook voet aan de grond bij diverse internationale organisaties, zoals het Internationaal Monetair Fonds (IMF), de Wereldbank, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en zeker ook de Europese Commissie. Juist vanaf de jaren tachtig en negentig was daarbij – mede op Nederlands initiatief – sprake van een hernieuwde inzet op het ‘voltooien’ van de Europese interne markt. De daarmee gepaard gaande verschuiving van beleidsbevoegdheden naar Europees niveau gaven deze ideeën ook wind in de rug. Het was echter niet zo dat de herwaardering van privaat initiatief aan Nederland werd opgelegd; dat idee had al langere tijd aanhangers onder Nederlandse wetenschappers, beleidsmakers, politici en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven. Bovendien grepen veel

197 Nelisse 2023.

198 Kolk & Van Tulder 2010; SER 2000.

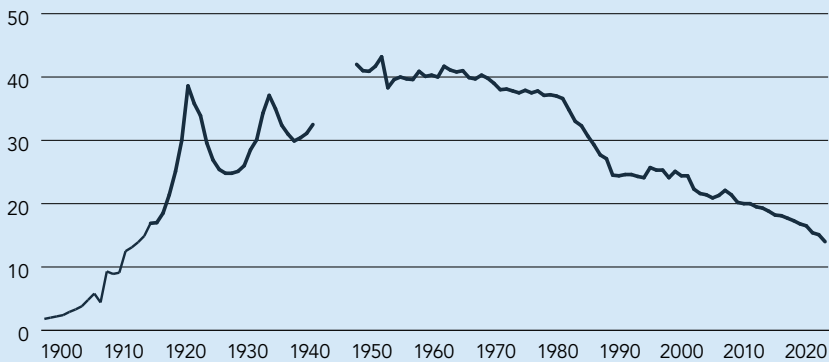
199 In de liberale ideeën die eerder waren ontwikkeld in Duitsland (het ‘ordoliberalen denken’) en bij de Chicago school, werd onderkend dat het marktmechanisme actief moet worden gestimuleerd en bewaakt, waarbij het ordoliberalen denken positiever stond tegenover overheidsingrijpen. Zie Bonfeld 2012.

200 Boot 2009.

van de beleidsrecepten terug op ideeën die voor (en deels ook na) de Tweede Wereldoorlog een grote invloed hadden op het Nederlandse beleid.²⁰¹

Figuur 3.2 Vakbondsorgan satiegraad (1896-2021)

Percentage werknemers aangesloten bij vakbonden



Bronnen: Visser/OESO 2021c. Dank aan prof. dr. Jelle Visser voor het beschikbaar stellen van deze data.

Meer ruimte voor privaat initiatief kon in de politiek op brede steun rekenen. In confessionele en liberale kring was veel draagvlak voor het pleidooi voor een ‘terugtrekkende’ overheid. Onder twee kabinetten-Lubbers (1982-1989), waarin CDA en VVD samen regeerden, werden veel hervormingen in gang gezet. Ook van belang waren de veranderende opvattingen van de PvdA. Binnen deze partij ontstond, zeker vanaf de jaren negentig, draagvlak voor een grotere rol van ‘de markt’ en voor inzet op liberalisering en privatisering.²⁰² Vakbonden hadden nog steeds veel (mogelijkheden tot) invloed, maar kampten tegelijkertijd met afnemende ledenaantallen en een dalende organisatiegraad (zie figuur 3.2).²⁰³ Werkgeversorganisaties kozen in de jaren negentig voor een krachtenbundeling die leidde tot de fusie van VNO en NCW eind jaren negentig. Deels was deze krachtenbundeling het gevolg van de toenemende ontzuiling, maar ook de Europeanisering van economie en beleid waren belangrijk. Via deze samenwerkingsverbanden hoopten ondernemingen meer invloed uit te kunnen oefenen op Europees beleid.²⁰⁴

201 Mellink & Oudenampsen 2022; Peet & Nijhof 2015: 223.

202 Bruggeman & Camijn 1999: 255.

203 De Beer & Berntsen 2019.

204 Bruggeman & Camijn 1999.

3.3.3 Innovatie en marktordening

Net als in de jaren vijftig werd loonmatiging cruciaal geacht voor het herstel van de internationale concurrentiepositie. Met het Akkoord van Wassenaar uit 1982 spraken werkgeversorganisaties en vakbonden af om de automatische aanpassing van de lonen aan de prijsontwikkeling op te schorten (een wens van werkgeversorganisaties) in ruil voor arbeidsduurverkortung (een wens van vakbonden).²⁰⁵ Dit zou de winstgevendheid van het bedrijfsleven herstellen, en daarmee moeten bijdragen aan hogere investeringen en uiteindelijk aan meer werkgelegenheid.²⁰⁶ Omdat de lonen vervolgens minder hard stegen dan de prijzen, was sprake van een reële loondaling. Deze daling droeg eraan bij dat internationaal georiënteerde Nederlandse bedrijven beter konden concurreren met buitenlandse ondernemingen. De inzet op loonmatiging zou in de decennia erna de loononderhandelingen tussen werkgeversorganisaties en vakbonden blijven karakteriseren. De langdurige inzet op loonmatiging kende echter ook een keerzijde: het ontmoedigde investeringen in de arbeidsproductiviteit (zie kader 3.8).²⁰⁷

Kader 3.8 Loonmatiging: succesformule én valkuil

Vanaf het Akkoord van Wassenaar (1982) heeft de focus van de sociale partners in belangrijke mate gelegen op loonmatiging. Loonstijgingen bleven ook in de decennia daarop beperkt door de flexibilisering van arbeid, de grootschalige entree van vrouwen op de arbeidsmarkt, zwakkere vakbonden en economische globalisering. Loonmatiging was cruciaal voor herstel begin jaren tachtig. Het vasthouden aan dit recept in de decennia erna leidde echter ook tot kritiek. Hoewel beperkte loonstijgingen op de korte termijn goed kunnen zijn voor de internationale concurrentiepositie, hebben verschillende economen, in het bijzonder Alfred Kleinknecht en Jan Luiten van Zanden, gewezen op de mogelijke nadelen op de langere termijn.²⁰⁸ Bij stijgende lonen zullen bedrijven eerder geneigd zijn arbeid te vervangen door andere productiefactoren. Hierdoor gaat de arbeidsproductiviteit omhoog.²⁰⁹

205 Dit werd niet zo expliciet genoemd in het akkoord zelf, maar het was voor iedereen duidelijk dat dit de inzet was. De regering zou met dit akkoord afzien van top-down loonmaatregelen (in de jaren zeventig had zij dit herhaaldelijk gedaan).

206 Sluyterman 2003: 274. Kabinet-Lubbers I verlaagde daarnaast de ambtenarensalarissen en het minimumloon met 3 procent. Ook werd de koppeling van het minimumloon aan de gemiddelde ontwikkeling van cao-lonen losgelaten.

207 Kleinknecht 1994; Van Riel & Van Zanden 2023; Van Zanden 1997.

208 Kleinknecht 1994; Van Zanden 1997.

209 Kleinknecht 2020; Van Riel & Van Zanden 2023.

Loonmatiging vermindert de prikkel bij bedrijven om te zoeken naar nieuwe productiviteitsverhogende technologieën.²¹⁰ Een gebrek aan prikkels door loonmatiging zou dan ook voor een deel kunnen verklaren waarom Nederland sinds de jaren negentig relatief laag scoort op productiviteitsgroei. Hierbij kunnen zich ook zelfversterkende effecten voordoen: beperkte productiviteitsgroei legitimeert een beperkte stijging van de lonen, wat vervolgens weer bijdraagt aan beperkte prikkels om te investeren in productiviteitsverhogende technologieën.²¹¹ De groei van het bbp in de afgelopen decennia is in significante mate toe te schrijven aan de uitbreiding van de beroepsbevolking, in het bijzonder doordat veel vrouwen vanaf de jaren tachtig de arbeidsmarkt betraden.²¹²

Ook het bedrijvenbeleid kende een stevige koerswijziging ten opzichte van de jaren zeventig. Adviezen van de WRR (*Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*; 1980) en de commissie-Wagner (*Een nieuw industrieel elan*; 1981) pleitten voor afscheid van de ‘defensieve’ industriepolitiek uit de jaren zeventig. Het industriebeleid werd omgedoopt tot technologie- en innovatiebeleid. Dit beleid werd vooral gericht op het scheppen van de juiste voorwaarden en minder op het ondersteunen van specifieke sectoren of bedrijven. Denk aan het wegnemen van knelpunten voor technologische vernieuwing, zoals financieringsproblemen voor R&D en de gebrekkige aansluiting van het werk bij onderzoeksinstellingen op de behoeftes van het bedrijfsleven.

Dit alles betekende niet dat er een einde kwam aan de financiële steun voor bedrijven. Vanaf de jaren tachtig riep de overheid uiteenlopende instrumenten in het leven om bedrijven financieel te ondersteunen, met name op het gebied

210 Zie bijvoorbeeld Kleinknecht 1994.

211 Ook het CPB heeft de relatie tussen arbeidsproductiviteit en loonontwikkeling onderzocht, maar benadrukt vooral dat lonen achterblijven door een beperkte productiviteitsgroei (zie Adema & Van Tilburg 2018a; Adema & Van Tilburg 2018b). Van Riel en Van Zanden (2023) wijzen op het belang van een historisch perspectief: op de langere termijn kan er sprake zijn van wederzijdse invloed.

212 Al vanaf de negentiende eeuw was de arbeidsparticipatie van (getrouwde) vrouwen laag: zij dienden thuis voor de kinderen te zorgen, was de gedachte. In Nederland was tot 1956 de ‘Wet handelingsonbekwaamheid’ van kracht, wat onder andere inhield dat vrouwen werden ontslagen op de dag dat ze trouwden, maar ook dat zij toestemming van hun man nodig hadden om bijvoorbeeld een verzekering af te sluiten of geld op te nemen. Pas vanaf de jaren zeventig en tachtig kwam er daadwerkelijk meer maatschappelijke acceptatie voor werkende getrouwde vrouwen. Mede vanwege gebrekkige kinderopvangvoorzieningen werkten zij veelal in deeltijd. Zie Van Zanden 1997.

van R&D. Hiervoor gebruikte ze kredieten, subsidies en fiscale instrumenten.²¹³ Belangrijke voorbeelden zijn de Innovatiestimuleringsregeling (1984-1991) en de Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk (WBSO, 1994). Door deze regelingen hoefden bedrijven minder loonbelasting voor R&D-personeel te betalen. Deze fiscale maatregelen pasten goed bij het marktgeoriënteerde beleid, dat als uitgangspunt had dat de overheid niet te veel moest sturen maar innovatie vooral aan het bedrijfsleven moest overlaten.²¹⁴

Ondanks deze inzet op ‘generieke financiële maatregelen’ werd niet echt afscheid genomen van de steun voor specifieke sectoren of technologieën. In de jaren tachtig en negentig voerde de overheid uiteenlopende regelingen in om specifieke bedrijven, technologieën of sectoren te faciliteren (*picking winners*). In de jaren 2000 werd het zogeheten Sleutelgebiedenbeleid – de voorloper van het Topsectorenbeleid – ingevoerd, om succesvol gebleken economisch en wetenschappelijk sterke sectoren te ondersteunen (*backing winners*). Deze sleutelgebieden waren onder andere voeding, chemie en hightechsystemen.²¹⁵

Vanaf de jaren tachtig kwam meer nadruk te liggen op het belang van de ‘internationale concurrentiepositie’ van het bedrijfsleven. Naast loonmatiging diende in beleidsterreinen als fiscaliteit of milieu “het belang van een gunstig ondernemingsklimaat en een goed functionerende marktsector nadrukkelijk en voortdurend [te] worden meegewogen”, aldus toenmalig minister van Economische Zaken Andriessen in 1989.²¹⁶ Ook zette de overheid in op het aantrekken van buitenlandse bedrijvigheid, waarbij soepele fiscale wetgeving een belangrijke rol speelde. Van oudsher had Nederland zich ingezet om te voorkomen dat dochtermaatschappijen zouden worden belast in zowel het buitenland als Nederland, onder andere via bilaterale verdragen en maatwerkafspraken met ondernemingen. De jaren tachtig en negentig zagen een intensivering van dit beleid. Nederland werd gaandeweg een spil in de belastingontwijkingsstrategieën van veel multinationals.²¹⁷

Ten slotte heeft de overheid zich sinds 1980 veel ingezet om marktwerking te bevorderen. Tekenend daarvoor zijn privatiseringen van staatsbedrijven (zoals

213 Kredieten werden veelal door het ministerie van Economische Zaken verstrekt. Opvallend is dat in dezelfde periode de Nationale Investeringsbank stapsgewijs werd geprivatiseerd, een proces dat in 2004 werd voltooid. De bank kwam eerst in handen van de pensioenfondsen ABP en PGGM, vervolgens was er in 2005 een overname door een aantal banken (onder andere ABN AMRO), en uiteindelijk kwam het in 2021 in handen van de Amerikaanse Blackstone Group.

214 Dankbaar & Velzing 2013; Diederer 2013.

215 Dankbaar & Velzing 2013.

216 Kamerstukken II 1989/90, 21 670, nrs. 1-2.

217 Lejour et al. 2019; Vleggeert & Vording 2019.

Postbank en PTT), het vermarkten van sectoren als de telecom en energie, en het streven naar de eenwording van Europese markten.²¹⁸ Deze eenwording faciliteerde ze door harmonisatie van wet- en regelgeving, het ontmantelen van belemmerende wet- en regelgeving, en het (onder Europese druk) aanscherpen van het mededingingsbeleid. Begin jaren negentig kwam het kabinet-Lubbers III tot een akkoord om kartels te gaan verbieden. Met de invoering van de Mededingingswet zette het kabinet-Kok I dit akkoord in 1998 definitief om in wetgeving. Overeenkomsten tussen ondernemingen of gedragingen die de mededinging op de Nederlandse markt zouden verhinderen, werden verboden. Gelijktijdig kwam er een Nederlandse Mededingingsautoriteit, die moest toezien op de naleving van de wet.²¹⁹

3.3.4 Werk en sociale zekerheid

Naast loonmatiging stond het beleid op het gebied van werk en sociale zekerheid in het teken van versobering. Zowel voor de overheid als het bedrijfsleven werden de kosten ervan onhoudbaar geacht. Bijstandsuitkeringen werden losgekoppeld van marktlonen, de werkloosheidsuitkeringen werden verlaagd, het toelatingsbeleid van de Werkloosheidswet (ww) werd strenger en in de WAO was het niet langer mogelijk om gedeeltelijk arbeidsongeschikten een volledige uitkering toe te kennen. Het bleek echter lastig om het aantal mensen dat een beroep deed op uitkeringen, te verminderen. Rond 1990 deed meer dan een miljoen mensen – een zesde van de beroepsbevolking – een beroep op de ww of de WAO.²²⁰ Als oplossing voor dit probleem koos de overheid ervoor werkgevers financieel verantwoordelijk te maken voor werknemers die een beroep op deze uitkeringen moesten doen. Het idee was dat werkgevers zich dan meer zouden inspannen om te voorkomen dat werknemers in deze situatie terecht kwamen.²²¹

Vanaf de jaren negentig verschoof de aandacht van loonmatiging naar de flexibilisering van arbeidsrelaties.²²² De gedachte hierbij was dat het voor het aanpassingsvermogen van de economie goed is als werkgevers flexibelere werkrelaties kunnen aangaan met werknemers. Het aandeel flexibele arbeidsrelaties steeg tussen begin jaren tachtig en de financiële crisis van 2007-2009 van rond de 5 naar ongeveer 18 procent.²²³ Ook werd de sociale zekerheid verder aangescherpt: mensen die ziek of gedeeltelijk arbeidsongeschikt raakten, dienden zo veel mogelijk ander passend werk te vinden. Dit alles ging gepaard met een

218 Stellinga 2012.

219 Bouwens & Dankers 2012: 222.

220 Peet & Nijhof 2015: 231.

221 Peet & Nijhof 2015: 231.

222 Bruggeman & Camijn 1999: 36.

223 OESO 2023a.

grotere nadruk op re-integratie en activerend arbeidsmarktbeleid. De sociale zekerheid moest meer gaan fungeren als ‘trampoline’ en minder als ‘vangnet’.²²⁴

3.3.5 Milieu- en klimaatbeleid

Milieuvervuiling en de negatieve volksgezondheidseffecten daarvan waren in de jaren zestig en zeventig opgekomen als belangrijk maatschappelijk en politiek thema. In de jaren tachtig werd het milieubeleid in eerste instantie expliciet gekoppeld aan het belang van economische groei. Voorkomen moest worden dat Nederland te ver voorop zou gaan lopen op omliggende landen.²²⁵ Eind jaren tachtig zorgden zure regen, het gat in de ozonlaag en de vervuiling van bodem en rivieren er echter voor dat het milieuprobleem meer politieke prioriteit kreeg.²²⁶ De Nederlandse overheid ontwikkelde ambitieuze kaders in zogeheten Nationale Milieubeleidsplannen (NMP) en werd hiermee koploper in Europa. Gedurende de jaren tweeduizend verdween het milieubeleid echter weer naar de achtergrond en schroefde Nederland zijn ambities op tal van terreinen terug, bijvoorbeeld wat betreft de uitstoot van verzurende stoffen zoals zwaveldioxide en stikstof. Europese minimumnormen werden het uitgangspunt.²²⁷

Intussen verschoof de aandacht naar duurzaamheid en klimaat. Een belangrijke stap hierbij vormden de VN-conferentie over klimaatverandering in 1992 in Rio de Janeiro en het daaruit vloeiende Kyoto-protocol (1997). Landen spraken af om de uitstoot van broeikasgassen te reduceren. In Europa leidde dit onder andere tot de lancering van het *European Union Emissions Trading System* (EU ETS) in 2005. In dit systeem worden emissierechten verdeeld onder bedrijven, waarna deze de uitstootrechten onderling mogen verhandelen. Deze systematiek – een marktoplossing voor het duurzaamheidsprobleem – paste goed bij de inzet op marktmechanismen.²²⁸ Overheden leken echter angstig om bedrijven al te grote kosten op te leggen, onder andere met het oog op de internationale concurrentiepositie. De effectiviteit van het systeem liet zo in de eerste fases te wensen over: door het overschot van (gratis) emissierechten was de prijs om (meer) CO₂ uit te mogen stoten lange tijd verwaarloosbaar.²²⁹

3.3.6 Het bestuur van ondernemingen

Wat betreft de grote onderneming lag de nadruk in deze periode sterk op de belangen van aandeelhouders. In de Nederlandse context liep deze ontwikkeling parallel aan de onvrede over het gesloten karakter van de Raad van

224 Vrooman 2010: 359-360.

225 Geciteerd in Peet & Nijhof 2015: 236.

226 Van der Steen et al. 2021: 29-30.

227 Hoogervorst & Dietz 2015.

228 Stam et al. 2011.

229 Europese Commissie 2022.

Commissarissen en het bestuur van de onderneming. Het management van beursgenoteerde bedrijven ging met verwijzingen naar ‘aandeelhouderswaarde’ steeds meer focussen op financiële markten. Diverse beloningsinstrumenten werden geïntroduceerd om het management op één lijn te krijgen met de financiële belangen van aandeelhouders, zoals beloningen in de vorm van optiepakketten. Bedrijven werden dus steeds meer gezien als instrument om financiële waarde te creëren, in plaats van als entiteit met bredere doelstellingen. Deze trend beperkte zich niet tot alleen beursgenoteerde bedrijven, in toenemende mate zochten en volgden niet-beursgenoteerde ondernemingen het advies van consultants om vergelijkbare strategieën te implementeren.²³⁰ Ook van belang was de opkomst van nieuwe soorten aandeelhouders, zoals *private equity*-fondsen en *hedge funds*, die primair met een financiële bril naar ondernemingen keken.

Kader 3.9 Beloningen bij beursgenoteerde ondernemingen

In de bedrijfskunde en economie werd vanaf de jaren tachtig benadrukt dat de belangen van management en aandeelhouders uit elkaar kunnen lopen. Wetenschappers presenteerden variabele betalingen met aandelen als een goede manier om deze belangen dichterbij elkaar te brengen; managers worden zo immers ook aandeelhouder. Ook zouden bonussen gekoppeld kunnen worden aan de beurskoers. De vergoeding van bestuurders werd zo minder een beloning voor de geleverde inzet, en meer een instrument om managers te prikkelen.²³¹ Sindsdien zijn de variabele beloningen sterk toegenomen. Omdat vaste vergoedingen eveneens bleven toenemen, zijn managers in de afgelopen decennia veel meer gaan verdienen ten opzichte van de gemiddelde werknemer. Amerikaanse bedrijven liepen met deze praktijken voorop.²³² De trend van veel hogere beloningen is terug te zien bij Nederlandse beursgenoteerde bedrijven. In de periode 1996-2006 stegen de cao-lonen met 40 procent, terwijl beloningen voor topbestuurders verdriedvoudigden.²³³ Volgens een studie was de jaarlijkse beloning van een CEO van een Nederlands beursgenoteerd bedrijf (vast en variabel) in 2015 gemiddeld ongeveer 5,3 miljoen euro: ongeveer honderd keer zoveel als een gemiddelde werknemer van een dergelijk bedrijf verdiende. Daarvan bestond zeker 4 miljoen euro uit variabele beloningen.²³⁴

230 Boot 2009.

231 Zie ook Lokin 2018: 667.

232 Bebchuck & Grinstein 2005.

233 Fennema & Heemskerck 2008: 98-100.

234 Kotnik & Sakinc 2022; zie ook Jansen et al. 2013.

De toegenomen nadruk op het aandeelhoudersperspectief vertaalde zich in beleid.²³⁵ De Nederlandse Corporate Governance Code – de Code Tabaksblat uit 2003 – had als een van de doelen om de *accountability* van het bestuur aan te scherpen, en daarnaast de positie van de aandeelhouder te versterken. De structuurregeling werd in 2004 aangepast vanuit dezelfde motivatie: aandeelhouders waren vanaf dat moment eindverantwoordelijk voor de benoeming van nieuwe commissarissen. De in de jaren zeventig beoogde verdere uitbouw van de zeggenschapsrechten van werknemers kreeg daarentegen geen krachtig vervolg: de aanpassingen van de Wet op de ondernemingsraden in deze periode waren niet fundamenteel. De ‘democratisering van de onderneming’ werd in dat opzicht een halt toegeeroepen.²³⁶

3.3.7 De financiële crisis en de nasleep daarvan

De financiële crisis van 2007-2009 leidde in eerste instantie vooral tot een debat over financiële regulering. Uit analyses bleek dat beleidsmakers te veel hadden vertrouwd op het zelfcorrigerende vermogen van financiële markten en het risicomanagement van banken.²³⁷ Meer in het algemeen staat het bedrijvenbeleid de laatste jaren meer ter discussie, met name door jaren van traag economisch herstel en de toenemende urgentie van maatschappelijke opgaven op het gebied van klimaat, gezondheid, arbeidsmarkt en het toekomstige verdienvermogen.

In hoofdstuk 1 stipten we al een aantal van deze discussies aan. Wat betreft ondernemingen en hun krachtenveld gaat het bijvoorbeeld over de mate waarin beursgenoteerde ondernemingen zich dienen te richten op de (gepercipieerde) belangen van aandeelhouders of op de belangen van een bredere groep stakeholders. Gerelateerd hieraan is de discussie in welke mate bedrijven bereid zijn op eigen initiatief in te zetten op het vergroten van hun maatschappelijke bijdrage, al dan niet door daarvoor een bepaald bedrijfsdoel – in jargon: *purpose* – te stellen.²³⁸

Daarnaast zien we de afgelopen jaren veel debat over de rol van de overheid en de doelen van het beleid voor bedrijven. Sommigen bepleiten dat de overheid een assertievere rol dient te spelen in de economische ontwikkeling.²³⁹ Zij stellen dat de overheid een bredere blik dient te hanteren dan voorheen, namelijk een focus op welvaart waarin ecologische en sociale doelstellingen een

235 Boot 2009.

236 Schippers 2010. Voor studies naar het functioneren van ondernemingsraden, zie bijvoorbeeld Van den Berg et al. 2011; Smulders & Pot 2016; Visser 1995.

237 Financial Services Authority 2009.

238 Mayer 2018; voor Nederland zie bijvoorbeeld Cools 2021.

239 Mazzucato 2019; Ramos & Hynes 2019.

volwaardige plek krijgen.²⁴⁰ Er zijn ook tegengeluiden te horen: gaat een sterker sturende overheid niet ten koste van ondernemerschap en privaat initiatief? En zijn sociale en ecologische doelstellingen niet vooral gebaat bij een bedrijvenbeleid dat juist nadrukkelijk focust op ‘geld verdienen’? Deze discussies zijn verre van uitgekristalliseerd en laten vooral zien hoezeer de samenleving op zoek is naar nieuwe aanknopingspunten. In de komende hoofdstukken gaan we hier verder op in.

3.3.8 Puntsgewijze samenvatting

- In de periode 1980-heden verschoof het economisch zwaartepunt in het bedrijfsleven verder richting commerciële dienstverlening. Bedrijven zochten via reorganisaties, fusies en overnames naar hun plek in een mondiale markt. Daarbij zetten industriële bedrijven meer in op specialisatie terwijl dienstenbedrijven juist diversifieerden.
- De inzet van de overheid verschoof van (poging tot) sturen naar meer voorwaardenscheppend beleid. Ze richtte zich op het versterken van het concurrentievermogen van het Nederlandse bedrijfsleven, onder andere via loonmatiging, versoering van de sociale zekerheid, liberalisering en fiscale steun voor innovatie.
- Het perspectief op de onderneming veranderde: het aandeelhoudersperspectief kwam centraler te staan. In de praktijk betekende dat niet zozeer dat aandeelhouders meer invloed kregen, maar vooral dat managers meer gingen sturen op financiële indicatoren.
- Sinds de financiële crisis van 2007-2009 zijn de twijfels over overheidsbeleid gericht op bedrijven prominenter op de politieke en maatschappelijke agenda komen te staan.

3.4 Conclusie

In dit hoofdstuk beschreven we in vogelvucht een aantal belangrijke historische ontwikkelingen in het Nederlandse bedrijfsleven en bedrijvenbeleid. Daarbij zagen we dat opvattingen over de taken van de overheid en het bedrijfsleven aan verandering onderhevig zijn. Zo waren arbeidsomstandigheden en sociale voorzieningen eind negentiende eeuw nog grotendeels een ‘private’ verantwoordelijkheid: het was aan de werkgever om te bepalen in welke mate hij of zij hierin voorzag. In de loop van de twintigste eeuw is het

vanzelfsprekend geworden dat op dit gebied een uitgebreid publiek stelsel bestaat. Uiteraard hebben werkgevers nog steeds bewegingsvrijheid op dit terrein, maar de vrijblijvendheid van weleer is verdwenen. De grens tussen publieke en private taken is dus niet in steen gebeiteld.

De geschiedenis toont ook golfbewegingen, waarbij perspectieven die eerder terzijde waren geschoven toch weer terugkeren, zij het in aangepaste vorm. Denk hierbij vooral aan de nadruk op bewegingsvrijheid voor ondernemingen. Deze nadruk was groot eind negentiende eeuw, maar kwam ter discussie te staan tijdens de Eerste Wereldoorlog en vooral tijdens de Grote Depressie. In de decennia daarna werd juist veel meer benadrukt dat bedrijven een zekere inkadering nodig hadden om een zo groot mogelijk maatschappelijke bijdrage te leveren. De crisis van de jaren zeventig bracht echter een nieuwe ommezwaai: overheidssturing stuitte op scepsis en het belang van bewegingsvrijheid voor bedrijven kwam weer op de voorgrond te staan.

Naast alle verandering en golfbewegingen valt een aantal rode draden op in de geschiedenis van bedrijven en bedrijvenbeleid in Nederland. Een eerste constante in het beleid is de sterke mate van verantwoordelijkheidsdeling tussen publiek en privaat: tussen overheid, bedrijven, vakbonden en andere maatschappelijke partijen. Overleg, compromis en afstemming zijn zeker in de twintigste eeuw de regel geworden. Dit is een kracht wanneer het gepaard gaat met gedeelde verantwoordelijkheid, maar kan ook kwetsbaarheden introduceren wanneer partijen vooral naar elkaar kijken om stappen te zetten.

Ten tweede is de internationale oriëntatie van het Nederlandse bedrijfsleven een belangrijk gegeven. Deze verbondenheid met het buitenland heeft ons land veel gebracht. Ontegenzeggelijk is Nederland vatbaar gebleken voor economische crises die elders waren ontstaan, zoals gebeurde tijdens de jaren dertig en de jaren zeventig. Maar Nederland heeft ook geprofiteerd van internationale bloeiperioden, zoals in de tijd voor 1914, in de jaren vijftig en zestig, en in de jaren negentig.²⁴¹ De ogen sluiten voor deze realiteit is risicovol. Dat bleek bijvoorbeeld in de jaren dertig, toen het kabinet de internationale concurrentiepositie schaadde door het langst van alle Europese landen vast te houden aan de Gouden Standaard.²⁴² Het bleek ook in de jaren zestig en zeventig, toen de concurrentiepositie werd ondermijnd door sterk stijgende lonen, sociale-zekerheidskosten en prijzen.²⁴³ Omgekeerd kan ook een zeer sterke focus op de internationale concurrentiepositie tot suboptimale

241 Sluyterman 2003: 324.

242 Van Zanden 1997.

243 Peet & Nijhof 2015.

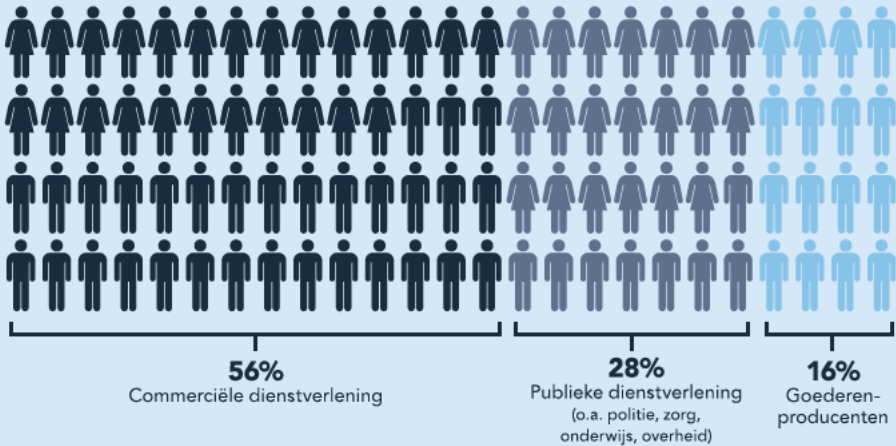
uitkomsten leiden. Zo lijkt de decennialange inzet op loonmatiging sinds de jaren tachtig de prikkel voor ondernemingen om te investeren in innovatie te hebben verminderd.²⁴⁴ Ook kreeg Nederland op het gebied van zowel handelsstromen als geldstromen steeds meer trekjes van een ‘doorvoereconomie’, waarvan de toegevoegde waarde beperkt is.²⁴⁵

Ten derde laat de geschiedenis zien dat de Nederlandse overheid bepaalde bedrijven en bedrijvigheid uit de wind tracht te houden met financiële steun en meebewegende regulering. Denk aan de soepele kartelregimes, het in leven proberen te houden van een bedrijf als RSV in de jaren zeventig, het genereuze fiscale regime voor multinationals en de milde regulering van de financiële sector in aanloop naar de kredietcrisis van 2007-2009. In sommige gevallen was dergelijk beleid een reactie op zware economische tijden, in andere gevallen was het eerder preventief bedoeld om de internationale concurrentiepositie te behouden. Een strategie gericht op bescherming van het bedrijfsleven kan soms voordelig lijken, maar creëert ook het gevaar dat bedrijven te weinig gebruik maken van hun innovatieve vermogen. In de volgende hoofdstukken werken we dit nader uit.

Infographic 2 Bedrijfsleven in kaart

Grootste sectoren in Nederland 2021

Waar werken de meeste mensen?



Commerciële dienstverlening

Zakelijke dienstverlening	2041
Handel	1538
Horeca	417
Cultuur, sport en recreatie	414
Vervoer en opslag	414
Informatie en communicatie	344
Financiële dienstverlening	211
Verhuur en handel van onroerend goed	77

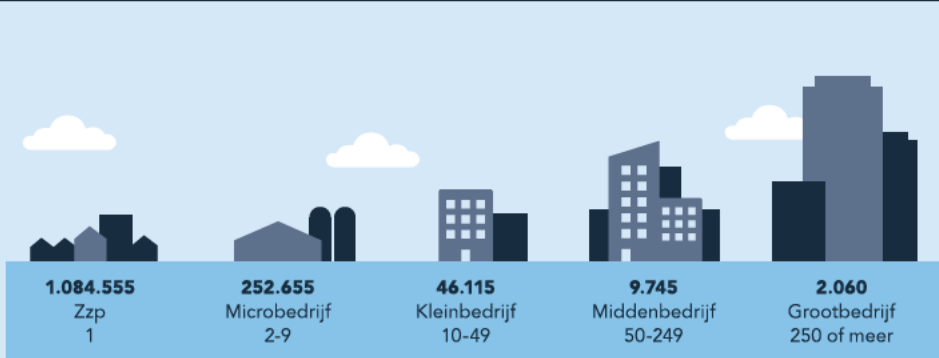
Goederenproducenten

Industrie	800
Bouwnijverheid	541
Landbouw, bosbouw	205
Waterbedrijven en afvalbeheer	37
Energievoorziening	30
Delfstoffenwinning	7

X 1000 werkende personen

Bron: bewerking figuur van het cbs

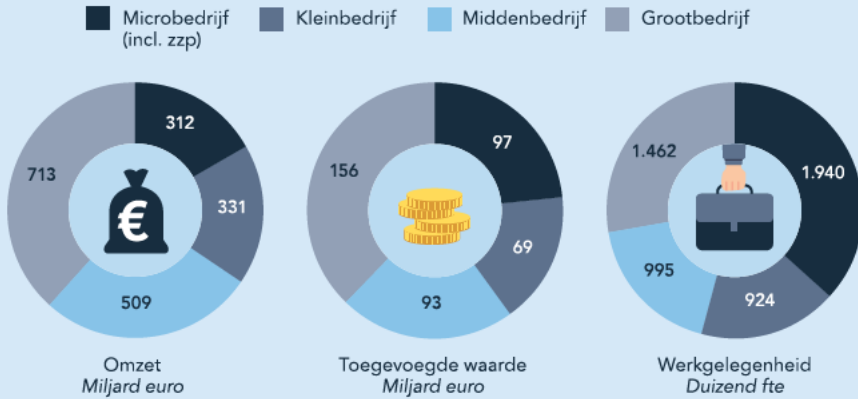
Aantal bedrijven per grootteklasse in de business economy 2022



Aantal werkende personen

Bron: bewerking figuur van het mkb 2022

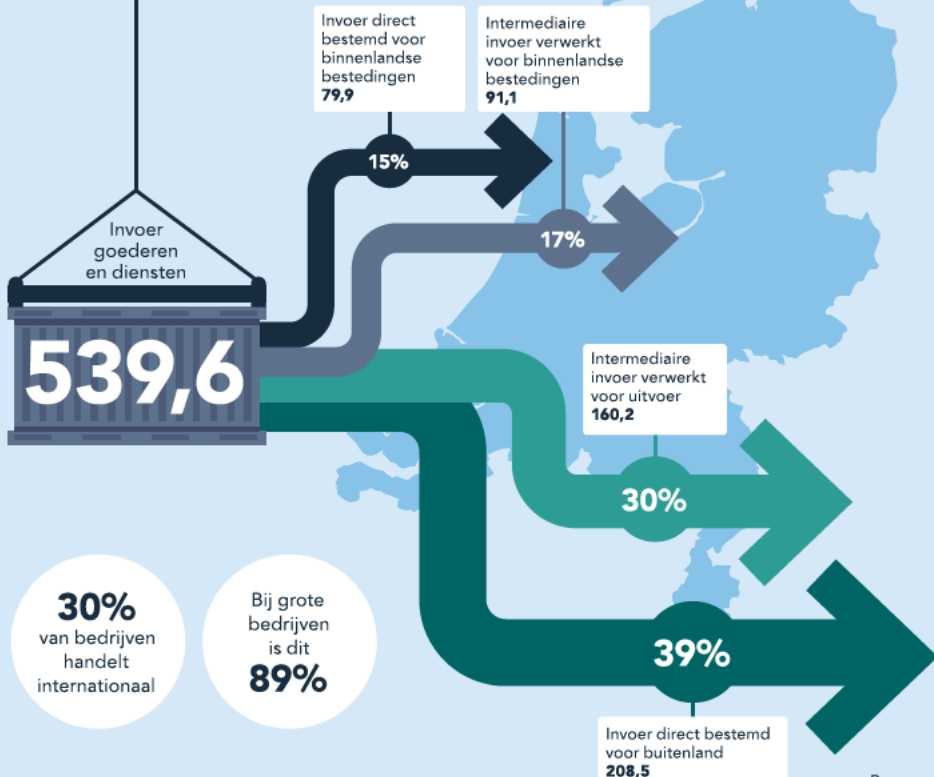
Grote bedrijven zorgen voor relatief veel omzet en werkgelegenheid in 2021



Bron: bewerking figuur Staat van het MKB 2022; op basis van extrapolatie

Nederlandse bedrijfsleven sterk internationaal georiënteerd

Bestemmingsverdeling van goederen- en diensteninvoer 2020
x miljard euro



Noot: totalen wijken af door afronding

Bron: CBS

4 Obstakels voor het bedrijfsleven

Het perspectief op de maatschappelijke rol van ondernemingen verandert door de tijd, zo leert de historische blik uit het vorige hoofdstuk. Ieder tijdsgewricht kent andere opgaven en daarmee ook andere verwachtingen over hoe bedrijven zouden moeten bijdragen aan de samenleving. Natuurlijk zijn er ook maatschappelijke bijdragen die niet specifiek tijdsgebonden zijn, denk aan het voorzien in werkgelegenheid. De vraag blijft of ondernemingen ook daadwerkelijk de bijdragen leveren die van hen verwacht worden en, als dat niet zo is, wat hen daarbij belemmert.

In dit hoofdstuk richten we ons op de obstakels die ondernemingen ervaren bij het realiseren van een grotere maatschappelijke bijdrage. Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 staan de kernactiviteiten van bedrijven centraal in dit rapport. Het gaat ons erom hoe bedrijven vanuit hun producten, diensten en productieprocessen maatschappelijke impact hebben. Daarbij maken we gebruik van de term ‘bedrijfsmodel’. De bedrijfskundige literatuur kent hier uiteenlopende definities voor.²⁴⁶ Wij gebruiken de term wanneer we verwijzen naar de logica achter een onderneming. Een bedrijfsmodel is een representatie van wat een onderneming op een bepaald moment doet.²⁴⁷ Het beschrijft hoe een onderneming waarde creëert door de ontwikkeling van een product of dienst, op welke manier ze vervolgens de markt betreedt en hoe ze ervoor zorgt dat een deel van de gecreëerde waarde weer terugvloeit naar de onderneming zelf.²⁴⁸ We bekijken wat ondernemingen ervan weerhoudt om binnen zo’n bestaand bedrijfsmodel een grotere maatschappelijke bijdrage te leveren en/of om het bedrijfsmodel te veranderen om die grotere bijdrage mogelijk te maken.

Uiteindelijk streeft een bedrijf naar een situatie waarin de inkomstenstromen minimaal even groot zijn als de gemaakte kosten. Bedrijfsbelangen en maatschappelijke belangen kunnen hierbij in elkaars verlengde liggen, maar belangen kunnen ook botsen als een onderneming haar kosten vermindert door deze af te wentelen op de samenleving. Ondernemerssucces is bovendien geen vaststaand gegeven. De wereld om ondernemingen heen verandert voortdurend. Consumentenvoorkeuren veranderen, werknemers willen zich anders ontwikkelen, overheden komen met nieuwe wetten of financiers met

246 DaSilva & Trkman 2014; Jensen 2013.

247 Casadesus-Masanell & Ricart 2010.

248 DaSilva & Trkman 2014; Osterwalder & Pigneur 2010. Verdienmodel is een andere veelgebruikte term. Hieronder verstaan we de wijze waarop bedrijven omzet genereren. Het verdienenmodel is daarmee onderdeel van het bedrijfsmodel.

andere eisen. Om te kunnen voortbestaan zullen ondernemingen zich constant moeten aanpassen. Ze ontkomen er niet aan om keuzes te maken en na te denken over hoe zij hun bijdrage aan de welvaart kunnen verhogen. Uiteindelijk bepaalt dat hun maatschappelijke *license to operate*.

Tactische overwegingen zijn daarbij belangrijk; de tactiek van een onderneming bepaalt hoeveel waarde ze in de markt weet te verzilveren.²⁴⁹ Een product kan nog zo goed zijn, als een bedrijf niet de juiste afzetmarkt weet aan te boren ontstaat er een probleem. De tactische keuzes van ondernemingen beïnvloeden ook de impact die ze hebben op de rest van de samenleving. Neem de herkomst van bepaalde grondstoffen: van leverancier wisselen vormt doorgaans geen wezenlijke verandering van een bedrijfsmodel, maar kan de maatschappelijke impact van een onderneming wel vergroten of verkleinen. Of neem de keuze die supermarkten hebben wanneer ze producten in de aanbieding doen: een andere prijs kan consumptiegedrag sturen en is daarmee mogelijk ook van invloed op de gezondheid van mensen.

Het belang van keuzes laat zien dat ondernemingen niet machteloos staan tegenover de diverse obstakels die we in dit hoofdstuk bespreken. Ze kunnen ervoor kiezen om bedrijfsmodellen anders in te richten, zodat bijvoorbeeld afhankelijkheden in de waardeketen een minder groot obstakel worden. Tegelijkertijd is het voor een onderneming niet zonder risico's om op veranderingen in te spelen. De toekomst is immers onzeker. Vertrouwen en durf zijn nodig om strategische besluiten te nemen voor de lange termijn. Vooral als er investeringen nodig zijn die tot minder winst in het hier en nu leiden of wanneer keuzes voor bijvoorbeeld gezondere of duurzamere bedrijfsmodellen druk leggen op financiële resultaten in de toekomst. In dit hoofdstuk bespreken we achtereenvolgens zeven belemmeringen die ondernemingen in de weg staan om een grotere maatschappelijke bijdrage te leveren (zie figuur 4.1). Tezamen laten ze zien waarom keuzes die voor de maatschappij gunstig uitpakken, niet altijd makkelijk te maken zijn.

Voordat we deze belemmeringen in detail bespreken, merken we op dat er grote verschillen tussen bedrijven bestaan. Onder andere in rechtsvorm, leeftijd en mate van internationale oriëntatie. Niet voor alle ondernemingen zijn de belemmeringen daarom even relevant. Bovendien zijn er ondernemingen die überhaupt niet uit zijn op het leveren van een grotere maatschappelijke bijdrage of zelfs bewust roofofbouw plegen op de samenleving, bijvoorbeeld door criminele activiteiten te ontplooiën. In dit hoofdstuk kiezen we het perspectief van bedrijven die een grotere bijdrage *willen* leveren, maar dat uiteindelijk toch niet doen. We willen begrijpen waar ondernemingen op vastlopen.

Figuur 4.1 Belemmeringen voor grotere maatschappelijke bijdrage bedrijfsleven

4.1 Afwentelgedrag

“Het mogelijke verdienmodel [van biobrandstoffen] trekt ons aan, maar commercieel moet het wel te doen zijn. De prikkels voor dit soort ontwikkelingen zijn [...] niet geweldig geweest, aangezien olie te goedkoop blijft.”

CEO chemiemultinational

Voor ondernemingen geldt dat een bedrijfsmodel uiteindelijk moet renderen: wanneer de omzet de gemaakte kosten structureel niet dekt, kan een onderneming niet duurzaam blijven voortbestaan. Een belangrijk obstakel om maatschappelijk bij te dragen ontstaat dan ook wanneer deze bijdragen de omzet onder druk zetten of wanneer de kosten stijgen. De prioriteit ligt dan al snel bij het in stand houden van de status quo. Bovenstaande uitspraak van de CEO van een chemiemultinational staat daarmee niet op zichzelf.

De CEO geeft aan dat de niet-duurzame brandstof ‘te goedkoop’ is in verhouding tot duurzamere alternatieven. Voor de maatschappij is het gebruik van olie echter niet goedkoop. Zo brengt het gebruik van een dieselvrachtauto of dieselpersonenauto meerdere negatieve externe effecten met zich mee. Een deel van die effecten heeft met de gekozen brandstof te maken: de uitstoot van CO₂ draagt bij aan klimaatverandering en fijnstof verslechtert de luchtkwaliteit. Een ander deel van de effecten heeft met wegvervoer an sich te maken: de publieke infrastructuur slijt en er is een risico op ongevallen en congestie. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) raamde voor 2018 de som van deze maatschappelijke kosten op meer dan 2 euro per liter diesel, vele malen meer

dan de accijns op een liter diesel. Doordat veel van deze kosten niet terugkomen in de marginale kosten, zal de bredere maatschappelijke impact over het algemeen geen rol spelen bij de keuze om een vervoersmiddel wel of niet te gebruiken. De kosten verschuiven naar de samenleving.²⁵⁰

Een ander voorbeeld waar de kosten worden doorgeschoven naar de samenleving, zijn vlieguren. Zakelijke vluchten zijn goed voor 30 procent van alle passagiers op de Nederlandse luchthavens, en 80 procent van zakelijke vlieguren die Nederlanders maken, heeft een bestemming binnen Europa.²⁵¹ Voor veel van die vlieguren bestaan er alternatieven die minder schadelijke neveneffecten met zich meebrengen, zoals treinreizen of virtuele ontmoetingen. Toch kiezen ondernemingen ervoor om te vliegen. Doordat ook hier geldt dat de prijs van een vliegticket de maatschappelijke kosten onvoldoende weerspiegelt, is het voor ondernemingen aantrekkelijk om veel te vliegen – al spelen natuurlijk ook andere overwegingen mee, zoals reiscomfort en reistijd.²⁵² Tegelijkertijd loont het voor luchtvaartmaatschappijen en vliegvelden om de negatieve externe effecten niet terug te laten komen in de prijs.

Belastingen zijn een manier om de maatschappelijke kosten te verhalen en daarmee de kans te verkleinen dat ondernemingen deze afwentelen op de samenleving. In de praktijk blijken ze vaak echter te laag om een effectieve prikkel tot minder gebruik te zijn. De belasting op aardgas kent een degressieve structuur: grootverbruikers betalen minder belasting per kubieke meter.²⁵³ Uit figuur 4.2 blijkt dat de milieuschade door grootverbruikers, vanaf 170.000 kubieke meter aardgas, niet gecompenseerd wordt door de belastingen op aardgas. De degressieve tariefstructuur maakt het bovendien aantrekkelijk voor gebruikers om op te schalen en daarmee de marginale kosten te verlagen. Niet alleen zijn de tarieven degressief, ook kennen enkele energie-intensieve bedrijfsactiviteiten vrijstellingen voor de energiebelasting. Het idee hierachter is dat deze verlaagde belastingen noodzakelijk zijn voor de concurrentiepositie; ook andere Europese landen kennen dit soort lagere tarieven of vrijstellingen.²⁵⁴

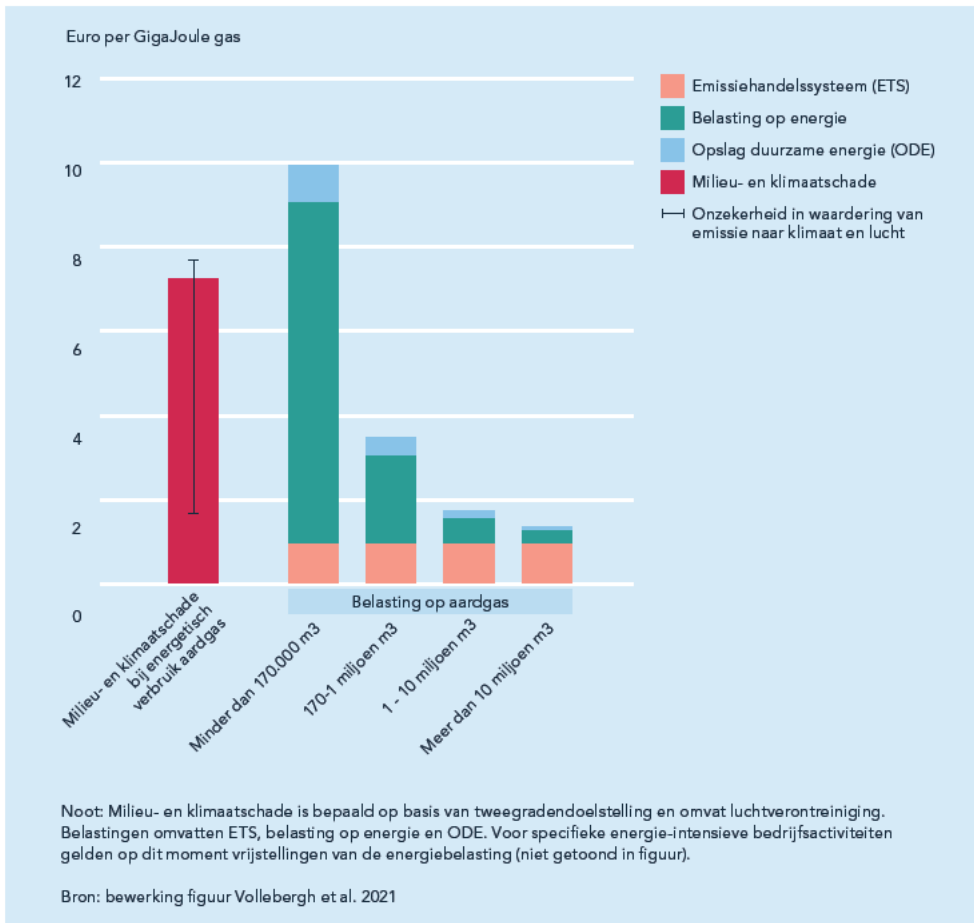
250 Bollen et al. 2019. Bij aanschaf van vervoersmiddelen worden keuzes ook beïnvloed door de hoogte van andere belastingen, zoals de motorrijtuigenbelasting; zie ook Vollebergh et al. 2016.

251 Kamerstukken II 2021/22, 31 936, nr. 894 (bijlage).

252 Zie bijvoorbeeld Verbeek 2023.

253 WRR 2023.

254 Blom et al. 2021.

Figuur 4.2 Beprijzing en milieuschade verbruik aardgas door industrie in 2018

Het afwentelen van kosten op de samenleving is wijdverspreid en beïnvloedt alle dimensies van welvaart. Er is op dit moment veel aandacht voor de negatieve impact van bedrijfsactiviteiten op milieu en klimaat, maar dat neemt niet weg dat verborgen maatschappelijke kosten ook betrekking kunnen hebben op de sociale en economische dimensie van welvaart.

Er zijn bijvoorbeeld ondernemingen die proberen te besparen op arbeid door kosten te verschuiven naar de samenleving. De arbeidsinspectie constateerde in 2021 dat er meerdere, dubieuze constructies bestaan waarmee ondernemingen arbeidskosten drukken. Deze variëren van verplichte huur van huisvesting, zwartwerken, schijnzelfstandigheid en verkapte vormen van stukloon.²⁵⁵

Deze problematiek speelt in het bijzonder bij arbeidsmigranten. Kort verblijvende arbeidsmigranten in Nederland worden vaak ingezet voor zwaar en gevaarlijk werk, waarbij de veiligheid niet altijd voorop staat. Voor 16 procent van deze groep werknemers lijkt werkgeverschap niet op orde te zijn. Daarnaast zijn slachtoffers van arbeidsuitbuiting in 98 procent van de gevallen arbeidsmigrant.²⁵⁶ Wanneer slechte arbeidsomstandigheden tot problemen leiden, bijvoorbeeld op het gebied van huisvesting of gezondheid, draait ook de samenleving als geheel op voor de kosten, onder andere via collectieve voorzieningen.²⁵⁷

Ook aan de omzetkant ervaren ondernemingen prikkels die maatschappelijk ongunstige bedrijfsmodellen in stand houden. Er kan in de markt vraag zijn naar schadelijke producten of diensten. Zo verhoogt de consumptie van ongezonde en bewerkte levensmiddelen de kans op volksziektes als obesitas en diabetes. De financiële prikkels om deze producten te blijven produceren of verkopen zijn sterk: doordat de prijs van ongezonde producten geen goede reflectie is van maatschappelijke kosten, is er eigenlijk ‘te veel vraag’ naar. In de economische wetenschap wordt gesproken over *consumption externalities*. Ook dit type externe effecten bestaat overal. Denk bijvoorbeeld aan de deeleconomie waar de verhuur van particuliere woningen aan toeristen voor overlast zorgt bij omwonenden.²⁵⁸ Ondernemingen maken het mogelijk dat consumenten de nadelen van consumptie afwentelen op de samenleving.²⁵⁹ Sterker, ondernemingen jagen de consumptie vaak doelbewust aan, bijvoorbeeld door voor dergelijke producten reclame te maken of producten verslavender te maken. Zo adverteert menig supermarkt voor snoepgoed of frisdranken met veel calorieën.

Voor sommige ondernemingen zijn deze externe effecten volledig met hun bedrijfsmodel verweven, zoals bij fabrikanten van suikergoed of tabakswaren. Voor andere ondernemingen zijn er meer mogelijkheden om de negatieve impact die voortkomt uit consumptie, te verkleinen. Een supermarkt kan kiezen welke producten ze bij de kassa neerlegt, een webshop kan kiezen hoeveel verpakkingsmateriaal hij gebruikt.²⁶⁰

256 Heyma et al. 2022; Nederlandse Arbeidsinspectie 2022.

257 Zie bijvoorbeeld de recente discussie rondom arbeidsomstandigheden op Schiphol.

258 Nieuwland & Van Melik 2020.

259 WRR 2014a.

260 Supermarkten maken de laatste jaren bewegingen op dit vlak. Zo heeft Lidl Nederland de keuze gemaakt om sinds oktober 2021 geen tabakswaren meer in haar assortiment op te nemen. Lidl sluit zich daarmee aan bij de landelijke gezondheidscampagne voor een rookvrije generatie. Ook heeft Lidl, net als Jumbo, aangegeven in de loop van 2023 geen groente en fruit meer in te vliegen en de producten zo veel mogelijk uit de landelijke voedselketen te halen, om zo haar bedrijfsmodel meer in lijn te brengen met de doelstellingen uit het Klimaatakkoord van Parijs. Ook andere supermarktconcerns geven aan minder afhankelijk te willen zijn van vliegverkeer voor de invoer van groente en fruit.

4.1.1 Meeliften op andermans goede zaken

Het op de samenleving kunnen afwentelen van schade – de zogeheten *negatieve* externe effecten – vormt dus een belangrijke belemmering voor ondernemingen om een grotere maatschappelijke bijdrage te leveren. Er kunnen echter ook problemen ontstaan bij bedrijfsactiviteiten die een *positief* effect hebben op de samenleving. Wanneer de maatschappelijke baten groter zijn dan de private baten, kunnen er te weinig prikkels zijn om dergelijke bedrijfsactiviteiten te ontwikkelen. Er ontstaat dan een risico op meeliftgedrag, oftewel *free riding*: een individuele partij profiteert van bepaalde voorzieningen, diensten of producten zonder ervoor te hoeven betalen, waardoor het in het eigen financiële belang van die partij is om hieraan zelf niet bij te dragen.

Dit probleem doet zich onder andere voor in de data-economie. Datadeling tussen bedrijven herbergt een groot potentieel aan maatschappelijke waarde.²⁶¹ Startups kunnen bijvoorbeeld nieuwe producten ontwikkelen door gebruik te maken van data van andere organisaties. Denk aan bedrijven die openbare topografische informatie gebruiken voor hun producten of hun algoritmes trainen op datasets van andere partijen, bijvoorbeeld om de computer medische diagnoses te kunnen laten maken. Individuele bedrijven hebben echter weinig prikkels om potentieel nuttige data te delen wanneer ze daar zelf weinig profijt uit halen. Data worden dan inefficiënt gedeeld.²⁶² In Nederland spelen branche-organisaties een belangrijke rol om de potentie van datadelen meer te benutten. Zo hebben het Verbond van Verzekeraars en de logistieke sector de handen ineengeslagen om te onderzoeken of het delen van vrachtverkeerdata tot een betere risico-inschatting voor verzekeringen kan leiden.²⁶³ Datadelen tussen bedrijven is overigens ook niet zonder maatschappelijke risico's. Niet alleen is het borgen van de cyberveiligheid van belang. Datadelen kan ook problematisch zijn vanuit mededingingsperspectief, bijvoorbeeld wanneer partijen worden uitgesloten of wanneer informatie-uitwisseling tot prijsafspraken leidt.²⁶⁴

Kader 4.1 Duurzame bouw loont beperkt voor onderneming

De bouwsector is met zijn productieprocessen verantwoordelijk voor een aanzienlijk deel van de CO₂-uitstoot in Nederland. De materialen die in deze sector het meest worden gebruikt, zijn staal, beton en hout. Om staal en beton te maken gaan ijzererts en kalksteen in een brandoven met zeer hoge temperaturen. Bij dit proces komt veel koolstof vrij.

261 Jones & Tonetti 2020.

262 El-Dardiry et al. 2021.

263 Data sharing coalition 2021.

264 Crémer et al. 2019; Zie ook kader 5.3.

Bouwen met hout is milieuvriendelijker, maar komt nog relatief weinig voor in Nederland. Houtbouw is duur en vereist specialistische kennis die niet altijd voorhanden is.²⁶⁵ Er is ook discussie over de rekenmethodes die gebruikt worden om de milieu-impact van gebouwen te bepalen. De ecologische baten van *biobased* materialen, zoals hout, zouden onvoldoende worden erkend.²⁶⁶ Vooralsnog blijft het financieel aantrekkelijker om te werken met staal en beton.

Daarnaast wordt volgens diverse bouwbedrijven die we spraken, verduurzaming bemoeilijkt doordat opdrachtgevers nog te weinig waarde hechten aan de voordelen daarvan op langere termijn. In de woorden van een gesprekspartner in de bouwsector:

“Het is heel populair om te zeggen dat duurzaamheid geld oplevert, maar in de businesscase is het vaak niet zo. Als een opdrachtgever een duurzaam hoofdkantoor wil en een aannemer wil dat gaan bouwen, dan betaalt zowel de opdrachtgever als de aannemer meer geld en zijn de benefits voor de werknemers die zich er prettiger bij voelen of voor generaties na ons die minder last hebben van de uitstoot.”

Zoals de gesprekspartner aangeeft, eindigt de impact op de leefomgeving niet met de aflevering van een bouwproduct. De gebouwde omgeving zelf is verantwoordelijk voor ongeveer 37 procent van het energieverbruik en heeft een aandeel van ongeveer 13 procent in de totale broeikasgasuitstoot in Nederland.²⁶⁷ Hier is sprake van positieve externe effecten: partijen (zoals volgende generaties) die niet direct bij de transactie betrokken zijn, ervaren voordelen van duurzame bouw. Doordat de opdrachtgever deze baten niet direct ervaart, zal hij of zij minder geneigd zijn daarvoor te betalen.

Er liggen dus grote kansen voor de bouw om de leefomgeving te helpen verduurzamen. Om die kansen te verzilveren is het echter van belang dat de positieve impact ook terugvloeit naar de bouwbedrijven zelf.

Positieve externe effecten doen zich daarnaast voor bij innovatieactiviteiten. Een onderneming die innovatieve kennis ontwikkelt, zal zich niet alle opbrengsten daarvan kunnen toe-eigenen wanneer die kennis ook andere partijen bereikt. Door dit ‘weglekken’ van kennis is een bedrijf geneigd minder aan innovatie te

265

CE Delft 2021.

266

CE Delft 2021.

267

RVO 2021.

besteden. We spreken dan ook wel van spillover-effecten. Als gevolg hiervan vindt er, vanuit maatschappelijk perspectief, te weinig onderzoek en ontwikkeling plaats binnen het bedrijfsleven.²⁶⁸ Zo laten we in kader 4.2 zien hoe kennis in de chemische sector maar mondjesmaat wordt gedeeld omdat ondernemingen bang zijn concurrentiegevoelige informatie prijs te geven.

Kader 4.2 Kennisdelen in de chemie

In de gesprekken met bedrijven uit de chemische industrie komt naar voren dat ondernemingen uiterst voorzichtig zijn met het delen van informatie, terwijl dit wellicht voor de sector zelf en de samenleving als geheel wenselijk zou kunnen zijn. Dit geldt in het bijzonder voor startups en scale-ups. Zij zeggen zich zorgen te maken over grotere ondernemingen die met hun ideeën aan de haal gaan zonder daar (veel) voor te betalen. Wanneer andere ondernemingen hun innovaties overnemen, kan dit het bedrijfsmodel van de vernieuwers ondermijnen, zeker wanneer die andere partijen de innovatieve producten goedkoper kunnen leveren. In de woorden van een gesprekspartner werkzaam in de chemische industrie:

“Als wij transparant zouden zijn over ons productieproces, verliezen we het gevecht om onze moleculen en daarmee onze verdien capaciteit. Het zou de wereld misschien wel ten goede komen als wij onze productiemethode prijsgeven, maar we hebben ook geld nodig om onze productie op te schalen en te blijven innoveren.”

Deze spillover-effecten bij R&D-activiteiten zorgen er bovendien voor dat de kennisbasis voor bestaande technologieën vaak groter is dan die voor vernieuwende activiteiten. Mede daardoor rendeert onderzoek naar ‘grijze’ bestaande technologie in de regel meer dan onderzoek naar nieuwere ‘groene’ technologie.²⁶⁹ Zo ontstaat een vicieuze cirkel: bedrijven ervaren een drempel om middelen aan te wenden voor maatschappelijk nuttig onderzoek, en richten hun innovatieactiviteiten liever op de verbetering van bestaande, maatschappelijk minder nuttige of zelfs schadelijke technologieën. De kennis die hierbij wordt ontwikkeld, werkt weer in het voordeel van die bestaande technologieën waardoor de drempel om in vernieuwende activiteiten te investeren opnieuw hoger komt te liggen, ook voor andere bedrijven.

4.1.2 Puntsgewijze samenvatting

- In tal van situaties is het voor ondernemingen aantrekkelijk om de schadelijke impact van hun bedrijfsactiviteiten (op mens en milieu) af te wentelen op de samenleving. Dit gebeurt vooral als die schade onvoldoende tot uiting komt in de prijzen.
- Daarnaast bestaat het risico op meeliftgedrag. Wanneer de maatschappelijke baten van een activiteit weinig opbrengen voor ondernemingen, is het voor hen aantrekkelijker om mee te liften op de goede zaken van anderen dan om die zelf te ontwikkelen.

4.2 Afhankelijkheden

Afhankelijkheden tussen ondernemingen spelen ook een belangrijke rol in de mogelijkheid een bepaald bedrijfsmodel tot stand te brengen. Zo is een onderneming vaak een schakel in een keten waarbij toeleveranciers en afnemers invloed hebben op wat een onderneming kan bewerkstelligen. Een onderneming is daarnaast een speler in een markt. De acties van concurrenten hebben impact op de tactische keuzes die ze maakt. Kortom, als schakel in een veel breder geheel heeft de onderneming beperkte bewegingsvrijheid om een zelfstandige koers te varen.

Onder invloed van globalisering zijn veel ketens internationaler en gefragmenteerder geworden.²⁷⁰ Het is voor een onderneming daardoor vaak lastig om goed zicht te krijgen op de gehele keten. Het controleren van de keten op potentiële tekortkomingen op het gebied van milieu, klimaat en mensenrechten (*due diligence*; gepaste zorgvuldigheid) vergt capaciteit en kunde. Omdat de toeleverancier van een onderneming vaak weer eigen toeleveranciers heeft, is de onderneming afhankelijk van de directe toeleverancier om inzicht te krijgen in de productieprocessen verderop in de keten.²⁷¹

Een kleine onderneming die als toeleverancier producten verkoopt, kan juist sterk afhankelijk zijn van de wensen van de afnemende partij.²⁷² Wanneer de afnemer een sterke machtspositie heeft, zal de toeleverancier zich in belangrijke mate moeten voegen naar de wensen van die afnemer, of omzetverlies accepteren. Voor de maatschappelijke bijdrage van het bedrijfsleven kan dit zowel positieve als negatieve gevolgen hebben. Zo verwachten sommige

270 Dedrick et al. 2010; Timmer et al. 2014.

271 Pedersen & Andersen 2006; SER 2000.

272 De Krom & Prins 2019.

afnemers dat toeleveranciers zich committeren aan afspraken om sociale of ecologische welvaart te borgen.²⁷³ Stuurde de afnemer daarentegen vooral op de prijs, dan zal het voor een vernieuwende toeleverancier lastig zijn om een maatschappelijk gunstiger bedrijfsmodel te voeren als dit bedrijfsmodel met hogere kosten gepaard gaat. De afhankelijkheden en machtsverhoudingen illustreren we in kader 4.3 aan de hand van in de voedingsindustrie gevoerde gesprekken. Leveranciers en productverwerkers zijn daar in hoge mate afhankelijk van de eisen die supermarkten stellen.

Kader 4.3 Onderhandelingsmacht in de voedingsindustrie

Veel van de ondernemers in de voedselsector die wij spraken, hekelen de sterke focus van afnemers op de prijs. Volgens hen draagt dit eraan bij dat de kosten van voedselproductie op de samenleving worden afgewenteld. De geconcentreerde marktmacht van afnemende partijen blijkt voor veel ondernemers een frustratie te zijn, vooral als zij met een alternatief product op de markt proberen te komen dat beter is voor bijvoorbeeld gezondheid of biodiversiteit.

Dit heeft er in de eerste plaats mee te maken dat de supermarkten een grote invloed kunnen uitoefenen op de toegang tot de markt. Veel producenten van voedingsmiddelen kunnen niet om de retail heen en zijn sterk afhankelijk van de paar grote spelers die Nederland telt (Albert Heijn, Jumbo, Superunie). Andersom ziet de relatie er heel anders uit: voor een supermarktconcern als Albert Heijn is zelfs een grote leverancier maar goed voor een paar procentpunten van de totale omzet. Dat leidt tot een sterke afhankelijkheid aan de kant van de leverende partij en (dus) tot een zeer ongelijke onderhandelingspositie. Zoals een gesprekspartner van een middelgrote voedingsproducent het formuleert:

“Albert Heijn is 25 procent van onze omzet, Jumbo is 20 procent. Als wij niet meer aan een van deze supermarkten kunnen leveren, dan moeten we meteen reorganiseren. Andersom is de verhouding heel anders: wij zijn voor Albert Heijn namelijk maar 0,3 procent van de omzet.”

Deze ongelijke machtsverhouding stelt de retail (vooral supermarkten) in staat om een sterke invloed uit te oefenen op de prijs waarvoor producten worden ingekocht. Binnen de retail zijn de marges beperkt en het komt vaak voor dat supermarkten met hun leveranciers in onderhandeling gaan over een lagere inkoopprijs. Deze lagere inkoopprijs

wordt door de gehele keten gevoeld. Immers, producenten gaan op hun beurt met de eigen leveranciers onderhandelen om bijvoorbeeld grondstoffen goedkoper geleverd te krijgen. Druk op de keten heeft gevolgen voor de kwaliteit van een product: als er minder kan worden betaald voor een grondstof, dan zal uitgeweken moeten worden naar een goedkoper alternatief – en dat is doorgaans niet de meest duurzaam geproduceerde of gezonde variant. Deze dynamiek leidt tot een *race to the bottom*, waarbij er nog nauwelijks een relatie bestaat tussen de prijs van een product en de (maatschappelijke) kosten die gepaard gaan met het fabriceren ervan.

Dat kleine toeleveranciers afhankelijk zijn van grote afnemers suggereert dat deze grote afnemers meer bewegingsvrijheid hebben; zij kunnen immers invloed uitoefenen op de ondernemingen op andere plekken in de keten.²⁷⁴ In de volgende paragraaf zullen we zien hoe gevestigde belangen veranderingen verhinderen. Daarnaast zijn grote ondernemingen evengoed aan concurrentie onderhevig. Als zij bang zijn dat iets hun concurrentiepositie schaadt, zullen ze eerder aarzelen om een positievere maatschappelijk bijdrage te leveren.

4.2.1 Puntsgewijze samenvatting

- Ondernemingen zitten soms klem in hun eigen waardeketen. Wanneer ze relatief weinig onderhandelingsmacht hebben, kunnen ze weinig veranderen in hun keten en hun eigen bedrijfsmodel.
- Machtige ondernemingen hebben meer mogelijkheden om een voortrekkersrol te spelen bij veranderingen in hun keten. Door de prijs te drukken kunnen ze die veranderingen echter ook tegenhouden voor kleinere vernieuwende ondernemingen die van hen afhankelijk zijn.

4.3 Gevestigde belangen

Ondernemingen kunnen baat hebben bij het frustreren van veranderingen als dit helpt om hun eigen positie veilig te stellen. Voor sommige ondernemingen vormt het aanpakken van maatschappelijke opgaven een bedreiging, zeker wanneer dit ertoe leidt dat bepaalde producten op termijn minder worden geconsumeerd. Een oliebedrijf heeft geen direct belang bij een transitie naar

minder gebruik van olie, en een producent van vleeswaren niet bij een transitie naar minder vleesconsumptie. Of zoals Kruidvat-CEO Ed van de Weerd het formuleerde: “Uiteindelijk verkoop ik spullen. Dus het zou hypocriet zijn als ik zeg: ik ga overconsumptie tegen”.²⁷⁵

Er zijn verschillende manieren waarop ondernemingen veranderingen kunnen vertragen of voorkomen. Zo kunnen ze proberen om potentiële uitdagers tegen te werken of via een overname te ‘neutraliseren’. Dergelijke overnames staan bijvoorbeeld gezonde competitie in de digitale economie in de weg.²⁷⁶ Kapitaalkrachtige ondernemingen kunnen ook proberen om uitdagers de wind uit de zeilen te nemen door de prijzen tijdelijk flink te verlagen en zo een groter marktaandeel te bemachtigen. Uitdagers komen dan niet in de positie om op te schalen.

Daarnaast kunnen ondernemingen de handen ineenslaan en via samenwerkingsverbanden trachten hun belangen te verdedigen – bijvoorbeeld in brancheorganisaties. Deze organisaties zijn niet zelden gericht op de belangen van de meest invloedrijke spelers.²⁷⁷ Een ander voorbeeld is de ontwikkeling van bepaalde keurmerken die zodanig zijn vormgegeven dat ze slechts beperkte veranderingen vereisen bij gevestigde ondernemingen. Zo werd het ‘Ik kies bewust’-keurmerk geïntroduceerd via een samenwerking van grote voedingsmiddelenconcerns. Hierbij kregen niet zozeer gezonde producten het label, maar werd gekeken naar wat binnen een bepaalde productcategorie relatief goed scoorde.²⁷⁸ Vanuit mededingingsperspectief kunnen keurmerken geïnitieerd door gevestigde partijen problematisch zijn wanneer deze leiden tot uitsluiting van andere partijen.²⁷⁹ Verschillende studies laten zien dat bij dit soort arrangementen op internationaal niveau – zoals *round tables* op het gebied van soja, palmolie en biomassa – de grote gevestigde ondernemingen vaak een disproportionele invloed hebben op de vormgeving van de ontwikkelde standaarden.²⁸⁰

Tot slot kunnen ondernemingen hun gevestigde belangen behartigen via de beïnvloeding van wet- en regelgeving. Grote, gevestigde ondernemingen hebben veelal de connecties, mensen, tijd, ervaring en vaardigheden om te lobbyen voor ander beleid. Nieuwe ondernemingen die wel inspelen op maatschappelijke opgaven, zijn vaak onbekend of onmachtig in het lobbycircuit. Soms gaan gevestigde ondernemingen bijzonder ver om het maatschappelijke debat te sturen. Denk bijvoorbeeld aan doelgerichte acties om

275 Geciteerd in: Van der Velden en Cornelissen 2021.

276 Argentesi et al. 2019; Crémer et al. 2019.

277 Leibowitz 2005; Neretina 2019.

278 Elving & Steenhuis 2014.

279 ACM 2016.

280 Fuchs et al. 2011.

de wetenschappelijke consensus over de schadelijke gevolgen van roken, suiker en klimaatverandering te ondermijnen.²⁸¹

Gerelateerd aan het probleem van gevestigde belangen, kennen ondernemingen ook intern een zekere behoudzucht. Zeker wanneer verandering of vernieuwing kannibalisatie impliceren. Hiervan is sprake wanneer nieuwe producten of diensten concurreren met bestaande producten of diensten van dezelfde onderneming. Onder invloed van de duurzaamheidstransitie komen bijvoorbeeld bij industriële ondernemingen reeds gedane investeringen in mensen en economisch kapitaal (specifieke machines of fabrieken) onder druk te staan. Kader 4.4 illustreert hoe kannibalisatie en gevestigde belangen een belangrijke rol spelen bij de besluiten van ondernemingen in de chemische industrie. Als het bedrijfsmodel gewijzigd moet worden om tegemoet te komen aan nieuwe eisen voor veiligheid of energiegebruik, kan dat betekenen dat al gedane investeringen voor niets zijn geweest. Gesprekspersonen van chemiebedrijven gaven aan dat dit soort belangen bijdragen aan de weerstand tegen verandering in de sector.

Kader 4.4 Gevestigde belangen en kannibalisatie in de chemische sector

Het gewicht van gevestigde belangen komt sterk naar voren in gesprekken met multinationals in de chemische sector. Enerzijds danken zij hun dominante marktpositie aan de enorme investeringen die ze door de tijd hebben gedaan. Met hun grote schaal en uitgebreide netwerk kunnen ze grondstoffen goedkoop in bulk inslaan en producten wereldwijd verkopen. Maar die schaal werkt hen ook tegen. Vrijwel alle grotere chemiebedrijven die we hebben gesproken, vertellen over de miljoenen die ze kwijt zijn om hun bestaande installaties aan te passen, alleen al om aan de laatste veiligheidsregels te kunnen voldoen. Bedrijfsleiders geven aan dat versnelde afschrijvingen op hun eerder gedane investeringen een van de grootste obstakels zijn in de energietransitie. De benodigde investeringen zijn zo groot dat ze liever zo lang mogelijk wachten voordat ze, voor zichzelf en hun investeerders, grote risico's nemen.

Een enkele gesprekspartner wijst specifiek op ondernemingen in de sector die vanwege *legacy assets* – verouderde productiemiddelen – bijzonder weinig animo voor verandering zouden hebben. Bij een bedrijf met *legacy assets* is de kern van het bedrijfsmodel wellicht nu nog winstgevend maar dermate verouderd dat deze in de toekomst geheel vervangen moet worden of zelfs verboden dreigt te raken. Zoals een

bedrijfsleider in de chemie aangeeft:

“We hebben hier een speelveld van drie snelheden. Er is een aantal bedrijven dat op duurzaamheidsgebied voorloopt. Deze groep groeit. Je hebt het middenveld dat wel beweegt, maar alleen omdat het moet. De derde tak bestaat voornamelijk uit bedrijven met legacy assets. Zij doen voornamelijk voor de bühne mee, maar werken de transitie actief tegen. Elk bedrijf met legacy assets heeft als automatisme om die legacy in leven te houden.”

Vereiste aanpassingen die potentieel een flinke impact hebben op grote ondernemingen, zijn niet alleen een probleem voor die ondernemingen zelf maar ook voor andere betrokkenen, zoals werknemers, financiers en omwonenden. Door deze veranderingen worden bepaalde vaardigheden overbodig en raken mensen mogelijk hun baan kwijt. Als veranderingen grote investeringen vergen, kan dit op de korte termijn ten koste gaan van dividenduitkeringen aan aandeelhouders. Toeleveranciers verliezen dan (een deel van) hun opdrachten. En wanneer een grote onderneming sociaal en economisch belangrijk is voor een bepaalde regio, zullen er ook bredere uitstralingseffecten zijn als die onderneming zich moet aanpassen.

Wanneer een onderneming maar groot genoeg is, is diens belang dus inherent verweven met de belangen van veel andere partijen, waardoor private en maatschappelijke belangen lastiger te scheiden zijn.²⁸² Het kan ook betekenen dat veranderingen ten gunste van de ecologische dimensie van welvaart op de korte termijn negatieve gevolgen hebben voor de economische en/of sociale dimensies van welvaart.

4.3.1 Puntsgewijze samenvatting

- Vernieuwing met het oog op maatschappelijke bijdragen is niet altijd in het belang van ondernemingen. Zij hebben er baat bij vast te houden aan ‘het bestaande’ als ze in het verleden grote investeringen hebben gedaan of vanwege de kennis van hun personeel.
- Gevestigde belangen maken het moeilijker om in een markt veranderingen te bewerkstelligen. Ondernemingen die baat hebben bij de status quo, werken verandering soms actief tegen, onder andere met stevige lobby’s.

4.4 Passieve consumenten

In de voorgaande paragrafen bleek dat ondernemingen kosten afwentelen op de samenleving en hoe afhankelijkheden of gevestigde belangen maatschappelijk gunstige bedrijfsmodellen in de weg zitten. Deze belemmeringen impliceren echter niet per definitie dat alternatieve bedrijfsmodellen niet rendabel zijn. Ook de consument heeft immers een keuze. Wanneer de vraag naar duurzamere of socialere producten toeneemt, wordt het voor ondernemingen eveneens interessanter om hun bedrijfsmodel aan te passen. Het gedrag van consumenten vormt daarmee een belangrijke factor voor de bestendigheid van een bedrijfsmodel. In deze paragraaf zullen we zien dat consumenten zich echter geregeld passief opstellen, in die zin dat ze lang niet altijd bewuste keuzes maken voor producten of diensten die goed zijn voor mens en milieu. Hun gedrag wordt deels bepaald door onbewuste kooppatronen. Of ze maken wel een bewuste keuze maar dan veelal voor de meest betaalbare optie ongeacht mogelijke schade voor de samenleving.

Consumenten geven aan steeds meer de verschillende dimensies van welvaart in hun bestedingen te willen meenemen.²⁸³ Onderzoek van Wageningen University & Research (WUR) laat zien dat consumenten duurzame waarden, zoals dier- en milieuvriendelijkheid en rechtvaardigheid, relatief belangrijker zijn gaan vinden in de voedselsector. Zo geeft zo'n 60 procent van de ondervraagden aan meer te willen betalen voor duurzaam voedsel.²⁸⁴ En in een internationale enquête van Cap Gemini uit 2020 gaf 79 procent van de consumenten aan dat hun aankoopvoorkeuren (mogelijk) veranderen op basis van de sociale, ecologische of economische impact van een product op duurzaamheid.²⁸⁵ Jongere generaties blijken daarvoor doorgaans gevoeliger dan oudere generaties.

Of deze hogere bewustwording ook daadwerkelijk tot ander consumentengedrag leidt, verschilt sterk per product of dienst. Volgens onderzoek van het CBS geeft bijvoorbeeld een derde van de volwassen Nederlanders aan hun vleesconsumptie te minderen. Daarbij spelen verschillende motieven. Sommige consumenten willen hun dieet veranderen vanwege gezondheidsredenen, anderen vanwege zorgen over het klimaat of dierenwelzijn.²⁸⁶ Ondanks het voornemen om minder vlees te eten, blijkt de Nederlandse vleesconsumptie in de praktijk echter nauwelijks af te nemen.²⁸⁷ Ook woningeigenaren die in principe bereid zijn hun huis te verduurzamen, gaan niet altijd tot actie over.

283 Zie ook Koch & Vringer 2023.

284 Onwezen et al. 2020.

285 Jacobs et al. 2020.

286 Kloosterman et al. 2021.

287 Dagevos et al. 2022.

Sommige eigenaren geven aan de kosten te hoog te vinden, anderen hebben zich onvoldoende verdiept in de mogelijkheden voor isolatie of geven aan te verwachten dat oplossingen in de toekomst beter worden.²⁸⁸

Er zijn meerdere factoren die ervoor zorgen dat consumentenvoorkeuren zich niet direct vertalen in een marktvraag. Voor een deel heeft dit te maken met de prijs: die ligt voor duurzamere of socialere producten vaak hoger dan voor minder duurzame of sociale producten.²⁸⁹ Ook voor consumenten is het dan aantrekkelijk om de kosten die met hun consumptie gepaard gaan, af te wentelen op de samenleving. Verder kunnen er informatie- of kennisproblemen aan ten grondslag liggen. Voor consumenten of afnemers is het niet altijd duidelijk hoe hun aankopen zich verhouden tot hun eigen voorkeuren met betrekking tot de brede welvaart. Consumenten wantrouwen de claims van bedrijven op dit gebied of snappen etiketten onvoldoende.²⁹⁰ Ook overstapkosten en netwerkeffecten kunnen de bereidheid van consumenten om voor een ander product te kiezen belemmeren.²⁹¹

Daarbovenop komt dat het koopgedrag van mensen deels bepaald wordt door verschillende psychologische factoren. Zo is het voor consumenten vaak moeilijk om de langetermijngevolgen van consumptie in ogenschouw te nemen.²⁹² Door deze ‘bijiendheid’ zijn consumenten eerder geneigd producten of diensten aan te schaffen die hun behoeften op korte termijn bevredigen en bagatelliseren ze de impact die hun gedrag op de toekomst heeft. Het kost daarnaast moeite om consumptiepatronen te doorbreken. Hierdoor kunnen gewoontes met een negatieve impact op de samenleving makkelijker blijven voortbestaan.²⁹³ In kader 4.5 gaan we dieper in op factoren die de menselijke keuzes bepalen.

Kader 4.5 Menselijke keuzes: theorie en praktijk

In economische modellen en beschouwingen wordt er vaak van uitgegaan dat consumenten rationele keuzes maken. Rationeel wil in dit geval zeggen dat mensen ernaar streven hun persoonlijke opbrengsten te maximaliseren, dat zij bij het maken van keuzes in staat zijn alle beschikbare informatie te gebruiken, onzekerheden goed in te schatten en mee te wegen, emoties buiten beschouwing te laten en de

288 Steenbekkers et al. 2021.
289 Selnes & Tacken 2019.
290 Consumentenbond 2020; Jacobs et al. 2020.
291 Farrell & Klemperer 2007.
292 Trudel 2019.
293 Verplanken & Whitmarsh 2021.

consequenties voor de korte én lange termijn te overzien. Ook vereisen rationele keuzes dat voorkeuren stabiel zijn.²⁹⁴

In werkelijkheid blijken consumenten zich anders te gedragen. Zij kunnen bijvoorbeeld ook het algemeen belang meewegen in hun beslissingen en soms genoeg nemen met minder dan de maximale opbrengst. De keuzes die zij vervolgens maken, worden beïnvloed door systematische afwijkingen van de werkelijkheid (*biases*), vaak zonder dat zij dat door hebben.²⁹⁵ Zo zijn keuzevoorkeuren niet stabiel. De wijze waarop een vraag gesteld wordt, werkt door in de keuzes die mensen maken.²⁹⁶

Daarnaast gebruiken consumenten dikwijls niet alle mogelijke informatie die tot hun beschikking staat. Daar kunnen verschillende redenen voor zijn. Soms is er te veel informatie, soms is de informatie te complex. Producenten spelen hierop in. Standaardinstellingen op websites bepalen bijvoorbeeld vaak voor een groot deel welke informatie consumenten prijsgeven.²⁹⁷ En veel consumentenkeuzes worden überhaupt niet gemaakt door alle alternatieven tegen elkaar af te wegen. Denk bijvoorbeeld aan kleding. Het eerste product dat voldoet aan de wensen van de consument, wordt vaak aangeschaft. Bij andere producten en diensten spelen gewoontes een belangrijke rol.

Meerdere biases zorgen ervoor dat mensen het moeilijk vinden risico's mee te wegen in hun beslissingen. Zij verkiezen geregeld een zekere uitkomst, ook wanneer die keuze theoretisch niet leidt tot de hoogste opbrengst. Daar komt nog bij dat ze het moeilijk vinden om kansen goed in te schatten.²⁹⁸ Zo onderschatten consumenten vaak hun eigen gezondheidsrisico's en worden hun keuzes deels beïnvloed door reeds bestaande patronen.

Bovendien spelen emoties wel degelijk een rol bij beslissingen en aankopen. Het 'gevoel' – rationeel of irrationeel – kan doorslaggevend zijn bij de koop van een auto of huis. Bedrijven spelen hier via hun marketingactiviteiten op in.

Tot slot kunnen mensen bij het nemen van beslissingen een spanning ervaren tussen impact op de korte en de lange termijn. Behoeftbevredestiging op de korte termijn ondermijnt dan de

294 Tiemeijer et al. 2009.

295 WRR 2014b.

296 Tversky & Kahneman 1981.

297 Acquisti et al. 2015.

298 Kahneman & Tversky 1979.

langetermijndoelen die zij zich hebben gesteld.²⁹⁹ Een gedeeltelijk gebrek aan zelfcontrole is de mens eigen en zorgt ervoor dat hij of zij vaak 'bijziend' beslissingen neemt.

Door deze belemmeringen houden consumenten en ondernemingen elkaar in een houdgreep. De vraag naar economisch, sociaal of ecologisch betere producten en diensten hapert omdat het moeilijk is bestaande consumptiepatronen te doorbreken. Hierdoor is het voor ondernemingen niet aantrekkelijk om deze producten of diensten op grote schaal op de markt te brengen. Doordat schaal en ervaring ontbreken, blijven de kosten voor de producten relatief hoog, wat vervolgens weer de vraag ernaar remt.

4.4.1 Puntsgewijze samenvatting

- Consumenten hebben steeds vaker de *wens* om zaken aan te schaffen die positief bijdragen aan de samenleving. Hun *koopgedrag* verandert echter lang niet altijd mee.
- In de praktijk maken consumenten vaak geen bewuste keuzes of ze gaan toch voor producten en diensten die uiteindelijk schadelijker zijn voor de samenleving dan voor de alternatieven ervoor. Daarbij spelen prijs, informatiegebrek, emotie, en een focus op de korte termijn een belangrijke rol.
- Consumenten en ondernemingen houden elkaar in een houdgreep. Maatschappelijke bijdragen van bedrijven komen niet goed van de grond doordat consumptiepatronen moeilijk te doorbreken zijn en de vraag uitblijft naar producten die beter zijn voor mens en milieu.

4.5 Coördinatieproblemen

Wanneer ondernemingen overwegen te investeren, of dat nou in productiefactoren is of in de ontwikkeling van nieuwe producten en diensten, zullen ze van tevoren afwegen of de verwachte baten opwegen tegen de kosten. Hier is vaak veel onzeker. Hoe de markt zich ontwikkelt, is bijvoorbeeld geen gegeven en onderzoek naar een nieuw product kan onsuccesvol zijn. Daarbij kunnen ondernemingen tegen coördinatieproblemen aanlopen. In veel gevallen is samenwerking nuttig, bijvoorbeeld tussen verzekeraars onderling over ethisch datagebruik of tussen chemiebedrijven en leveranciers van afval

dat als grondstof voor chemische processen kan worden gebruikt. Maar goed afstemmen met andere partijen is lastig in complexe waardeketens waar, zoals we eerder zagen, ongelijke machtsverhoudingen kunnen spelen. Bovendien is samenwerken lang niet altijd geoorloofd vanwege het verbod op kartelvorming. Om een beeld te geven van hoe coördinatieproblemen een obstakel kunnen vormen voor ondernemingen die hun maatschappelijke bijdragen willen vergroten, lichten we twee voorbeelden uit, te weten scholing van personeel en verduurzaming van productieprocessen.

Investeren in werknemers is één van de belangrijkste manieren waarop bedrijven hun maatschappelijke bijdrage kunnen vergroten. Niet alleen komt dit de werknemers zelf ten goede, ook de samenleving plukt daar, via positieve externe effecten, de vruchten van. Goed werk draagt onder andere bij aan betere gezondheid, meer welzijn, een hogere productiviteit en grotere sociale cohesie.³⁰⁰ Alle ondernemingen hebben er baat bij dat (potentiële) werknemers zich blijven ontwikkelen, maar om deze scholing tot stand te brengen zullen ze in veel gevallen ook moeten samenwerken. Daarbij is het wel van belang dat mededingingsregels in acht worden genomen. Concurrenten mogen bijvoorbeeld geen afspraken maken over wie welke personen in dienst neemt.³⁰¹ Voor ondernemingen ontbreken de prikkels om zelf te investeren: ze kunnen gebruik maken van scholingsfaciliteiten zonder bij te dragen aan de totstandkoming ervan.

Collectieve actie vereist coördinatie en een zekere mate van vertrouwen tussen private en publieke partijen. Kader 4.6 laat zien hoe dit wel mogelijk is met ondernemingen in de bouwsector die ervoor kiezen gezamenlijk te investeren in kennis en bemensing. Lokale overheden en kennisinstellingen spelen daarbij een voorname rol. In het volgende hoofdstuk komen we op dit onderwerp terug en analyseren we wat de overheid kan doen op het gebied van opleiding en herscholing.

Kader 4.6 Werknemers in de bouw aantrekken en behouden

Bouwbedrijven zijn onmisbaar voor de verduurzaming van de samenleving en voor het bouwen van voldoende woningen. Mede als gevolg van deze maatschappelijke opgaven blijft de vraag naar werknemers in de bouw hoog. Ontwikkelingen gericht op duurzaamheid, zoals bouwen met prefabricage of houtskeletbouw, vragen om een beroepsbevolking die kennis heeft van de verschillende nieuwe bouwmethododes. Daarnaast

heeft de bouwsector te maken met een tekort aan grondstoffen en materialen. Bouwbedrijven ervaren dus een grotere schaarste van mensen en middelen. Hoe gaan zij met deze schaarste om? We lichten drie regionale initiatieven uit waar door middel van bijzondere samenwerkingsverbanden de obstakels rondom mensen en middelen worden overwonnen.

Bouwteam Breda is ontstaan als reactie op de krappe arbeidsmarkt. Het betreft een samenwerkingsinitiatief tussen regionale kennisinstituten en veertig bouwbedrijven in de regio Breda. De bouwbedrijven bieden als collectief hun kennis aan en verzorgen onderwijs, stages en traineeships. Ze investeren hierbij zelf in de bij- of omscholing van toekomstige werknemers. Deze actieve, gezamenlijke betrokkenheid bij de scholing is een grote verandering ten opzichte van de eerdere praktijk waarin bouwbedrijven vooral met elkaar concurreerden om schaarse arbeidskrachten. Nu proberen ze juist door middel van samenwerking en wederzijdse investeringen de gehele instroom te verhogen. In de woorden van een betrokken ondernemer:

“Als wij een nieuwe student wilden, betaalden we daar gerust 15.000 euro aan de recruitmentbureaus voor... Dit moest veranderen. Nu vullen wij een deel van de opleiding in, we geven colleges, architectenbureaus doen er ook aan mee.”

Een tweede initiatief is tot stand gekomen in de regio Utrecht. Bouwbedrijven uit die regio zijn met ROC Midden-Nederland in gesprek gegaan om het aantal zij-instromers in de bouw significant te verhogen. Potentiële zij-instromers zien op tegen de hoge investeringen in tijd en geld die de noodzakelijke opleiding vergt, waardoor ze vaak niet de stap naar de bouw zetten. ROC Midden-Nederland heeft daarom een opleiding ontwikkeld die de drempels voor zij-instromers verlaagt, de Basisopleiding Bouwkunde. Het programma is vooral bedoeld om mensen kennis te laten maken met de bouwsector en biedt vervolgens de handvatten om een eventuele overstap daarnaar te maken.

Een derde initiatief, Stichting Pioneering, illustreert hoe het delen van kennis de energietransitie in de bouwsector kan versnellen. Stichting Pioneering is actief in het oosten van Nederland en brengt daar ondernemingen, overheden en onderwijs- en kennisinstellingen samen. Niet alleen tracht zij de werkgelegenheid in de bouwsector te bevorderen, de stichting draagt ook bij aan de uitwisseling van kennis en innovatie rond actuele opgaven, zoals het versnellen van de woningbouw en het verduurzamen van woningen.

Een tweede voorbeeld waarbij coördinatieproblemen belemmerend werken, betreft de verduurzaming van productieprocessen en de cruciale maar steeds zeldzamere grondstoffen die hiervoor nodig zijn. Grondstoffentekorten vormen voor ondernemingen een steeds grotere belemmering om maatschappelijke opgaven aan te pakken. De verstoring van mondiale handelsketens tijdens de coronacrisis heeft laten zien dat de aanvoer van grondstoffen ondernemingen kwetsbaar kan maken.³⁰² Deze kwetsbaarheid is met name urgent bij ondernemingen die betrokken zijn bij de energietransitie. Veel van de daar gebruikte technologieën zijn afhankelijk van essentiële grondstoffen, zoals lithium, en van zeldzame aardmetalen. Om de afhankelijkheid van dergelijke grondstoffen te verminderen, is het van belang om producten te recyclen, hun levensduur te verlengen, technologieën te ontwikkelen die minder essentiële grondstoffen bevatten en over de gehele linie energie te besparen.³⁰³

Hier geldt eveneens dat ondernemingen zullen moeten samenwerken, bijvoorbeeld met afvalverwerkers of met bedrijven wiens afval kostbare materialen bevat. Zeker zo belangrijk is samenwerking met de overheid om te investeren in een meer circulair gebruik van deze grondstoffen. De huidige initiatieven zijn echter nog kleinschalig en te incidenteel. Bovendien is het bij veel daarvan onduidelijk hoe de inzet en financiering op de lange termijn worden geborgd.³⁰⁴

4.5.1 Puntsgewijze samenvatting

- Maatschappelijk nuttige investeringen, bijvoorbeeld in scholing van werknemers en duurzamere productieprocessen, stuiten op coördinatieproblemen. Voor dit soort investeringen is samenwerking belangrijk, maar samenwerking is niet altijd toegestaan of zakelijk aantrekkelijk.

4.6 Beperkt financieringsaanbod

Om een nieuwe onderneming te beginnen, een onderneming uit te breiden of te verduurzamen is financiering nodig. Naast financiering uit eigen vermogen, hebben ondernemingen verschillende manieren waarop ze de financiering extern kunnen bemachtigen. Veruit de meeste ondernemingen verkrijgen deze via een bank. Ondernemers kunnen echter ook via niet-bancaire kanalen aan geld komen, bijvoorbeeld via participatiemaatschappijen, durfkapitalisten of *crowdfunding*. Een belangrijk verschil tussen de verschillende typen

302 Brakman et al. 2020.

303 Kamerstukken II 2022/23, 32852 nr. 224 (Bijlage, Grondstoffenstrategie).

304 Metabolic et al. 2021.

financiers is de manier waarop ze doorgaans vermogen aan een onderneming verschaffen. Bij banken is in de meeste gevallen sprake van schuldfinanciering. Denk bijvoorbeeld aan een lening waaraan een onderpand gekoppeld is. Participatiemaatschappijen en durfkapitalisten verschaffen risicodragend vermogen in ruil voor aandelen. Zoals de naam durfkapitalisten al suggereert, zijn de risico's bij dit laatste type financiering meestal groter dan bij andere financieringsvormen: een lening moet worden terugbetaald, bij risicodragend vermogen geldt dit niet.

Ongeveer 15 procent van het midden- en kleinbedrijf (MKB) geeft aan dat de toegang tot financiering een belemmering vormt.³⁰⁵ Dat lijkt relatief weinig, maar een deel van de ondernemingen kent a priori weinig financieringsbehoefte. Sociale ondernemingen – bedrijven die expliciet een maatschappelijk doel nastreven –, startups en innovatieve bedrijven hebben relatief veel moeite met het aantrekken van financiering.³⁰⁶ En dat zijn precies de vernieuwende ondernemingen die een groot potentieel kennen om maatschappelijk bij te dragen.

Zo blijft het financieringsaanbod voor duurzame ondernemingen achter. Enerzijds omdat de businesscase voor investeringen in duurzaamheid minder interessant is zolang positieve en negatieve welvaartsbijdragen grotendeels onbeprijsd zijn (zie ook paragraaf 4.1). Anderzijds doordat dergelijke investeringen vanwege het innovatieve karakter een grote financiële onzekerheid kennen.³⁰⁷ In Nederland en Europa in het algemeen is dat extra problematisch, omdat ondernemingen voor hun financiering relatief vaak aangewezen zijn op bankleningen. Het hiervoor benodigde onderpand is bij innovatieve of snelgroeïende ondernemingen lang niet altijd in voldoende mate aanwezig. De belangrijkste alternatieve bron van financiering voor dit type onderneming, durfkapitaal, is in Europa minder beschikbaar: in de Europese Unie (EU) halen bedrijven via durfkapitaal acht keer zo weinig geld op als in de VS. Bovendien zijn er in Europa weinig grote durfkapitaalfondsen. In 2018 waren er in de EU acht durfkapitaalfondsen groter dan 250 miljoen euro, tegenover zeventig in de VS. De beperkte beschikbaarheid van deze fondsen zet een rem op de doorgroei van succesvolle startups.³⁰⁸

Kennisgebrek bij financiers versterkt bovenstaande belemmeringen voor het vinden van financiering. Om de kansen en risico's van een kennisintensieve

305 Dit betreft bedrijven in de zogeheten business economy.

306 Bouhuijs et al. 2021; SER 2015.

307 Dijk et al. 2021.

308 European Commission, Directorate-General for Research and Innovation 2020.

startup bijvoorbeeld goed in te kunnen schatten, is specifieke kennis nodig die financiële partijen niet altijd in huis hebben.³⁰⁹ Innovatieve bedrijfsmodellen kennen soms ook andere financieringsbehoeften, waar financiële markten nog niet op zijn toegerust. Zo is de terugverdientijd voor investeringen in de circulaire economie doorgaans langer dan in de traditionele economie, waardoor er meer behoefte ontstaat aan werkkapitaal.³¹⁰ De SER constateerde in 2015 dat sociale ondernemingen en investeerders nog onvoldoende dezelfde taal spreken. Zeker in het geval van nieuwe bedrijfsmodellen zullen financiers geneigd zijn de boot af te houden en pas te investeren wanneer anderen dat ook hebben gedaan.³¹¹

4.6.1 Duurzamere financiering met alternatieve bestuursstructuren?

Naast de financieringsmarkt zelf kan ook de bestuursstructuur van een bedrijf drempels opwerpen voor financiering. Ondernemingen die zich bijvoorbeeld als stichting hebben georganiseerd, kunnen geen aandelen uitgeven. De rechtsvorm beperkt dan het aantal mogelijke financieringskanalen. Bij ondernemingen die wel aandelen kunnen uitgeven, wordt de aantrekkelijkheid voor nieuwe investeringen deels bepaald door de partijen die reeds aandelen bezitten. Zo hebben sommige Nederlandse universiteiten stevige voorwaarden gesteld aan ondernemingen die voortkomen uit universiteitsonderzoek. Een groot deel van de aandelen van deze bedrijven gaat naar de universiteit of naar organisaties die aan de universiteiten gelieerd zijn. De oorspronkelijke onderzoeker ontvangt een klein percentage aandelen. Voor de universiteit geldt dat deze heeft bijgedragen aan het onderzoek, en hier iets voor terug wil hebben. Maar dit heeft ook een keerzijde: hierdoor wordt het mogelijk minder aantrekkelijk om kansrijke onderzoeken naar succesvolle bedrijfsmodellen te vertalen. Ook wordt het moeilijker om in een latere fase bij andere financiers kapitaal op te halen, zoals blijkt uit kader 4.7. Ondernemers missen daardoor economische kansen, en goede ideeën om maatschappelijke problemen aan te pakken blijven op de plank liggen.³¹² Begin 2023 hebben de Nederlandse universiteiten samen met ondernemers voorwaarden geformuleerd om deze knelpunten rondom de overdracht van intellectueel eigendom te verkleinen.³¹³ De impact van deze voorwaarden is op het moment van schrijven nog onduidelijk.

309 AWTI 2020a.

310 Van Tilburg et al. 2018.

311 SER 2015.

312 AWTI 2020a; Van Rijnsoever et al. 2021.

313 Universiteiten van Nederland 2023.

Kader 4.7 Opschalende startups

Hoewel Nederland de laatste jaren steeds aantrekkelijker is geworden voor startups, blijft de doorgroei van kennisintensieve startups naar scale-ups achter. Een scale-up is een snelgroeiend bedrijf waarbij de groei en waardecreatie primair gedreven wordt door de schaalbaarheid van het bedrijfsmodel.³¹⁴ De Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (AWTI) heeft in 2020 een rapport uitgebracht waarin de belangrijkste obstakels voor doorgroei worden geïdentificeerd³¹⁵, namelijk: trage ontwikkeling van het bedrijfsmodel, te weinig ambitie om te willen groeien, een vroege hulp die later tot belemmeringen leidt en tekortschietende financiering.

In de door ons gevoerde gesprekken kwamen deze obstakels ook terug. De aandelen die universiteiten claimen op basis van intellectueel eigendom zijn een voorbeeld van vroege hulp die later tot belemmering leidt. In de woorden van een startupeigenaar op het gebied van circulaire economie:

“Met een dergelijk klein percentage aandelen en geen salaris gaat de ondernemer zich nooit stevig inzetten om de onderneming te laten groeien... Ik heb me moeten ontworstelen aan de universiteit, met behulp van advocaten en adviseurs.”

Meer in het algemeen hebben aandeelhouders en andere financiers invloed op de koers van een onderneming. Om maatschappelijk meer positieve impact te hebben is het essentieel dat financiers rekening houden met de langetermijneffecten van hun investeringskeuzes op verschillende dimensies van welvaart. Dit is niet vanzelfsprekend. Financiers komen in vele soorten en maten. Zo zijn er investeerders die ondernemingen aansporen om in te zetten op activiteiten die op de lange termijn goed zijn voor onderneming en samenleving, zoals een gezonde werkomgeving of scholing.³¹⁶ Maar er zijn ook financiers die het bestuur aanmoedigen om de nadruk te leggen op kwartaalcijfers.³¹⁷ Vooral wanneer wordt gestuurd op een beperkt aantal financiële indicatoren (zoals *return on equity*), liggen kortzichtige strategieën op de loer, zoals het afzien van investeringen in innovatie en personeel ten faveure van een overmatige uitkering van winsten of de inkoop van aandelen. Ook bij institutionele

314 Monteiro 2019.

315 AWTI 2020a.

316 Hart & Zingales 2022.

317 Barton & Wiseman 2014.

beleggers, bijvoorbeeld pensioenfondsen en verzekeraars, ligt de prioriteit in de praktijk toch vaak bij kortzichtige beleggingsstrategieën, onder andere doordat zij hun beleggingen veelal uitbesteden.³¹⁸ Andere verklaringen voor de kortetermijnvisie van verzekeraars geven we in kader 4.8. Wet- en regelgeving, zowel op nationaal als op internationaal niveau, beïnvloedt hoe verzekeringsmaatschappijen hun beleggingsportfolio vormgeven.

Kader 4.8 Verzekeraars en duurzame beleggingen

Verzekeraars beheren via hun activiteiten grote sommen geld en dit geld gebruiken ze om te beleggen. Met de keuzes die ze in hun beleggingsportfolio maken, kunnen ze de ontwikkeling van duurzame bedrijfsmodellen stimuleren.

De wet- en regelgeving rond duurzaamheid is momenteel volop in ontwikkeling. Vooral de EU is bezig met het introduceren van nieuwe verplichtingen rond informatieverschaffing, standaarden voor rapportage en de classificatie van duurzame beleggingen. Via de *Sustainable Finance Strategy* en het *Action Plan for Financing Sustainable Growth* tracht de EU de financiering van de transitie naar een duurzame economie te ondersteunen. Als onderdeel van deze strategie moeten verzekeraars informatie verschaffen over de duurzaamheidskenmerken en -risico's van hun producten.

Verzekeraars hebben echter geen onbeperkte bewegingsruimte op het gebied van beleggen. Aan de ene kant vanwege de verwevenheid met en afhankelijkheid van andere financiële spelers. Aan de andere wordt de bewegingsruimte begrensd door regelgeving. Solvency II, het Europese toezichtkader voor de verzekeringssector dat sinds 2016 van kracht is, stelt eisen aan kapitaal, risicomanagement en bedrijfsvoering en rapportage. Verzekeraars moeten grotere buffers aanhouden voor beleggingen met een hoger risico, en dat heeft uiteraard invloed op hun beleggingsstrategieën. Onze gesprekspartners geven aan duurzaam beleggen zeker belangrijk te vinden, maar beleggingen kunnen uiteindelijk niet los worden gezien van deze solvabiliteitseisen. De hoeveelheid regelgeving is een risico op zichzelf: te veel regels vormen een barrière, zeker voor kleine ondernemers. In de woorden van een gesprekspartner:

“Er gebeurt al heel veel, ook vanuit de EU. We moeten voorzichtiger zijn met nog meer regelgeving, omdat er dan te veel is om het allemaal

goed te kunnen overzien. We moeten meer de krachten bundelen. Kleine verzekeraars zien door de bomen het bos niet meer, en doen dan niks aan duurzaam beleggen.”

Wat hier ook opvalt, is de nog vaak gebrekkige kennis van verzekeraars op het gebied van duurzaam beleggen.³¹⁹ Veel wordt uitbesteed aan vermogensbeheerders. Uit onze gesprekken met verzekeraars blijkt wel dat hier tactische keuzes te maken zijn, zowel in het investeren in de eigen beleggingsexpertise als in het type beleggingen. Zoals een middelgrote verzekeraar aangeeft: *“Wij verkopen onze deelnames gemakkelijk als ze ons niet zinnen omdat wij niet in fondsen beleggen... We zijn zo klein dat we hier heel flexibel in kunnen bewegen.”*

Een belangrijke trend is daarnaast dat er tegenwoordig veel vermogen wordt beheerd door indexbeleggers.³²⁰ Indexbeleggers spreiden hun investeringen uit over een groot aantal ondernemingen, bijvoorbeeld om een beursindex zo nauwkeurig mogelijk te volgen (te *tracken*). De markt van indexbeleggers is in de VS sterk geconcentreerd bij drie spelers en het lijkt waarschijnlijk dat eenzelfde marktconcentratie in Europa zal optreden.³²¹ Kenmerkend voor indexbeleggers is dat ze passief beleggen. Hoewel indexbeleggers tezamen een enorme hoeveelheid vermogen beheren, is het daarom zeer de vraag of ze ondernemingen zullen aansturen op het verhogen van hun maatschappelijke impact.³²² Doordat passief beleggen zo'n grote vlucht heeft genomen, is er bovendien een risico dat indexfondsen vooral behaald succes uit het verleden belonen en daarmee de meer traditionele focus van aandeelhouders op toekomstige prestaties ondermijnen. De groei van indexbeleggingen maakt dat ze niet alleen *tracken*, maar mogelijk ook, onbedoeld, de uitkomst deels bepalen.³²³

Ondernemers kunnen er ook voor kiezen maatschappelijke doelstellingen voor de lange termijn in hun juridische structuur te verankeren. Daarmee beschermen ze deze doelstellingen tegen een kortetermijnfocus van aandeelhouders of management. Bijvoorbeeld door in de statuten een artikel op te nemen over de maatschappelijke *raison d'être*. Een groep hoogleraren ondernemingsrecht heeft recent voorgesteld de mogelijkheid tot het formuleren van

319 Holtland & Heinsbroek 2021.

320 Fichtner et al. 2017.

321 Boot 2022.

322 Boot 2022.

323 Wurgler 2011; Anadu et al. 2020; Authers 2018; Buller 2022.

een dergelijke bestaansgrond expliciet in de wet op te nemen en daaraan ook een verantwoordingsplicht te koppelen.³²⁴

Nederland kent daarnaast een lange traditie van juridische beschermingsconstructies die het voortbestaan van een onderneming waarborgen. Zo hebben meerdere beurgenoteerde ondernemingen prioriteits aandelen of een ‘stichting continuïteit’ die bij een op handen zijnde vijandige overname een groot aantal preferente aandelen kan verkrijgen.³²⁵ Een andere optie is om het economische recht van het stemrecht te scheiden, bijvoorbeeld via de uitgifte van certificaten. Grote multinationals als Bosch, Zeiss en Carlsberg kennen een dergelijk model.³²⁶ In Nederland is de Triodosbank hiervan een bekend voorbeeld. Deze bedrijven kiezen ervoor een maatschappelijk doel in hun juridische structuur centraal te stellen. Het idee hierachter is dat de (rechts)personen met stemrecht geen direct belang hebben bij winstmaximalisatie die ten koste gaat van een grotere bijdrage aan de maatschappelijke welvaart. Hoewel de juridische mogelijkheden hiervoor al aanwezig zijn, lopen bedrijven wel tegen obstakels aan wanneer zij voor een dergelijke structuur kiezen. Niet alleen vergt het opzetten van een dergelijke structuur meer tijd en geld, ook kan het moeilijker zijn voor deze bedrijven om financiering te vinden.³²⁷

4.6.2 Puntsgewijze samenvatting

- Om als vernieuwende onderneming te kunnen groeien en/of bedrijfsmodellen aan te passen ten faveure van de maatschappij, is toegang tot financiering nodig.
- Deze financiering is voor dit soort ondernemingen niet in voldoende mate beschikbaar. Hun bedrijfsmodellen zijn vaak nog te onzeker of sluiten niet goed aan op de (kortetermijn)rendementseisen van financiers, inclusief institutionele beleggers.
- Met keuzes voor alternatieve bestuursstructuren kunnen ondernemingen meer langetermijnfocus bevorderen. Dat vraagt wel kennis, tijd en capaciteit.

324 Winter et al. 2020.

325 Boot 2017; Bootsma et al. 2015.

326 Dergelijke constructies worden ook wel aangeduid met de term *steward ownership*.

327 Børsting & Thomsen 2017; Pol 2022.

4.7 Inconsistent en incoherent beleid

Ondernemingen zijn onderdeel van markten. Deze markten kunnen behoorlijk van elkaar verschillen. In de farmaceutische industrie mogen medicijnen bijvoorbeeld pas ‘op de markt’ verschijnen nadat een gezondheidsautoriteit de werking en de veiligheid daarvan gunstig heeft beoordeeld. Een webwinkel in kleding kan daarentegen worden begonnen zonder al te veel formele procedures te doorlopen. De overheid heeft via wet- en regelgeving dus een belangrijke rol bij de vormgeving van een markt. Uit onze empirische analyse blijkt dat veel ondernemingen behoefte hebben aan helderheid: duidelijke spelregels maken het voor marktpartijen makkelijker om bedrijfsmodellen zo op te zetten dat ze bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke opgaven. Op twee vlakken zit door de overheid ontwikkelde regelgeving veranderingen richting duurzame bedrijfsmodellen echter in de weg.

Allereerst biedt het overheidsbeleid onvoldoende zekerheid. Zeker in kapitaalintensieve sectoren, zoals de chemische industrie en de landbouw, hebben ondernemingen behoefte aan heldere randvoorwaarden bij het doen van langetermijninvesteringen. Installaties of fabrieken betalen zich soms pas na een tiental jaren terug. Wanneer de doelen vanuit de overheid te snel veranderen of als het onzeker is wanneer de overheid met doelen komt, verliezen ondernemers het vertrouwen dat nodig is om langetermijninvesteringen te rechtvaardigen of stellen ze die uit.³²⁸ Zo geeft volgens een recente peiling van de Europese Investeringsbank 43 procent van de Europese bedrijven aan dat onzekerheid over regulering een belangrijke belemmering vormt voor het doen van investeringen gericht op het tegengaan van klimaatverandering.³²⁹ Toekomstgerichte en innovatieve ondernemers overwegen te investeren in andere landen, waar meer duidelijkheid over het overheidsbeleid bestaat. In kader 4.9 illustreren we deze problematiek aan de hand van regelgeving in de chemische sector.

Wanneer de overheid *wel* vasthoudt aan een ingezette koers en de juridische kaders daar ook op afstemt, kan dat juist heel bevorderlijk zijn voor de inspanningen die ondernemingen plegen om meer bij te dragen aan de maatschappij. Dat betekent dat de overheid daarnaast goed kijkt naar welke risico’s de markt wel of niet kan dragen. Een voorbeeld hiervan is te vinden in de energietransitie. Via de Wet windenergie op zee heeft de overheid de businesscase voor ondernemingen om windenergie op zee te realiseren verbeterd. Onder andere door tijdig duidelijkheid over vergunningen te verschaffen en te borgen dat aansluiting op het elektriciteitsnet plaatsvindt. Mede als gevolg van dit juridische kader hoeft windenergie op zee inmiddels niet meer te worden gesubsidieerd.³³⁰

328 Aizenman & Marion 1993; Johnstone et al. 2011; Noailly et al. 2022.
 329 Kalantzis 2021.
 330 Dieperink 2021; zie ook paragraaf 5.4.5.

Kader 4.9 Regelgeving chemische sector

Er is een breed scala aan nationale en internationale regelgeving die tot doel heeft chemische ondernemingen te sturen richting maatschappelijk wenselijk gedrag. Ondernemers worstelen met deze regelgeving. De diverse ver- en geboden, subsidies en vergunningen kunnen sterk verschillen van land tot land, of zelfs van regio tot regio. Opvallend veel bedrijfsleiders van chemiebedrijven geven aan dat er strengere regels moeten komen om maatschappelijke doelstellingen te kunnen behalen, vooral op het terrein van verduurzaming. Ze vrezen dat zolang het mogelijk én voordelig blijft om chemische producten te maken op vervuilende wijze, bedrijven dit zullen doen.

Weinig gesprekspartners zien Nederland uitblinken met vooruitstrevende regelgeving en verwijzen daarvoor eerder naar Scandinavische landen of Duitsland. In veel gesprekken overheerst het idee dat de Nederlandse overheid misschien wel voorloopt met regels rond veiligheid, maar achterloopt met fundamenteel richting bieden aan de transitie waar de chemie voor staat.

Volgens innovatieve chemiebedrijven die we spraken, ontbreekt het in Nederland vooral aan moed om verder te gaan dan de EU. Buurlanden met scherpere eisen zijn voor hen juist aantrekkelijker, zoals een bedrijfsleider aangeeft:

“We praten met verschillende Duitse partijen en afvalverwerkers. Het opzetten van de fabriek daar is vanwege Nederlandse wetgeving en het feit dat hier nog geen verplichtingen aan het recyclen worden gesteld [maar in Duitsland wel], een reële optie.”

Ondanks alle subsidies die het bedrijf in Nederland heeft gekregen, overweegt het dus een verplaatsing naar een buurland waar het recyclingsbeleid dwingender is. Daar zou het meer kans maken zijn circulaire product succesvol op de markt te brengen.³³¹

Ten tweede speelt het probleem van incoherente regelgeving en beleid. Beleid op het ene terrein kan ten koste gaan van beleid op een ander terrein.³³² Ondernemingen raken dan ontmoedigd of krijgen zelfs het gevoel gestraft te worden voor de maatschappelijke bijdragen die zij leveren. In deze context

331
332

Zie ook paragraaf 5.3.3.
Christiansen 2001; Lenschow et al. 2018; OESO 2021a.

wordt ook wel gesproken over ‘beleidsexternaliteiten’.³³³ Deze beleidsincoherentie kan enerzijds ontstaan door verkokering van beleidsterreinen en anderzijds doordat beleid op verschillende bestuursniveaus (internationaal, nationaal, lokaal) niet goed op elkaar is afgestemd.³³⁴

Verkokerd beleid leidt in sommige gevallen tot stilstand of onzekerheid. Zo zijn voor energieprojecten in de diepe ondergrond – denk aan de opslag van CO₂ – vergunningen vereist krachtens de Mijnbouwwet en de Omgevingswet. Doordat de vergunningenkaders niet op elkaar zijn afgestemd, kan het voorkomen dat projecten die de ene vergunning hebben verkregen, later alsnog moeten worden stopgezet. Dergelijke getrapte besluitvorming vergoot de investeringsonzekerheid.³³⁵ De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) signaleerde in 2022 dat het bedrijfsleven te maken heeft met een complex, concurrerend en conflicterend beleidsinstrumentarium. Bedrijven geven bijvoorbeeld aan dat het moeilijk is om te achterhalen voor welke duurzaamheidssubsidies ze in aanmerking komen. Vaak zijn ze afhankelijk van externe bureaus om door de wirwar van regels een weg te vinden. Nog problematischer is het wanneer een beleidsinstrument andere maatschappelijke doelen ondermijnt of wanneer regels elkaar bijten. Ondernemers in de agrarische sector geven aan dat ze hun duurzaamheidsambities door ‘dichtgetimmerde regelgeving’, die bijvoorbeeld voortkomt uit bestemmingsplannen, niet altijd kunnen waarmaken.³³⁶ Een ander voorbeeld: tot voor kort stimuleerde de overheid het gebruik van emissiearme vloersystemen in stallen om de ammoniakuitstoot te verlagen, maar vaak zijn deze vloeren problematisch vanuit het perspectief van Arborichtlijnen.³³⁷

Verskil in regelgeving tussen landen kan het voor multinationals aantrekkelijk maken om activiteiten elders onder te brengen. Internationale beleidsconcurrentie nodigt ertoe uit om de productie zo te organiseren dat deze multinationals van die regelgeving zo min mogelijk hinder ondervinden. MKB’ers die vaak alleen in één bepaald land actief zijn, kunnen hierdoor moeilijker concurreren. Los van de internationale context, zijn er ook voorbeelden van beleidsincoherentie die ontstaan doordat beleid onvoldoende op elkaar is afgestemd tussen de verschillende bestuursniveaus in Nederland. In een interview met het FD beschrijft SER-voorzitter Kim Putters hoe dergelijke verschillen ervoor kunnen zorgen dat zaken vastlopen: “Zo maken we met

333 Kalshoven & Verbraak 2018.

334 Zie bijvoorbeeld Smith 2004.

335 Dieperink & Schipper 2021.

336 RVO 2022a.

337 Adviesgroep SAVE 2021.

de beste bedoelingen fondsen vrij om te verduurzamen. Dat doen we om bedrijven te helpen, maar als diezelfde bedrijven in nog geen zes of zeven jaar een vergunning kunnen krijgen van de gemeente of provincie, dan is dat goed bedoelde beleid onuitvoerbaar geworden.”³³⁸ Dergelijke incoherenties zijn funest voor ondernemingen: ze weten bij het maken van langetermijnplannen onvoldoende waar ze op kunnen rekenen. En uiteindelijk draagt deze incoherentie er aan bij dat verandering niet altijd tijdig op gang komt.

4.7.1 De rol van handhaving

Naast de inhoud van wetten en regels, is de wijze waarop de overheid wet- en regelgeving handhaaft een belangrijke factor voor het creëren van samenhangend beleid. Zo is de voedingsindustrie gebonden aan wetten die de voedselveiligheid borgen. Wanneer er door gebrekkige handhaving echter ruimte ligt voor ondernemingen om regels niet te respecteren, zijn ondernemers die te goeder trouw zijn vaak in het nadeel. De ondernemingen die de regels ontwijken, kennen immers een lagere kostenstructuur doordat ze kosten afwentelen op de samenleving.

Dit probleem doet zich bijvoorbeeld voor bij het toezicht en de handhaving rond de veiligheid in de industrie, waaronder de chemische sector. Meerdere rapporten geven aan dat de borging van veiligheid te veel is gaan leunen op zelfregulering. Bovendien is onduidelijk in hoeverre het toezicht effectief is.³³⁹ Betrokken overheidsinstanties omvatten een veelvoud aan regionale, nationale en Europese actoren met soms uiteenlopende belangen: provincies willen bijvoorbeeld ondernemingen niet wegzagen uit angst om werkgelegenheid te verliezen, terwijl de nationale overheid draagkracht voor de energietransitie zoekt. In 2008 constateerde de commissie-Mans dat de handhaving op het gebied van de omgevingsdiensten te wensen over liet.³⁴⁰ Het toezicht-landschap zou te versnipperd zijn, de aanpak van problemen te vrijblijvend en onvoldoende consequent. In maart 2021 kwam de commissie-Van Aartsen met een rapport waarin deels dezelfde conclusies werden getrokken. Er zou sprake zijn van een ongelijk toezichtveld, met als gevolg dat sommige ondernemingen met overtredingen weg kunnen komen.³⁴¹

Toezicht kan echter ook dusdanig strikt gefocust zijn op het controleren van naleving van wet- en regelgeving, dat achterliggende publieke belangen ondersneeuwen. Een te nauwe, legalistische visie op toezicht kan er bijvoorbeeld

338 Van der Leij & Wolzak 16 september 2022.

339 Ale & Mertens 2013; SER 2023; Stichting Maatschappij en Veiligheid 2019; In 't Veld 2022.

340 Kamerstukken II 2007/08, 22343, nr. 201 (bijlage).

341 Adviescommissie Vergunningverlening Toezicht en Handhaving 2021.

toe leiden dat systeemrisico's niet tijdig worden geïdentificeerd. Louter naleving van wet- en regelgeving biedt op zichzelf ook nog geen garantie dat de beoogde beleidsdoelen worden gehaald. Zo blijven de maatschappelijke kansen en gevaren van kunstmatige intelligentie mogelijk onderbelicht wanneer het toezicht zich te veel richt op privacyoverwegingen.³⁴² De WRR heeft er daarom in 2013 voor gepleit dat rijkstoezichthouders publieke belangen als uitgangspunt nemen en dat de reflectieve functie van toezicht wordt versterkt: "Toezichthouders bevinden zich in een unieke positie om vroegtijdig problemen te signaleren waarbij publieke belangen in het geding zijn, of waar kansen liggen."³⁴³ Goed toezicht veronderstelt dus ook een zeker begrip van hoe een sector de verschillende welvaartsdimensies beïnvloedt. In het volgende hoofdstuk komen we terug op uitdagingen in het toezichtveld.

4.7.2 Puntsgewijze samenvatting

- Onzekerheid over regelgeving van de overheid vormt een significante belemmering voor ondernemingen om goede zaken te verrichten. Vooral bij vernieuwende bedrijfsactiviteiten lopen ondernemingen aan tegen onduidelijkheid over kaders en vergunningen.
- Ook beleidsincoherentie is een probleem: ondernemers ervaren regels die elkaar bijten. De ene maatregel vereist bijvoorbeeld bepaalde maatschappelijk wenselijke activiteiten terwijl andere wetgeving die juist verbiedt.
- Goed toezicht is een belangrijke factor voor het creëren van samenhangend overheidsbeleid.

4.8 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we gekeken naar de belemmeringen die ondernemingen ervaren als zij willen bijdragen aan de maatschappij. De motivatie hiervoor bij ondernemers neemt af wanneer hun bedrijfsmodel onder druk komt te staan. Daarnaast ondervinden ondernemers belemmeringen bij het doen van investeringen die de maatschappij ten goede komen.

Soms zijn de prikkels om schadelijke activiteiten te stoppen te klein, soms zijn er juist te weinig prikkels om positieve activiteiten op te pakken. Het is voor bedrijven simpelweg vaak financieel te aantrekkelijk om kosten af te wentelen. Ondernemingen zijn daarnaast onderdeel van een keten.

Hebben ondernemingen binnen zo'n keten te weinig macht, dan hebben ze weinig ruimte om hun bedrijfsmodel aan te passen. Gevestigde belangen staan maatschappelijk gunstige veranderingen van een sector in de weg. Ondernemingen zullen proberen om in het verleden gedane investeringen zoveel mogelijk te gelde te maken, ook wanneer dit een negatieve impact heeft op de maatschappij. Consumenten kunnen een belangrijke rol spelen om bedrijven aan te zetten tot een grotere maatschappelijke bijdrage, maar maken daar niet altijd bewuste keuzes voor. Ze moeten er wel toe bereid zijn en over voldoende informatie en alternatieven beschikken.

Coördinatieproblemen bemoeilijken maatschappelijk gezien nuttige investeringen, onder andere op het gebied van scholing. Bovendien blijkt het soms lastig voor ondernemingen om hiervoor financiering te vinden. Tot slot pakt de wet- en regelgeving niet altijd positief uit. Wanneer ondernemingen worden geconfronteerd met inconsistente of incoherente regelgeving, dan treedt verlamming op, blijven investeringen uit of zoeken ondernemingen hun toevlucht tot het buitenland.

De zeven obstakels in dit hoofdstuk zijn niet uitputtend. Afhankelijk van hun omgeving kunnen bedrijven nog veel meer tegenkomen op hun weg naar grotere maatschappelijke bijdragen. Van belang is dat deze belemmeringen raken aan de kernactiviteiten, de producten en productieprocessen waarmee bedrijven om de gunsten van consumenten, werknemers en financiers dingen. Ondernemers die hier succesvol in willen zijn, op een manier die maatschappelijk bijdraagt, staan voor een complexe opgave. Daarbij valt een verschil op tussen veranderingsgezinde ondernemingen en bedrijven die vast willen houden aan de status quo. Waar de eerste groep moeilijk hun maatschappelijke bijdrage kan vergroten, zijn er voor ondernemingen met gevestigde of ronduit schadelijke activiteiten eerder te veel groeimogelijkheden.

Deze problemen suggereren zeker niet dat ondernemingen vastzitten in een structuur waar zij niet uit kunnen ontsnappen. Zo zijn er ook voorbeelden van ondernemingen die zelf belemmeringen verkleinen door andere keuzes te maken, bijvoorbeeld voor lokale samenwerking en investeringen in eigen kennis en in de scholing van werknemers. Maar er ligt ook een opdracht voor de overheid. In het volgende hoofdstuk gaan we daarom dieper in op de rol die de overheid speelt bij het oplossen of voorkomen van deze obstakels.

Infographic 3 Bedrijvenbeleid in vogelvlucht



Enkele belangrijke ontwikkelingen binnen beleidsterreinen

Leven lang ontwikkelen

Meer focus op scholing gedurende loopbaan

- Verschuiving van sectorale ontwikkelingsfondsen naar individuele budgetten
- Scholingsinitiatieven bereiken niet iedereen even goed, flexibilisering arbeidsmarkt vormt daarbij een extra uitdaging

Industriebeleid

Huidige inzet industriebeleid op een open strategische autonomie

- Wegnemen van kwetsbare geopolitieke afhankelijkheden, zoals van Russisch gas
- Daarnaast meer oog voor vergroening: afspraken met individuele bedrijven om uitstoot te verminderen

Klimaatbeleid

Uitstoot van broeikasgassen terugdringen en voorbereiden op klimaatverandering

- Doel om in 2030 55% minder broeikasgassen uit te stoten vergeleken met 1990 en klimaatneutraal te zijn in 2050
- Het reserveren van middelen via het klimaat- en transitiefonds van 35 miljard euro
- Voorbereiden op ander klimaat met adaptatiemaatregelen

Beleid voor natuur en biodiversiteit

Milieunormen belangrijk onderdeel van Nederlands beleid

- Bodemkwaliteit en biodiversiteit: doel om 74% van stikstofgevoelige Natura2000-gebieden onder de kritische depositiewaarde te krijgen
- Circulaire economie: doel om in 2050 volledig circulaire economie te hebben, onder andere via uitgebreide producentenverantwoordelijkheid

Innovatiebeleid

Meer aandacht voor gerichte innovaties

- Missiegedreven innovatiebeleid binnen thema's:
 - 1) Energietransitie en duurzaamheid
 - 2) Landbouw, water en voedsel
 - 3) Gezondheid en zorg
 - 4) Veiligheid
- Via Nationaal Groeifonds (€20 miljard) en Invest-NL (€1,7 miljard) meer middelen om innovatie aan te jagen

IMVO

Misstanden in internationale waardeketens tegengaan

- Internationale richtlijnen voor maatschappelijk verantwoord ondernemen (OECD, VN)
- Samenwerking tussen bedrijven, ngo's en Nederlandse overheid om misstanden in kaart te brengen en te voorkomen (bijv. via convenanten)
- Wettelijke eisen aan bedrijven om eigen keten door te lichten (EU due diligence-wetgeving)

5 Bedrijvenbeleid: moeilijkheden, mogelijkheden

In hoofdstuk vier stonden obstakels voor het bedrijfsleven centraal. In dit hoofdstuk verschuiven we de focus naar het overheidsbeleid. Ondernemingen hebben hier op tal van manieren mee te maken: van veiligheidsvoorschriften tot verduurzamingssubsidies en van onderzoeksfaciliteiten tot socialezekerheidspremies. Overheden stellen kaders waarbinnen het bedrijfsleven mag opereren, maar scheppen ook de voorwaarden waardoor ondernemingen überhaupt kunnen functioneren. Neem bijvoorbeeld fysieke infrastructuur en onderwijs: zonder wegen kunnen supermarkketens hun winkels niet bevoorraden en een farmaceutische onderneming komt niet ver zonder werknemers die zijn opgeleid in veelal openbaar gefinancierde onderwijsinstellingen. Tegelijkertijd zijn ondernemingen zelf cruciaal bij de uitvoering van het overheidsbeleid, van het bouwen van wegen tot het ontwikkelen van digitale lesmethoden. En uiteraard dragen zij via belastingen bij aan de totstandkoming van collectieve voorzieningen.

Bedrijvenbeleid omvat vele beleidsterreinen, onder meer sectorspecifieke regulering, mededingingsbeleid, innovatiebeleid, arbeidsmarktbeleid en milieubeleid. Al deze terreinen worden beïnvloed door Europese regels, zoals het verbod op staatssteun in het kader van EU-mededingingsbeleid, of het Europese CO₂-emissiehandelssysteem. Juist voor een internationaal georiënteerd land als Nederland biedt deze internationalisering voordelen. Het is echter niet zo dat bedrijvenbeleid louter door Brussel wordt bepaald en lidstaten geen bewegingsvrijheid hebben. De invloed van Europa verschilt per beleidsterrein en op alle terreinen maken lidstaten gebruik van de vrijheidsgraden die zij hebben om een eigen koers te varen. In dit hoofdstuk focussen we op dat nationale niveau: hoe tracht de Nederlandse Rijksoverheid de maatschappelijke bijdrage van ondernemingen te vergroten, en welke moeilijkheden en mogelijkheden zien we daarbij?³⁴⁴

Voor de analyse maken we een kunstmatig onderscheid tussen twee typen overheidsinterventies (paragraaf 5.1): (1) het aanpassen van de omgeving waarbinnen ondernemingen opereren; en (2) het bevorderen van transities. Vervolgens gaan we aan de hand van deze tweedeling dieper in op de instrumenten om ondernemingen aan te zetten tot goede zaken en op de beleidsuitdagingen die we daarbij zien (paragrafen 5.2 en 5.3).

Deze analyse stelt ons in staat om de twee voornaamste knelpunten in het bedrijvenbeleid te identificeren. Allereerst is dat de neiging van de overheid om vanuit gevestigde belangen te denken. Ze houdt een selecte groep ondernemingen uit de wind met verzachtende maatregelen, zoals fiscale regelingen en meebewegende toezichts- en handhavingskaders. Deze neiging moedigt bij gevestigde partijen een afwachtende houding aan, en ondermijnt de noodzaak voor ondernemers om te innoveren of bedrijfsmodellen aan te passen. Ten tweede constateren we dat de overheid niet altijd realistisch is over wat ondernemingen beweegt: goede zaken moeten niet alleen maatschappelijk maar ook zakelijk aantrekkelijk zijn. Een vrijblijvende oproep aan ondernemingen om maatschappelijke doelstellingen te behartigen heeft slechts beperkt effect als de omgeving tegenwerkt (paragraaf 5.4). In hoofdstuk 6 doen we meerdere aanbevelingen om deze knelpunten op te lossen.

5.1 Twee typen overheidsinterventies

We onderscheiden hier twee typen overheidsinterventies (zie tabel 5.1). In het eerste type staat het aanpassen van de omgeving waarin ondernemingen opereren, centraal. Het vorige hoofdstuk liet zien hoe deze omgeving goede zaken nu vaak in de weg zit. Ondernemingen lopen onder andere aan tegen een gebrek aan 'echte' prijzen, scheve afhankelijkheden in de keten en onvoldoende vraag naar maatschappelijk gunstige producten. Met belastingen, subsidies, verboden en geboden (ook op het gebied van informatievoorziening) kan de overheid deze omgeving beïnvloeden.

Het tweede type overheidsinterventie is gericht op het bevorderen van transities in en door het bedrijfsleven. Maatschappelijke opgaven rond klimaat, gezondheid, de arbeidsmarkt en het verdienvermogen vereisen grote aanpassingen van de hele samenleving, inclusief ondernemingen. Die vervullen een dubbele rol: zij moeten zelf veranderen én ze moeten de samenleving helpen aanpassen door nieuwe producten en diensten te ontwikkelen. Daarbij stuiten ze op coördinatieproblemen en een gebrek aan financieringsmogelijkheden. Als economische speler is de overheid in de positie om bedrijven tot de benodigde transities aan te zetten. Inkoop- en aanbestedingsbeleid kunnen daarbij een groot verschil maken. Daarnaast heeft de overheid een belangrijke taak om de randvoorwaarden voor succesvolle transities mede vorm te geven, onder andere via scholing en infrastructuur.

Het onderscheid tussen de twee typen overheidsinterventies is deels kunstmatig. Instrumenten om de omgeving aan te passen kunnen ook transities bevorderen en andersom. Met dit onderscheid benadrukken we de keuzemogelijkheden voor de overheid. Soms zijn betere spelregels voldoende om bedrijven aan te sporen tot grotere maatschappelijke bijdragen. Maar in andere situaties is meer nodig.

Tabel 5.1 Overheidsinterventies: van betere condities tot complete transitie

Type interventie	Omgeving aanpassen	Transities bevorderen
Beleidsdoel	De omgeving waarin bedrijven opereren, zo aanpassen dat ondernemen op een manier die maatschappelijk bijdraagt de meest logische en financieel aantrekkelijke manier van ondernemen is	Ondernemingen aanzetten tot het ontwikkelen van producten, diensten en productieprocessen die maatschappelijke problemen helpen oplossen en transitie bevorderen
Mogelijke instrumenten	Belonen en beprijsen Normeren en handhaven	Inkoop- en aanbestedingsbeleid Langetermijnfinanciering

Uiteraard grijpen deze interventies op elkaar in. Neem de scheepvaart. Recent is besloten dat die onder het Europese CO₂-emissiehandelssysteem gaat vallen. De kosten voor het gebruik van fossiele brandstoffen zullen daardoor stijgen. Zo ontstaat een prijsprikkel voor rederijen om te investeren in een vloot die gebruik maakt van hernieuwbare energie. Maar deze vloot zal niet ver komen zolang deze energie beperkt beschikbaar is. Overheidsbeleid om innovaties voor hernieuwbare energie te bevorderen kan dan helpen, net als investeringen in de infrastructuur. Op die manier komt hernieuwbare energie op grotere schaal beschikbaar.

Voor beide typen interventies geldt dat de overheid het bedrijfsleven sterk kan beïnvloeden via zijn omgeving; denk aan werknemers, consumenten, financiers en ngo's. Het mobiliseren van deze partijen kan effectief zijn bij zowel het aanpassen van de omgeving als het bevorderen van transitie. Een norm voor informatievoorziening stelt consumenten bijvoorbeeld in staat om andere afwegingen te maken. En wanneer de overheid op gepaste wijze financiering beschikbaar stelt voor langetermijnprojecten, kan dat een drempel wegnemen voor private financiers om te investeren in ondernemingen die maatschappelijk wenselijke activiteiten ontplooiën maar waarvan de financiële rendementen onzeker zijn. De rol van deze betrokkenen zal in dit hoofdstuk dan ook op meerdere plekken terugkomen.

5.2 Omgeving bedrijven aanpassen voor grotere maatschappelijke bijdragen

De overheid kan huidige bedrijfsmodellen beïnvloeden met beleid dat aangrijpt op de omgeving waarin ondernemingen opereren. Dit betreft zowel de beïnvloeding van vraag en aanbod op de markt als de spelregels waaraan markspelers zich moeten houden. Met belonen, beprijsen, normeren en handhaven heeft de overheid een arsenaal aan instrumenten om ondernemingen te beïnvloeden. De instrumenten kunnen ook specifiek op consumenten gericht zijn: denk aan hogere accijnzen op alcohol en tabak. De instrumenten

winnen aan kracht wanneer zij in combinatie worden ingezet. In de praktijk zet de overheid vooral in op belonen en is ze terughoudend op het gebied van beprizen, normeren en handhaven. Zolang die beleidsinstrumenten niet óók worden ingezet, heeft belonen beperkte effectiviteit.

5.2.1 Belonen en beprizen

Belonen en beprizen beogen bepaalde bedrijfsactiviteiten aantrekkelijker of juist minder aantrekkelijk te maken. Ze kunnen elkaar daarbij versterken; denk aan de heffing op gas en elektriciteit waarbij de opbrengst naar subsidies gaat voor hernieuwbare energieprojecten via de Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++). Vaker bestaat in het Nederlandse bedrijvenbeleid de neiging om wél financieel te ondersteunen, maar relatief weinig te beprizen.³⁴⁵ Deze paragraaf biedt een beknopte analyse van deze trend en de problematiek die we hierbij waarnemen.

Op tal van plekken zet de overheid financiële steun in om bepaald gedrag van zowel burgers als ondernemingen te stimuleren. Ze doet dat op vele manieren: directe financiële steun in de vorm van subsidies, vrijstellingen op belasting, leningen met lage rentes en garantstellingen, enzovoort.³⁴⁶ Ondernemingen ontvingen de afgelopen jaren vooral steun in de vorm van fiscale regelingen die de lastendruk verlagen.³⁴⁷ In 2022 kwam alleen al het totaal van deze regelingen in de winstsfeer uit op zo'n 14,5 miljard euro: bijna 1,5 procent van het bbp.³⁴⁸

Dat overheden zich relatief vaak tot financiële steun wenden, is op zich weinig verrassend: deze steun wordt wel de 'weg van de minste weerstand' genoemd.³⁴⁹ Het gebruik ervan is echter niet zonder problemen. Financiële steun legt beslag op overheidsgelden, ook als het gaat om fiscale regelingen. Wanneer de steun de gewenste effecten heeft, hoeft dit geen probleem te zijn. Maar in de praktijk blijken veel steunmaatregelen de doelen amper te behalen. Evaluaties van fiscale regelingen laten bijvoorbeeld zien dat maar van weinig regelingen een overtuigend positief effect kan worden aangetoond.³⁵⁰ Daardoor rijst de vraag of de publieke baten wel opwegen tegen de kosten en of de middelen niet beter op een andere manier kunnen worden ingezet.

345 Kamerstukken II 2021/22, 35925, nr. 173 (bijlage). Dit is niet alleen in Nederland het geval maar zien we ook in andere landen. Zie bijvoorbeeld het grote aantal overheidssubsidies dat de VS recent heeft ingezet voor onder meer verduurzamingsprocessen.

346 Hufen 1990.

347 Ter Weel et al. 2017.

348 Daarnaast zijn er ook andere regelingen die de lastendruk verlagen buiten de winstsfeer, zoals bijvoorbeeld de wBSO. Kamerstukken II 2022/23, 36 200, nr. 2, tabel 9.2.1 en 9.2.2.

349 Van Zanden 2022.

350 Kranendonk & Wagteveld 2022; Rijksoverheid 2016; Van Zanden 2022.

Daarnaast komen steunmaatregelen soms met negatieve bijeffecten. Zo constateerde SEO Economisch Onderzoek in 2017 bij tal van fiscale ondernemersregelingen een aanzienlijke verstoring van de arbeidsmarkt. Het economisch onderzoeksbureau bepleitte dan ook serieus te overwegen om dergelijke regelingen af te schaffen.³⁵¹ Ook op het gebied van milieu en energie laten studies zien hoe subsidies soms meer schade toebrengen dan dat ze goed doen.³⁵² Een voorbeeld is het stimuleren van biomassa als energiebron.³⁵³

Bovendien zijn financiële steunmaatregelen niet even toegankelijk voor alle ondernemingen. Zo hebben kleinere ondernemingen moeite om subsidies te vinden en aan te vragen. Het aanvraagproces is complex en de ondernemingen zelf kunnen er moeilijk capaciteit voor vrijmaken. Zoals een ondernemer in de chemiesector stelt:

“Tevens is de topsector niet genoeg gericht op het MKB en kosten discussies over bijvoorbeeld intellectueel eigendom bij subsidieaanvragen te veel tijd. We zijn hard weggerend van de MKB-subsidies binnen de topsector.”

Grotere ondernemingen beschikken vaker over de capaciteit, kennis, contacten en ervaring die nodig zijn om aanspraak te maken op diverse regelingen. Tekenend is de innovatiebox, een fiscale regeling bedoeld om innovatieve bedrijven te belonen. In 2019 leidde deze regeling tot 1,9 miljard lastenverlichting, waarvan 80 procent bij slechts negentien (grote) ondernemingen terecht kwam.³⁵⁴ In paragraaf 5.3 lichten we toe waarom het verre van evident is dat dergelijke steun ondernemingen aanzet tot maatschappelijk wenselijke investeringen in innovatie.

Kader 5.1 Subsiëren versus beprijsen

Het verlenen van subsidies mag voor overheden de weg van de minste weerstand vormen, vanuit economisch perspectief is dit lang niet altijd de meest heilzame route. In dit kader bespreken we enkele nadelen die kleven aan het gebruik van subsidies ten opzichte van beprijzing. We concluderen dat in een optimale beleidsmix subsidies vooral ondersteunend zijn aan beprijzings- en normeringsinstrumenten.

Allereerst zorgt subsidieverlening ten opzichte van beprijzing voor minder nuttige prikkels in de markt. Zo hebben Fischer en Newell onderzocht welke beleidsinstrumenten het best in staat zijn om de

351 Ter Wee et al. 2017.

352 Drissen et al. 2011; SER 2022a.

353 De laatste subsidies voor de inzet van biomassa zijn inmiddels gestopt. Zie SER 2022a: 50.

354 Van Hoorn et al. 2021.

uitstoot van broeikasgassen te verminderen én innovatie en diffusie van hernieuwbare energie te stimuleren.³⁵⁵ Zij concluderen dat beprijzing het meeste effect sorteert, omdat hogere prijzen voor schadelijke uitstoot meerdere marktpartijen ertoe prikkelt maatschappelijk gunstiger gedrag te vertonen. Een hogere prijs voor vervuilende emissies maakt dat *producenten* een extra reden hebben om vervuiling in hun productieproces tegen te gaan, *consumenten* hun vraag temperen en *hernieuwbare-energiebedrijven* een stimulans ondervinden om hun productie op te schroeven.

Bij het gebruik van subsidies ontstaan minder marktbrede prikkels. Een subsidie voor R&D heeft bijvoorbeeld geen invloed op consumentenvoorkeuren. De impact van een subsidie is daarom vaak kleiner dan die van andere instrumenten.³⁵⁶ We merken hierbij wel op dat subsidies in veel verschillende vormen bestaan en niet elke markt hetzelfde is. In sommige gevallen verdwijnt het verschil in effectiviteit tussen subsidie en beprijzing.³⁵⁷

Daarnaast is er een risico dat subsidies vooral gevestigde partijen bevoordelen. Fullerton laat met behulp van een simpel economisch model zien hoe beprijzing en subsidiëring weliswaar kunnen leiden tot eenzelfde reductie van schade, maar een heel andere verdeling van baten en lasten impliceren.³⁵⁸ Hij vergelijkt een belasting op vervuiling met een subsidie voor productievermindering. Bij deze subsidieverlening profiteren gevestigde partijen, terwijl bij de belasting op vervuiling de overheid extra inkomen verkrijgt. Doordat de subsidies aan bestaande partijen worden verstrekt, wordt de competitie in de markt verstoord. Daarnaast zal de overheid ergens anders belastingen moeten verhogen om de subsidies te kunnen financieren.³⁵⁹

Tot slot kunnen subsidies leiden tot perverse effecten. In de context van maatschappelijke kosten die betrekking hebben op het klimaat, wordt wel gesproken over de 'groene paradox'. Doordat subsidies alternatieven voor fossiele brandstoffen goedkoper maken, daalt ook de prijs voor fossiele brandstoffen en stijgt de vraag daarnaar. Hierdoor ontstaat een versnelde extractie van fossiele brandstoffen,

355 Fischer & Newell 2008.

356 Fischer & Newell 2008.

357 Fullerton 1997.

358 Fullerton 2001.

359 Bovenberg & Goulder 2002.

wat betekent dat er op korte termijn *meer* broeikasgassen kunnen vrijkomen. Goedbedoelde subsidies zijn dan contraproductief.³⁶⁰

Een nuttig gebruik van belonen richt zich op het geven van een zetje in de goede richting. Bijvoorbeeld door maatschappelijk wenselijke innovatie te stimuleren of door vliegwieleffecten in gang te zetten. Financiële steun kan helpen wanneer de maatschappelijke baten van een activiteit groter zijn dan de private opbrengsten ervan, en het dus als samenleving loont om bij te dragen aan de totstandkoming van deze activiteit. Denk aan het ontketenen van positieve netwerkeffecten die ontstaan bij investeringen in elektrische laadpaalinfrastructuur. Zonder beprijzing en normering echter is een verandering van de markt meestal onrealistisch en het risico op perverse effecten groot.

Naast bovenstaande twijfels over de effectiviteit van financiële steun staat de toenemende roep om beprijzing.³⁶¹ Net als bij financiële steun zet de overheid dit instrument op diverse terreinen in. Denk aan accijnzen op tabak en benzine, hoge btw-tarieven voor alcoholhoudende dranken of directe belastingheffingen op afvalstoffen. Op diverse terreinen is er echter ook een gebrek aan beprijzing, bijvoorbeeld op ongezonde voeding, milieuvervuilende grondstoffen of producten die onder slechte arbeidsomstandigheden zijn gemaakt.³⁶²

Beprijzen is niet eenvoudig. Niet elk extern effect is groot genoeg om een heffing te rechtvaardigen en soms is de verwachte impact van beprijzing te klein (zie ook het recent gepubliceerde afwegingskader van het Centraal Planbureau; CPB).³⁶³ De effectiviteit van beprijzing kan afnemen door ontwijkingsgedrag. Wanneer beprijzing op nationaal niveau wordt doorgevoerd, kunnen zich ‘weglekeffecten’ voordoen: bedrijvigheid verplaatst zich dan deels naar andere plekken (zie verder paragraaf 5.2.3). Wanneer dergelijke weglekeffecten bestaan, dan wint beprijzen aan effectiviteit wanneer dit op bovennationaal niveau gebeurt. Dat creëert echter weer andere uitdagingen: internationale afstemming is vaak ingewikkeld, en het gevaar bestaat dat gekozen wordt voor beleid dat niet optimaal aansluit bij de nationale context. Tot slot valt niet alles in geld uit te drukken. Hoe kan bijvoorbeeld de prijs van schone lucht of biodiversiteit worden bepaald? Hoewel beprijzen dus een krachtig instrument kan zijn, is het geen panacee: beprijzing heeft grenzen.

360 Zie bijvoorbeeld Van der Meijden & Withagen 2022.

361 Zie Rijksoverheid 2023.

362 Dijk et al. 2018; Van Giessen et al. 2021; Rli 2019.

363 Hamelink et al. 2023.

Tegelijkertijd moet de kracht van beprijzing niet onderschat worden. De economische literatuur noemt het belasten van schadelijke activiteiten een efficiënte manier om ondernemingen aan te zetten tot het verminderen van de schade (zie ook kader 5.1).³⁶⁴ Als een heffing producten met veel nieuw plastic duurder maakt, wordt het voor ondernemingen aantrekkelijker om milieuvriendelijkere alternatieven te gebruiken waarop geen heffing bestaat, zoals gerecycled plastic. In plaats van dat enkele ondernemingen met subsidies net iets meer voordeel hebben bij betere producten, ervaren alle ondernemingen bij een voldoende hoge beprijzing een prikkel om hun producten te verbeteren. Zo'n prikkel kan de hele markt vervolgens transformeren.

In het politieke debat is er veel aandacht voor de gevestigde ondernemingen die bij beprijzing door hogere kosten zouden worden geraakt. Minder aandacht is er voor ondernemingen die juist baat hebben bij deze beprijzingsmaatregelen. Ondernemers die bijvoorbeeld voedingsmiddelen produceren met weinig suiker, hebben in principe baat bij een suikertaks. Een directeur van een chemiebedrijf dat een circulair brandstofproduct op de markt probeert te brengen, verwoordt het als volgt:

“In de praktijk is de CO₂-prijs erg laag en verschilt de prijs per markt. In de luchtvaart kent het gebruik van ons circulaire product een goede businesscase. Als hier beprijzing komt, halen we er veel voordeel uit.”

Kortom, ondernemingen die inzetten op het minimaliseren van schadelijke effecten op de samenleving ondervinden bij *afwezigheid* van beprijzing een concurrentienadeel. Beprijzen kan de bedrijfsmodellen van deze partijen een betere uitgangspositie geven. Bij het maken van beleid moet er daarom niet alleen aandacht zijn voor welke bedrijvigheid door beprijzing wordt ontmoedigd, maar ook voor welke bedrijvigheid erdoor wordt gestimuleerd.

Wel dient er uiteraard aandacht te zijn voor de bredere impact van beprijzing. Zo brengt beprijzing verdelingseffecten met zich mee. Wanneer het beprijzen van goederen of diensten mensen met een hoog inkomen of veel vermogen veel minder raakt dan mensen met een lager inkomen, kan dit sociale spanningen aanwakkeren.³⁶⁵ Ook is beprijzing vooral krachtig wanneer ze ingezet wordt in combinatie met andere instrumenten, met name normeren en informeren. Zie kader 5.2 voor een voorbeeld.

364
365

Zie hoofdstuk 2 en Pigou 1924.
Zie WRR 2023.

Kader 5.2 Beprijzing van ongezonde voeding

De overheid probeert gezondere consumptie te bevorderen via informatievoorziening aan consumenten, zoals de Nutri-score, en met grotendeels vrijblijvende akkoorden met de voedingsindustrie, zoals het Nationaal Preventie-akkoord. Daarnaast maakt de overheid gebruik van beprijzing. Sinds 2016 heft ze een belasting op niet-alcoholhoudende dranken. Op 1 januari 2024 gaat deze heffing omhoog, met uitzondering van mineraalwater, deels om de consumptie van suikerrijke dranken tegen te gaan. Het CBS concludeert dat de heffing waarschijnlijk te laag is om mensen daadwerkelijk aan te zetten tot ander gedrag.³⁶⁶ De effectiviteit van deze beleidsmix laat te wensen over. Het aantal Nederlanders dat met overgewicht kampt, blijft toenemen.³⁶⁷ Bovendien blijft een groot deel van het voedingsaanbod te veel suiker, zout en vet bevatten terwijl zij vaak goedkoper zijn dan gezondere producten. Dit ondanks de afspraken met het bedrijfsleven om hier verandering in te brengen.³⁶⁸

Om een gezonder voedselpatroon onder de bevolking te bewerkstelligen is meer nodig. Evaluaties van suikertaksen in het VK, Frankrijk en Noorwegen laten zien dat een systeem waarbij de belasting omhooggaat naarmate het suikergehalte toeneemt, effectiever is.³⁶⁹ Het effect van een suikertaks wordt bovendien door meer factoren beïnvloed dan enkel de hoogte van de heffing. Zo blijkt uit onderzoek in de VS dat de toevoeging "inclusief belasting op suikerhoudende dranken" op prijskaartjes het effect van de taks aanzienlijk versterkt.³⁷⁰

Zeker in landen met relatief hoge inkomens, zoals Nederland, is de consumptie van suikerrijke goederen in beperkte mate te sturen met enkel de prijs.³⁷¹ De oplossing moet meer gezocht worden in een combinatie van stevige beleidsmaatregelen. Naast beprijzing gaat het dan bijvoorbeeld om een verbod op reclame. Zo is er in het VK een wet aangenomen die ervoor zorgt dat producten met veel vet, zout en suiker niet meer op prominente plekken (de kassa, de ingang of de kop van een schap) in supermarkten mogen worden aangeboden.³⁷² Frisdrankproducenten

366 Hamelink et al. 2023.

367 CBS 2021c.

368 Ter Borg et al. 2021.

369 Vellinga et al. 2020. Anno 2021 hebben meer dan 45 overheden belastingen ingevoerd op suikerhoudende dranken, maar slechts enkele hebben belastingen ingevoerd op ongezonde snacks; zie: Popkin et al. 2021.

370 Donnelly et al. 2021.

371 Muhammed et al. 2019.

372 Department of Health & Social Care 2020.

mogen bovendien geen reclame afstemmen op kinderen tot en met zestien jaar. Door beleidsinstrumenten op een slimme manier te combineren neemt de effectiviteit van individuele beleidsmaatregelen toe.³⁷³ De kans is dan groter dat voedselpatronen gezonder worden.

5.2.2 Normeren en handhaven

Normen stellen via ver- en geboden is een andere manier waarop de overheid bedrijven beïnvloedt. Normering is een effectief instrument om bepaalde activiteiten uit de markt te halen of juist markten te creëren.³⁷⁴ Normering kan het tegengaan van afwentelgedrag versnellen en ondernemingen gaan er vaak ook meer door vernieuwen. Illustratief is het verbod op chloorfluorkoolstoffen. Dit leidde ertoe dat binnen enkele jaren koelkasten deze stoffen, die de ozonlaag aantasten, niet langer bevatten.³⁷⁵ Een dergelijk verbod is alleen effectief als er ook controles en sancties zijn. In deze paragraaf kijken we daarom naar beleidsuitdagingen rond zowel normering als toezicht en handhaving.

Een eerste observatie betreft de inzet van dynamische normering. De overheid scherpt dan, vaak over een periode van enkele jaren, bepaalde eisen steeds verder aan. Deze vorm van normering is bijvoorbeeld van toepassing bij huishoudelijk apparaten die telkens wat energiezuiniger moeten worden. Dynamische normering is onder meer nuttig als beprijzing relatief beperkt blijft en de kosten voor het schadelijkere alternatief onvoldoende worden doorberekend. Hoewel dynamische normering relatief weinig wordt ingezet, lijkt er in het Nederlandse beleid steeds meer aandacht voor te komen.³⁷⁶

Die toenemende aandacht is een positieve ontwikkeling, want studies laten zien dat dynamische normering tot een stevige verandering kan leiden. Een voorbeeld is de automarkt. Onderzoeken tonen aan dat juist de inzet van standaarden op het gebied van brandstofgebruik ervoor zorgden dat autofabrikanten nieuwe technologieën gingen ontwikkelen voor zuinigere motoren.³⁷⁷ Harde normen die met de tijd strenger werden, vormden een cruciale aanvulling op de nog relatief beperkte benzineheffing. Doordat alle ondernemingen tegen dezelfde lat werden gehouden, konden vernieuwers doorstoten. Het is de vraag of dit zonder normering was gelukt. In dat geval

373 Hamelink et al. 2023.

374 Zie bijvoorbeeld: Cohen & Tubb 2018; Vollebergh & Van der Werf 2014.

375 Ongering 2022; Young et al. 2021.

376 PBL 2017; SER 2018; 2022a.

377 Klier & Linn 2016; Rozendaal & Vollebergh 2021.

zouden schadelijke motoren waarschijnlijk nog lange tijd lucratief zijn gebleven. Omdat dergelijke motoren simpelweg niet meer de markt op mochten komen, kreeg innovatie gericht op verduurzaming een kans.

Als tweede observatie valt op dat de overheid terughoudend is om op bepaalde gebieden normen op te leggen en een relatief grote nadruk legt op niet-bindende afspraken met ondernemingen en op zelfregulering. Convenanten op het gebied van Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO) zijn hier een voorbeeld van.³⁷⁸ Andere voorbeelden zijn akkoorden zoals de Green Deal Duurzame Zorg (ter bevordering van circulariteit en CO₂-reductie in de gezondheidszorg) en het Nationaal Preventieakkoord (dat moet bijdragen aan gezondere levensstijlen). Niet alleen heeft dit soort afspraken een vrijblijvend karakter, ook hebben ondernemingen grote invloed op de vormgeving ervan. Van voedselveiligheid in voedselketens tot reclamecodes voor kansspelen of sportsponsoring en certificering in de makelaardij: overal hebben ondernemingen – veelal in brancheverband en in overleg met overheden – belangrijke invloed op de inhoud van dergelijke afspraken.

Een prominente rol voor private partijen past in de Nederlandse corporatistische traditie (zie hoofdstuk 3). De keuze hiervoor is deels ingegeven door de overtuiging dat overleg bijdraagt aan de kwaliteit van beleid. In de literatuur wordt gewezen op diverse voordelen van zelfregulering, zoals snelheid, flexibiliteit en betrokkenheid.³⁷⁹ Wanneer ondernemingen regels rond bijvoorbeeld personeelsveiligheid mede vormgeven, kunnen zij inspelen op de specifieke context en vlot aanpassingen doorvoeren als de omstandigheden veranderen. In sommige gevallen is zelfregulering ook meer een pragmatische keuze, zeker wanneer uitdagingen spelen op het gebied van uitvoerbaarheid en (internationale) afstemming van regels.

Deze strategie is echter niet zonder risico's.³⁸⁰ Wanneer grote ondernemingen te veel hun stempel drukken op afspraken, versterken ze hun eigen concurrentiepositie ten koste van die van anderen. Gevestigde belangen kunnen dan het publieke belang in de weg zitten. In de praktijk oefenen gevestigde bedrijven vaak grote invloed uit, terwijl andere spelers in het krachtenveld, zoals consumenten of milieuorganisaties, bij de totstandkoming van akkoorden of reguleringskaders minder invloed hebben.³⁸¹

378 Zie in dit rapport ook infographic 3, 'Bedrijvenbeleid in vogelvlucht'.

379 Giessen 2007; Haufler 2001; Welp et al. 2013.

380 Giessen 2007; Stichting Maatschappij en Veiligheid 2018; WRR 2021b.

381 Zie bijvoorbeeld Truijens et al. 2021.

Evaluaties van uiteenlopende zelfreguleringsarrangementen constateren dat niet duidelijk is waar zelfregulering eindigt en overheidsregulering begint.³⁸² Met name voor de industrie waarschuwen onderzoekers al jaren dat de overheid te zwaar op zelfregulering leunt en te weinig betrokken is bij het voorkomen van ongevallen.³⁸³ Bijzonder scherp is een evaluatie van de accountancysector, waarin wordt geconstateerd dat de overheid de vier grote accountancykantoren te veel de vrije hand zou hebben gegeven om zelf afspraken te maken over wat goed gedrag behelst.³⁸⁴ Onderstaand kader laat zien op wat voor dilemma's zelfregulering van ethisch datagebruik door verzekeraars stuit.

Kader 5.3 Artificiële intelligentie en datagebruik door verzekeraars

Big data en artificiële intelligentie (AI) zijn aan een opmars bezig.³⁸⁵ Ook binnen de verzekeringssector worden dataverzameling en digitale technologieën in toenemende mate gebruikt om premies te differentiëren.³⁸⁶ Voor de verzekeraar biedt dat uiteraard voordelen en sommige consumenten profiteren doordat hun premie lager wordt. Personaliseren van prijs en voorwaarden brengt echter ook risico's als onverzekerbaarheid met zich mee.³⁸⁷ Binnen de sector is er steeds meer aandacht voor ethisch datagebruik, met veel nadruk op zelfregulering.³⁸⁸ Verzekeraars zelf geven in gesprekken echter aan dat zelfregulering lang niet altijd toereikend is.

De steeds grotere technische mogelijkheden voor datagebruik zorgen ervoor dat verzekeraars vergaand kunnen differentiëren via de prijs en polisvoorwaarden. Hier spelen complexe ethische vraagstukken. Mogen verzekeraars bijvoorbeeld gebruik maken van data over iemands voeding, beweging of slaappatronen? En mogen ze patronen achterhalen door AI te gebruiken op social media? Wat betekent zo'n bedrijfsmodel voor premies van mensen die hun risico's niet kunnen beperken of die hun data niet willen delen? Als het verschil tussen mensen die zich goedkoop kunnen verzekeren en mensen die zich

382 Monitoring Commissie Corporate Governance Code 2021; Van der Valk et al. 2020.

383 Ale & Mertens 2013; Stichting Maatschappij en Veiligheid 2019.

384 Monitoring Commissie Accountancy 2020.

385 WRR 2021b.

386 DNB & AFM 2019.

387 AFM 2021.

388 Het gaat hier niet zozeer om privacykwesties die onder de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) vallen, maar eerder om de mate waarin datagebruik verzekeraars in staat stelt tot mogelijk problematische vormen van risicoselectie. Zie onder andere EIOPA's Consultative Expert Group on Digital Ethics in insurance 2021; Mullins et al. 2021.

amper of helemaal niet meer kunnen verzekeren te groot wordt, zet dat druk op het basisprincipe van verzekeren: risicodeling. Tijdens onze gesprekken in de sector waarschuwden ondernemers voor uitholling van het verzekeringsmodel en de solidariteit die hieraan ten grondslag ligt. In de woorden van een gesprekspartner:

“Wij hebben de data om precies te prijzen op persoon afhankelijk van de individuele risico’s, maar dat gaat ten koste van solidariteit.”

Bestaand beleid is beperkt en zet vooral in op vrijwillige ethische kaders en samenwerking. Ethische kaders zoals die van het Verbond van Verzekeraars geven wel enige houvast om problematisch datagebruik te voorkomen, maar zijn niet verplicht en de uitvoering ervan kan per bedrijf sterk verschillen. Door de hoge concurrentiedruk in de verzekeraarsbranche kan er al druk ontstaan op de hele sector wanneer één verzekeraar wel algoritmes gebruikt om te selecteren. Zelfregulering omtrent datagebruik en personalisering brengt verzekeraars zodoende in een spagaat.³⁸⁹ Zoals een grote verzekeraar in onze gesprekken aangeeft:

“Er mag eigenlijk meer met AI dan wat wij vinden dat we uit kunnen leggen.”

Een derde observatie die raakt aan het bovenstaande, betreft het risico dat de overheid zich te beperkt verweert tegen lobby’s. Lobby’s hebben een belangrijke functie, zoals het informeren van politici en beleidsmakers over mogelijke knelpunten in beleid. Het gevaar is echter dat hierbij sprake kan zijn van *regulatory capture*, waarbij personen of organisaties – waaronder ondernemingen, ngo’s en vakbonden – beleidsmakers zo beïnvloeden dat regelgeving hun specifieke belang dient.³⁹⁰

De overheid dient hier voldoende tegenkracht te bieden. Maar volgens een OESO-vergelijking van 41 landen loopt Nederland sterk achter met regels en afspraken over lobbyen.³⁹¹ Waar sommige landen het verantwoord van lobbycontacten verplichten, kent Nederland alleen vrijblijvende richtlijnen die zijn vastgelegd in de Gedragscode Integriteit Rijk (2019). In tegenstelling tot maatregelen gericht op Europese politici en beleidsmakers is er

389 Doll et al. 2022.
390 Dal Bó 2006.
391 OESO 2021b.

ook geen verplicht lobbyregister voor bewindspersonen en de ambtelijke top. Aanbevelingen van de *Council of Europe Groups of States against Corruption* (GRECO) – het orgaan in de Raad van Europa dat staten helpt corruptie te bestrijden – zijn tot op heden niet of slechts deels doorgevoerd.³⁹²

Juist door het gebrek aan transparantie is het lastig in kaart te brengen hoeveel invloed ondernemingen hebben op beleid. Wel zijn er signalen dat de verwevenheid tussen gevestigde ondernemingen en beleidsmakers groot en in sommige situaties zelfs problematisch is. Zo toonde de Parlementaire Enquêtecommissie naar de gaswinning in Groningen aan dat gasbedrijven significante invloed hadden op besluiten over het al dan niet dichtdraaien van de gaskraan en het verstevigen van woningen.³⁹³ Een vergelijkbaar beeld kwam al eerder naar voren in studies naar het toezicht op de industrie. Vooral bij de kleinere omgevingsdiensten bestaat het risico van verwevenheid. Bestuurders, toezichhouders en vertegenwoordigers van ondernemingen komen elkaar continu tegen en wisselen niet zelden van functie. Het is moeilijk afstand te bewaren in kleine gemeenschappen waarin “iemand vandaag toezicht moet houden op een bedrijf waar hij misschien morgen wil werken.”³⁹⁴

Dit brengt ons bij een laatste observatie en beleidsuitdaging die we hier benoemen: de fragmentatie van het toezicht- en handhavingsveld in Nederland.³⁹⁵ Bij toezicht op ondernemingen zijn vaak veel verschillende overheidsdiensten betrokken, op zowel lokaal, nationaal als internationaal niveau. Deze fragmentatie in het bedrijvenbeleid past in een bredere ontwikkeling waarbij de nationale overheid steeds vaker taken uitbesteedt aan gemeenten en provincies.³⁹⁶ Studies laten zien dat dit soort fragmentatie of decentralisatie geen probleem hoeft te zijn, zolang duidelijk is wie eindverantwoordelijkheid draagt.³⁹⁷

Die eindverantwoordelijkheid is echter lang niet altijd even duidelijk. Neem bijvoorbeeld de controle en handhaving van een veilige leefomgeving. Hiervoor zijn 29 omgevingsdiensten verantwoordelijk die ieder eigen opdrachten krijgen van gemeenten en provincies. Ze kunnen ondernemingen vergunningen verlenen, bijvoorbeeld voor afvalverwerking of grondwatergebruik,

392 Group of States against Corruption 2021.

393 Parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen 2023; Kammer & Middel 2022.

394 Welp et al. 2013: 218.

395 WRR 2013b; zie ook paragraaf 4.7.1.

396 In 2019 stond Nederland op plaats 9 van 28 landen waarbij een relatief groot deel van overheidsuitgaven worden gedaan door lokale overheden; zie Van Rijn 2020.

397 Zie bijvoorbeeld: Hamers et al. 2021; ROB 2016; ROB 2019.

en handhavingsbesluiten nemen. Verschillende commissies velden een hard oordeel over deze versnippering: er zou sprake zijn van een ongelijk toezichtveld en een ontoereikend instrumentarium voor handhaving.³⁹⁸ Sommige ondernemingen (en burgers) worden al voor kleine fouten aangepakt terwijl anderen met grote overtredingen weg kunnen komen. Studies over het Besluit risico's zware gevallen (BRZO) bevestigen dit beeld. Negen van de tien ondernemingen overtreden BRZO-regels. Bovendien is er een kleine groep van bedrijven die zeer herhaaldelijk de fout ingaat en een bewuste afweging maakt tussen kostenbesparingen en mogelijke boetes bij nalatigheid. Ze worden niet beboet, of slechts in zo'n beperkte mate dat het voordeliger is om af en toe sancties opgelegd te krijgen dan veiligheidsprocedures op orde te hebben.³⁹⁹

5.2.3 Beleidschas: weglek- en aantrekeffecten van CO₂-heffingen

Zodra de overheid instrumenten op het gebied van beprijzen en normeren inzet, veranderen de spelregels voor bedrijven. Wanneer spelregels op de ene plek afwijken van die op een andere plek, kan er een ongelijk speelveld ontstaan. Dit leidt tot risico's voor bedrijven die te maken hebben met concurrenten op plekken waar mildere regels gelden. Het is echter de vraag hoe groot deze risico's zijn. In deze paragraaf bespreken we deze problematiek aan de hand van een concrete beleidschas: CO₂-heffingen.

Wanneer CO₂-heffingen in een land hoger zijn dan in andere landen, kan een onderneming die veel CO₂ uitstoot in dat land concurrentienadeel ervaren ten opzichte van vergelijkbare ondernemingen elders. Dit nadeel kan zo groot zijn dat de onderneming bepaalde activiteiten of zelfs het hele bedrijf verplaatst naar een land met lagere heffingen, of simpelweg marktaandeel verliest aan buitenlandse concurrenten. Een dergelijk weglekeffect is een reëel risico dat de overheid mee dient te wegen als ze de spelregels voor bedrijven aanpast. In hoeverre dit in de praktijk gebeurt, is echter niet heel duidelijk. Bovendien blijft met een focus op weglekeffecten buiten beschouwing dat afwijkende spelregels ook *aantrekeffecten* kunnen hebben.

De theoretische literatuur geeft geen eenduidig antwoord op de vraag hoe ernstig weglekeffecten zijn.⁴⁰⁰ Veel studies suggereren het bestaan van deze effecten, maar geven aan dat de omvang nogal kan verschillen. Het risico op

398 Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2021; Kamerstukken II 2007/08, 22 343, nr. 201. Opvallend is ook de conclusie van commissie-Van Aartsen dat milieucriminaliteit eerder is toe- dan afgenomen sinds de commissie-Mans dit ruim tien jaar geleden ook al aan de kaak stelde. Zie ook Onderzoeksraad voor Veiligheid 2018 over de gebrekkige aanpak van veiligheidsrisico's op industrieterrein Chemelot.

399 Kluin et al. 2020.

400 Misch & Wingender 2021: 16-17.

weglekeffecten is onder meer afhankelijk van de kosten die ondernemingen moeten maken om de productie naar andere landen te verplaatsen en de mate waarin afnemers overschakelen op buitenlandse producten.⁴⁰¹ Andere studies benadrukken dat niet alle bedrijvigheid in gelijke mate wordt getroffen: voor activiteiten die minder koolstofintensief zijn, biedt een strenger klimaatbeleid juist een concurrentievoordeel. Naast weglekeffecten laten theoretische studies zien dat er dus evengoed aantrekeffecten mogelijk zijn: duurzamere buitenlandse ondernemingen worden aangetrokken door streng nationaal beleid, omdat ze met hun schonere technologie een competitief voordeel ervaren.⁴⁰²

Ook de empirische literatuur geeft geen eenduidige antwoorden over weglekeffecten.⁴⁰³ In een overzichtsartikel concludeert de OESO dat er weinig aanwijzingen zijn dat koolstoflekkage in de praktijk een groot probleem is geweest.⁴⁰⁴ In een recente studie naar koolstofkosten en weglekeffecten in 32 landen komt het CPB tot eenzelfde conclusie: klimaatbeleid heeft de prestatie van industriële bedrijven gemiddeld genomen niet dusdanig gedrukt dat zich weglekeffecten voordoen.⁴⁰⁵ Dat kan een gevolg zijn van het feit dat landen weinig van elkaar verschilden qua klimaatbeleid, bijvoorbeeld omdat zij kozen voor internationale oplossingen. Een studie van CE Delft naar de Nederlandse situatie vindt eveneens geen aanwijzingen voor significante weglekeffecten door de invoering van het Europese emissiehandelssysteem (EU ETS), noch voor effecten op het concurrentievermogen van ondernemingen met geprijsde producten.⁴⁰⁶ Mogelijk speelt hier de beperkte ambitie van het klimaatbeleid tot nu toe. Zo heeft het Europese emissiehandelssysteem beperkte gevolgen gehad vanwege de tot voor kort lage prijs van emissierechten, het toekennen van gratis emissierechten aan ondernemingen en het uitzonderen van bepaalde sectoren.⁴⁰⁷ Het feit dat het klimaatbeleid tot nu toe beperkte gevolgen had voor de verplaatsing van CO₂-uitstoot en bedrijvigheid, geeft dus geen garanties voor toekomstig klimaatbeleid.⁴⁰⁸

IMF-onderzoekers laten zien dat met name kleine, open economieën gevoelig kunnen zijn voor weglekeffecten wanneer nationaal beleid significant

401 Zie bijvoorbeeld Branger & Quirion 2014 voor een overzicht.

402 Zie bijvoorbeeld Cole et al. 2017; Dijkstra et al. 2011; Elliott & Zhou 2013.

403 Misch & Wingender 2021: 17-20.

404 Ellis et al. 2019.

405 Trinks & Hille 2023.

406 De Bruyn et al. 2018; Verde 2020.

407 NEa 2022.

408 Zie Vollebergh & Brink 2020.

strenger is. Maar ook hier zijn kanttekeningen te plaatsen.⁴⁰⁹ Een studie naar het risico op weglekeffecten voor industriële activiteiten in de Rotterdamse haven benadrukt dat het voor veel ondernemingen kostbaar is om activiteiten te verplaatsen. Volgens de auteurs is het risico dan ook niet zozeer dat ondernemingen bestaande fabrieken of faciliteiten verplaatsen, maar dat nieuwe investeringen in het buitenland plaats zullen vinden.⁴¹⁰ Meerdere buitenlandse onderzoeken vinden daarnaast empirisch bewijs voor de aanwezigheid van aantrekeffecten bij strengere milieuwetgeving.⁴¹¹ In de praktijk lijken dus zowel weglek- als aantrekeffecten voor te komen.

Een manier om het risico op weglekeffecten te ondervangen is om mogelijke concurrentienadelen te corrigeren met importheffingen. In Europa is besloten om strenger klimaatbeleid hand in hand te laten gaan met het invoeren van het *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM). Er komt dan een heffing op bepaalde geïmporteerde producten waarvan de productie gepaard gaat met veel CO₂-uitstoot, zoals cement, ijzer en staal, aluminium, elektriciteit en kunstmest.⁴¹² Op die manier zou het voor Europese afnemers minder lonen om van Europese producten over te schakelen op buitenlandse producten. De mate waarin dit effectief zal zijn, hangt af van de vormgeving van het CBAM en de mate waarin ontwijkingsgedrag kan worden tegengegaan.

De gevolgen van streng nationaal of Europees klimaatbeleid voor de Nederlandse welvaart zijn uiteindelijk niet makkelijk te voorspellen. Zeker voor een open economie als Nederland geldt dat effectieve internationale oplossingen veel voordelen hebben ten opzichte van een eigen nationale koers. Aan de andere kant zijn internationale afspraken vaak de uitkomst van uitruilen en compromissen, waardoor niet zelden gekozen wordt voor oplossingen met een beperkte ambitie. Juist daarom moeten de genoemde potentiële voordelen van een eigen koers niet uit het oog worden verloren. Nationale heffingen kunnen een impuls geven aan CO₂-besparende innovatie, wat de toekomstige concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven ten goede kan komen.⁴¹³ Gerelateerd hieraan kunnen er aantrekeffecten zijn waarbij een streng klimaatbeleid het ondernemings- en vestigingsklimaat voor bedrijvigheid met weinig CO₂-uitstoot juist ten goede komt.

409 Misch & Wingender 2021.

410 Gianoli & Bravo 2020.

411 Guo et al. 2023; Kim & Rhee 2019; Yu & Li 2020.

412 Marcu et al. 2020; PBL 2020a.

413 Dit staat ook wel bekend als de 'Porter-hypothese'. Zie Porter & Van der Linde 1995.

5.2.4 Puntsgewijze samenvatting

- De overheid heeft een breed arsenaal aan beleidsinstrumenten om de context aan te passen waarin ondernemingen opereren. Een succesvol bedrijvenbeleid vraagt om de juiste combinatie van belonen, beprejzen, normeren en handhaving.
- In het Nederlandse beleid ligt de nadruk op belonen en minder op beprejzen. Dat beperkt de beleidseffectiviteit: zolang het financieel aantrekkelijk blijft om kosten af te wentelen op de samenleving, blijven schadelijke bedrijfsmodellen intact.
- Normering biedt ondernemingen een gelijk uitgangspunt, maar pakt wel verschillend uit per onderneming. Ambitieuze normen kunnen vernieuwende ondernemingen een concurrentievoordeel bieden.
- In plaats van normering leunt de Nederlandse overheid veel op niet-bindende afspraken of zelfregulering die vooral zijn toegesneden op gevestigde spelers.

5.3 Transities bevorderen voor de opgaven van vandaag

“Er wordt [in de voedingsindustrie] veel over innovatie voor de toekomst gesproken, maar weinig bedrijven doen echt wat. Dat ligt aan de sterke concurrentie en de smalle marges.”

Directeur levensmiddelenfabriek

Hoe de overheid de omgeving waarin ondernemingen opereren met haar beleid kan veranderen opdat deze een grotere maatschappelijke bijdrage gaan leveren, stond centraal in de vorige paragraaf. Hier gaan we na hoe dat beleid ervoor kan zorgen dat ondernemingen helpen bij maatschappelijke transities. Uitgangspunt is dat transities van ondernemingen strategische keuzes vergen waarmee zij hun maatschappelijke *license to operate* behouden en levensvatbaar blijven. Om bedrijfsstrategieën meer in lijn te brengen met deze transities kan de overheid deels vergelijkbare instrumenten inzetten als zij hanteert om de marktcondities aan te passen. Een dynamische norm om bijvoorbeeld elk jaar meer gerecyclede materialen te gebruiken zou het hierboven geciteerde levensmiddelenbedrijf kunnen stimuleren om te investeren in verpakkingsinnovaties. Ook geleidelijk toenemende heffingen op bijvoorbeeld plastic kunnen hieraan bijdragen.

Het is echter de vraag of de samenleving hiermee tijdig en op voldoende schaal de benodigde stappen kan zetten om een transitie te volbrengen. Er is ook een

ander type beleidsinterventie nodig waarmee de overheid gericht het initiatief van ondernemingen aanjaagt, waaronder goed opdrachtgeverschap en inkoop- en aanbestedingsbeleid. Daarnaast kan zij het innovatiebeleid zo inrichten dat het ondernemingen stimuleert om nieuwe producten en processen te ontwikkelen die oplossingen bieden voor maatschappelijke problemen; denk aan circulaire landbouwtechnieken. Vervolgens kan de overheid de financiering van lange-termijnprojecten bevorderen. Tot slot speelt zij een rol bij de totstandkoming van (semi-)collectieve goederen en diensten. Hierbij kan het onder andere gaan om een nieuw stelsel van hernieuwbare energievoorzieningen, maar bijvoorbeeld ook om herscholing op het gebied van techniek en zorg. Uit de volgende paragrafen blijkt dat de Nederlandse overheid steeds meer inzet op dit soort aanjagende beleidsinterventies. De grote uitdaging voor de overheid daarbij is de regie te voeren zonder daarmee het initiatief van ondernemingen over te nemen.

5.3.1 Opdrachtgeverschap en inkoop- en aanbestedingsbeleid

Tot nu toe bespraken we instrumenten waarmee de overheid als relatieve buitenstaander de spelregels voor het bedrijfsleven aanpast. Maar de overheid is ook zelf een economische speler en kan vanuit die rol aanzienlijke invloed uitoefenen op de door ondernemingen geleverde producten en diensten. De inkoopkracht van overheden is een belangrijk beleidsinstrument voor het bevorderen van transities.⁴¹⁴ In 2019 besteedde de overheid zo'n 86,6 miljard euro aan de inkoop van diensten en producten (ongeveer een kwart van alle overheidsbestedingen).⁴¹⁵ Dit inkoopvolume maakt de overheid een grote afnemer voor Nederlandse ondernemingen: in 2019 werd zo'n 15 procent van alle producten en diensten ingekocht door lokale en nationale overheden.⁴¹⁶

Voor tal van ondernemingen in sectoren als de bouw, catering, bedrijfskleding en elektronica is de overheid een belangrijke, zo niet de belangrijkste, klant. Zij heeft daarmee de mogelijkheid om eisen te stellen aan de gevraagde producten en productieprocessen. Bij aanbestedingen voor nieuwe wegen kan de overheid bijvoorbeeld voorwaarden stellen aan het te gebruiken asfalt, of het percentage mensen met afstand tot de arbeidsmarkt dat de opdrachtnemer in dienst moet hebben. Daarnaast is de overheid door haar inkoopvolume in de positie om (meer) vraag te creëren naar bepaalde producten, zoals vegetarische alternatieven in de restaurants van overheidsdiensten.

Als gevolg van diverse overheidsprogramma's dienen inkopers al steeds meer te letten op de maatschappelijke impact van de producten en diensten die zij

414 OESO 2003; Tátrai & Diófási-Kovács 2021; Wang et al. 2020.
 415 Team Significant Synergy 2021.
 416 RIVM 2021: 3.

inkopen. Waar voorheen vooral prijs-kwaliteitverhoudingen centraal stonden, is er de afgelopen jaren meer aandacht gekomen voor zogeheten ‘nevendoelen van algemeen belang’ zoals duurzaamheid en innovatie.⁴¹⁷ Belangrijke programma’s hiervoor zijn: Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI), Innovatiegericht Inkopen en de Green Deal Circulair Inkopen. Pianoo, het overheidsexpertisecentrum voor aanbesteden, biedt daarbij een criteriatool aan waarmee overheidsdiensten beter kunnen letten op de effecten van hun inkoop en aanbestedingen op het milieu en de sociale dimensie van welvaart. Ook wordt – onder meer via het programma Beter Aanbesteden – gekeken naar de mate waarin overheden meer opdrachten kunnen gunnen aan het MKB.

Het is lastig te bepalen in hoeverre overheden de maatschappelijke impact daadwerkelijk beter zijn gaan meewegen in hun inkoopbeleid. Evaluaties worden bemoeilijkt doordat programma’s uiteenlopende overheidsdiensten bestrijken, nog te kort bestaan of in de loop van de tijd zijn aangepast. Beschikbare evaluaties laten een wisselend beeld zien. Overheden lijken zich vooral meer bewust te zijn van MVI.⁴¹⁸ Daarnaast behoort Nederland volgens CE Delft tot de koplopers in Europa als het gaat om groene overheidsopdrachten. Ook constateerde het onderzoeksbureau dat overheidsdiensten bij steeds meer aanbestedingstrajecten MVI-criteria toepassen; gold dat in 2015 voor 39 procent van alle trajecten, in 2020 is dat aandeel gestegen naar 49 procent.⁴¹⁹ Of dit daadwerkelijk bijdraagt aan betere producten en diensten, kon echter niet worden aangetoond. Vaak stellen overheden vooraf wel minimumeisen, maar komen ze daar in de contractfase niet of nauwelijks op terug.⁴²⁰

De verdeelde verantwoordelijkheid bij inkoop en aanbestedingen vormt een beleidsuitdaging. Het ontbreekt nu aan centrale sturing. Verschillende ministeries en lokale overheidsdiensten hanteren verschillende regels. De ene keer gelden er milieucriteria én internationale sociale voorwaarden, de andere keer alleen milieucriteria.⁴²¹ Maatschappelijke organisaties uiten de kritiek dat overheden criteria toepassen zonder te beschikken over adequate kennis daarover en zonder deskundigen uit de non-profitsector erbij te betrekken.⁴²²

Het valt vooral op dat veel ondernemingen aangeven dat kansen worden gemist. In gesprekken en onderzoek noemen zij inkoopbeleid als een zeer kansrijk

417 Ministerie van Economische Zaken en Klimaat 2018.

418 De Graaff et al. 2018; 2020. Rijksoverheid 2021.

419 De Graaff et al. 2020.

420 De Graaff et al. 2020.

421 IOB 2019. Internationale sociale voorwaarden (ISV) zijn gericht op het uitbannen van sociale misstanden in de inkoopketen, zoals kinderarbeid en onmenselijke werkomstandigheden.

422 MVO Platform 2021.

instrument om een meer verantwoorde bedrijfsvoering te stimuleren. Door in één keer veel vraag te creëren naar producten die voldoen aan bepaalde eisen, ontstaat een *race to the top*: ondernemingen halen het beste in zichzelf naar boven om overheidsopdrachten te bemachtigen. Ondernemers die de status quo willen doorbreken, worden benadeeld wanneer gemeenten in de praktijk weinig ambities aan de dag blijken te leggen voor duurzaamheidsnormen, of als het Rijk wel eisen stelt maar amper controleert of hieraan wordt voldaan.

Een andere beleidslijn op het gebied van opdrachtgeverschap betreft de overheid als launching customer. Het gaat hier om een vorm van inkoopbeleid gericht op het lanceren van nieuwe producten en diensten waar nog geen markt voor is. De overheid stelt een aanbieder in staat om de voor een transitie benodigde technologieën, producten of diensten te leveren en blijft als eerste grote klant nauw betrokken bij de marktintroductie daarvan. Dit moet voor ondernemingen een deel van de onzekerheden bij de eerste opschaling wegnemen. Is er een stabiele startpositie op de markt, dan treedt de overheid terug.⁴²³ Door vaker als launching customer op te treden, wordt de kans op het succesvol doorlopen van transities vergroot.⁴²⁴ Over de invulling van die rol is echter nog veel onduidelijk. De rol als launching customer valt vaak onder algemeen inkoop- en aanbestedingsbeleid, maar het is verder aan ministeries, uitvoeringsorganisaties en gemeenten om er een eigen weg in te vinden.⁴²⁵

5.3.2 Innovaties aansporen

Veel ondernemingen trachten via vernieuwing producten of diensten beter aan te laten sluiten op behoeften van de klant. Daarnaast proberen ze productieprocessen efficiënter te maken. Deze innovaties kunnen bijdragen aan maatschappelijke doelen, maar lang niet altijd. Een nieuwe app voor ultrasnelle boodschappenbezorging is voor sommige consumenten mogelijk nuttig, voor de leefomgeving daarentegen zijn de daarmee gepaard gaande *darkstores* in dichtbebouwde gebieden problematisch. Het gaat er in deze paragraaf om hoe ondernemingen aan te zetten tot het ontwikkelen van innovaties waar de samenleving baat bij heeft.⁴²⁶ Wat voor beleid zet de overheid hiervoor in en welke uitdagingen doen zich daarbij voor?

423 Brockhoff 2003; CPB 2021.

424 AWTI 2021a; Brennenraedts et al. 2021; Dierikx et al. 2018.

425 Daarbij worden onder meer vanuit Pianoo, het expertisecentrum aanbesteden van de overheid, wel richtlijnen en goede voorbeelden uitgezet. Zie ook Dierikx et al. 2018.

426 Zie ook AWTI 2021a en OESO 2015a en het onderscheid dat hierin wordt gemaakt tussen inventie en innovatie met praktische waarde voor mens, economie of samenleving. AWTI 2018 benadrukt daarbij om kleine, voortdurende veranderingen niet als innovatie te classificeren, omdat dan alles in zekere zin innovatie is. Beter is het om de term innovatie te gebruiken voor zaken die echt algemeen en duurzaam genoeg zijn om significante veranderingen voor mensen en bedrijven teweeg te brengen.

Eerder beschreven we het onderscheid tussen de twee sporen van generiek en specifiek ingestoken innovatiebeleid.⁴²⁷ Illustratief voor het eerste spoor zijn fiscale regelingen zoals de Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk (WBSO) en de innovatiebox. In het tweede spoor gaat het vaak om het ondersteunen van bepaalde sectoren, technologieën of meer recent: maatschappelijke doelen. Een eerste observatie over het Nederlandse innovatiebeleid is dat het zogeheten specifieke innovatiebeleid de afgelopen jaren meer aandacht krijgt. Sinds 2018 gebeurt dit in het kader van het *missiegedreven* topsectorenbeleid. Anders dan het specifieke innovatiebeleid van voor die tijd, moet het aangepaste topsectorenbeleid niet alleen innovaties aanjagen in specifieke, voor Nederland belangrijke bedrijfssectoren zoals Agri & Food en Logistiek, maar ook zorgen voor innovaties die maatschappelijke uitdagingen helpen oplossen. Bij beleidsinstrumenten ligt de nadruk op een combinatie van financiële steun via uiteenlopende fondsen en subsidies, en publiek-private samenwerking tussen ondernemingen en kennisinstellingen.⁴²⁸

Ten tweede is er meer aandacht voor regionaal innovatievermogen. De afgelopen jaren probeert de overheid ondernemingen steeds meer te stimuleren tot innovatie in regionale verbanden, zoals de industriële clusters Chemelot en Delfzijl of het hightech-ecosysteem van Brainport Eindhoven. Uiteraard heeft het industrie- en innovatiebeleid historisch gezien altijd al een belangrijke regionale component gehad, maar de nadruk op regionaal innovatievermogen is nog relatief recent.⁴²⁹ Sinds 2013 is er in dit kader een geleidelijk uitdijend pakket aan regelingen en initiatieven. Denk aan de MKB-innovatiestimulering Regio en Topsectoren (MIT) voor innovatieve partnerschappen tussen topsectoren, MKB-bedrijven en provincies. Ook krijgen Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen een grotere rol bij de kennis- en innovatieagenda's van het missiegedreven topsectorenbeleid en worden er door het land een steeds groter aantal 'ontwikkeling- en innovatie-ecosystemen' opgezet.⁴³⁰ De gedachte is dat sterke regionale netwerken bijdragen aan succesvol ondernemerschap en maatschappelijke impact.⁴³¹

Zowel op landelijk als op regionaal niveau richt innovatiebeleid zich steeds meer op het aanpakken van maatschappelijke opgaven. Wel constateren we hierbij enkele beleidsuitdagingen. Een eerste uitdaging betreft het bereik van het innovatiebeleid, en dan met name van de innovatiesteun. Zoals figuur 5.1

427 Zie ook hoofdstuk 3.

428 Rathenau Instituut 2020.

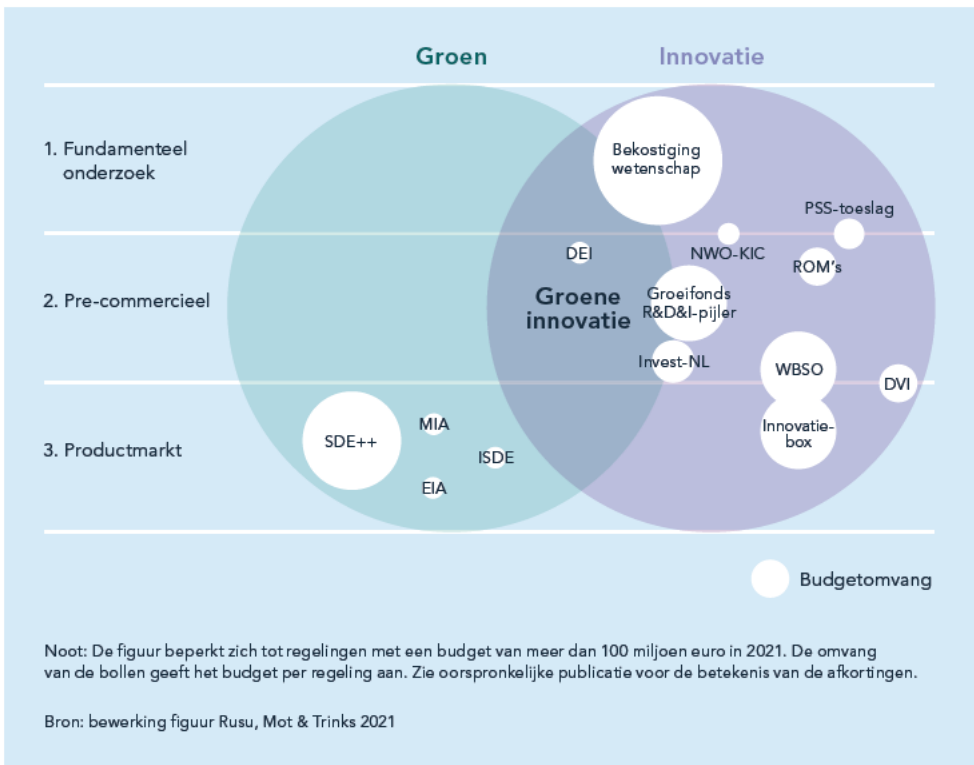
429 Zie Bijlage 1 van AWTI 2021a voor een historisch overzicht van dit beleid. Zie ook Diederik 2013.

430 Zie ook Vankan et al. 2020 voor een niet-limitatieve lijst van onderzoeks- en innovatie-ecosystemen door Nederland.

431 Rijnsoever et al. 2021; Vankan et al. 2020.

laat zien, gaat het meeste geld nu naar brede fiscale regelingen. In hoeverre deze regelingen bijdragen aan maatschappelijk wenselijke innovaties, is onduidelijk. Met name de innovatiebox lijkt problematisch. Het CPB noemde die in 2018 nog een “subsidie voor winstgevende bedrijven met innovaties uit het verleden”, wat ook door andere studies wordt bevestigd.⁴³² Publiek geld komt zo niet terecht bij de bedrijven die daadwerkelijk vernieuwen en via hun innovaties grote maatschappelijke opgaven helpen oplossen.

Figuur 5.1 Beleidsinstrumenten voor het stimuleren van groene technologie en innovatie



Dit roept ook vragen op over de toegankelijkheid van innovatieregelingen voor kleinere ondernemingen. Het beeld is niet helemaal eenduidig. Onderzoek toont aan dat Nederland er wél in slaagt om innovatieve startups te stimuleren, bijvoorbeeld met de Seed capital-regeling, maar dat opschaling moeilijk blijkt.⁴³³ Slechts 5,6 procent van de Nederlandse ondernemingen met

432
433

Bijlsma & Overvest 2018; Den Hartog et al. 2015; Mohnen et al. 2017; Velzing 2022.
Brennenraedts et al. 2021; Rijksoverheid 2020.

meer dan 10 fte slaagt erin om door te groeien van startup naar scale-up.⁴³⁴ Ondernemingen die in een regionaal ecosysteem met diverse partners waardevolle innovaties hebben ontwikkeld, bijvoorbeeld om chemische reststromen te gebruiken voor farmaceutische producten, lopen vast op regelgeving en gebrek aan doorstartfondsen. Dan blijkt er bijvoorbeeld geen vergunning mogelijk te zijn voor het recyclen van chemische reststromen. Volgens een recente analyse van het Rathenau Instituut wreekt zich hier de soms moeizame samenwerking met kennisinstellingen. De kennisinstellingen bieden weliswaar fundamentele onderzoeksmogelijkheden, maar slechts geringe ondersteuning bij het inspelen op marktkansen.⁴³⁵

Ten slotte komen uitdagingen naar voren bij het stimuleren van innovatie die specifiek gericht is op maatschappelijke opgaven. Niet alleen ligt het (financieel) zwaartepunt van innovatiebeleid bij breed ingestoken fiscale regelingen, maar ook het beleid dat wel gericht is op bepaalde opgaven krijgt kritische evaluaties.⁴³⁶ Het belangrijkste kritiekpunt is de versnippering. Er is wel beleid dat de zogeheten missiegedreven innovatie landelijk en regionaal moet aanjagen, maar veel blijft kleinschalig. In een recente analyse van regionaal innovatiebeleid beschrijft de AWTI een “waaier aan clusters, campussen, *incubators, accelerators, hotspots*, werkplaatsen, *valleys* en *delta's*”.⁴³⁷ Er wordt op allerlei plaatsen in samenwerkingen gewerkt aan oplossingen voor opgaven op het gebied van bijvoorbeeld circulariteit of gezondheidszorg, maar het ontbreekt aan structurele financiering, capaciteit en verbinding. Illustratief is de Regionale Energie Strategie (RES), waarbij iedere regio een eigen plan ontwikkelt met publiek-private innovaties voor de energietransitie. De AWTI en het PBL waarschuwen voor een te geïsoleerde aanpak. De gekozen innovaties kunnen wel lokaal verschil maken, maar landelijk is het de vraag hoeveel impact er zal zijn.⁴³⁸

5.3.3 Langetermijnfinanciering

Voor toekomstbestendige bedrijfsmodellen zullen veel ondernemingen zich aanzienlijk aan moeten passen. In de volgende twee paragrafen kijken we naar beleid dat maatschappelijke transitie in het bedrijfsleven niet alleen aanwakkert maar ook helpt doorzetten. Dit kan op veel verschillende

434 AWTI 2020a.

435 Van Rijnsoever et al. 2021.

436 AWTI 2020b.

437 AWTI 2021a.

438 AWTI 2021a; Matthijsen et al. 2021; PBL 2020b.

manieren.⁴³⁹ In deze paragraaf richten we ons op beleid voor langetermijnfinanciering, in de volgende paragraaf focussen we op (semi)collectieve randvoorwaarden voor transitiebeleid: herscholing en infrastructuur.

Om transities door te kunnen zetten, is langetermijnfinanciering vaak onontbeerlijk. Ondernemingen zullen bijvoorbeeld veranderingen in hun productieprocessen moeten doorvoeren waarvan niet altijd duidelijk is of en wanneer ze zullen renderen. Zo kan waterstof – geproduceerd via elektrolyzers – een oplossing bieden voor de nu nog zeer fossielintensieve processen van chemiebedrijven. Maar doordat onzeker is of dit ook op grote schaal kan, is het voor ondernemingen niet duidelijk of ze de investeringen later terugverdienen.⁴⁴⁰ Uit het vorige hoofdstuk bleek dat er voor ondernemingen lang niet altijd adequate financiering beschikbaar is om dit soort fundamentele veranderingen door te zetten. Zij lopen vast wanneer banken geen krediet willen verstrekken (of alleen tegen hoge rentes) voor vernieuwende projecten, of wanneer beleggers op korte termijn rendement willen zien. Hoe kan overheidsbeleid dit soort financiering stimuleren en welke beleidsuitdagingen doen zich daarbij voor?

We onderscheiden grofweg twee manieren waarop de overheid langetermijnfinanciering voor transities in het bedrijfsleven probeert te stimuleren. In de eerste plaats is er beleid op het gebied van de financiering verstrekt door banken, private-equityfondsen en institutionele beleggers. Met hun investeringskeuzes hebben deze partijen veel invloed op ondernemingen. Zij zijn essentiële spelers in het krachtenveld van ondernemingen. Een startup op het gebied van robotica kan bijvoorbeeld sneller groeien wanneer voldoende durfkapitaal aanwezig is. Het is echter niet vanzelfsprekend dat financiers kiezen voor investeringen die maatschappelijk gunstige bedrijfsmodellen mogelijk maken. De afgelopen jaren trachten beleidsmakers op nationaal en Europees niveau investeringen met maatschappelijk rendement meer te stimuleren. Daarbij ligt de nadruk op informatievoorziening, bijvoorbeeld via standaarden voor de rapportage over de maatschappelijke impact van ondernemingen of met de recent ingevoerde EU-Taxonomie voor duurzame beleggingen (zie ook kader 5.4).

In de tweede plaats zet de overheid zelf financieringskanalen in. Daarbij springen het Nationale Groeifonds en Invest-NL in het oog. In beide gevallen gaat het om financieringsinstrumenten met vrij brede doelstellingen.

439 Zo kunnen instrumenten op het gebied van beprijzen, normeren en innovatie bijdragen aan transities in het bedrijfsleven. Voor de transitie naar een circulaire economie kan de overheid bijvoorbeeld heffingen inzetten of dynamische normering voor recycling in de verpakkingsindustrie. Daarnaast zien we overlap met innovatiebeleid. Denk aan het missiegedreven topsectorenbeleid dat expliciet innovatie voor de energietransitie beoogt te stimuleren. Zie ook paragraaf 2.4.2.

440 Van der Meer 2021.

Beide instrumenten moeten bijdragen aan een toekomstbestendig verdienvermogen van Nederland. Invest-NL heeft daarbij de meest expliciete taak, namelijk om “maatschappelijke transitieopgaven te ondersteunen en te helpen realiseren als de markt hierin tekortschiet”.⁴⁴¹ Invest-NL heeft in totaal 1,7 miljard ter beschikking om leningen te verschaffen. Het Nationaal Groeifonds kent geld toe in de vorm van subsidies voor projecten en heeft, met 20 miljard euro te besteden tussen 2020 en 2025, een groter budget.⁴⁴²

Kader 5.4 Uitdagingen bij duurzaamheidsrapportages

Ondernemingen moeten steeds meer rapporteren over hun maatschappelijke impact. Hoeveel (vaste) banen heeft de onderneming gecreëerd, draagt ze bij aan innovatie en hoeveel recyclet ze? De EU-wetgeving op dit gebied wordt in 2023 aangescherpt met de *Corporate Sustainability Reporting Directive*. Financiële partijen vragen ondernemingen ook in toenemende mate om informatie over maatschappelijke impact, zoals ESG-scores (*Environmental, Social and Governance*).⁴⁴³ Zij worden daar ook zelf toe aangezet door toezichthouders.⁴⁴⁴

Uitdagingen zijn er onder meer bij het controleren van de gepubliceerde informatie. Toezichthouders zoals De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) proberen de kwaliteit van duurzame verslaggeving na te gaan, maar missen het mandaat om de gepresenteerde data zelf te verifiëren. Deze vallen immers nog deels buiten de wet. Bovendien opereren ze op nationale schaal, terwijl de impact van ondernemingen ver over de landsgrenzen heen gaat. Financiers kunnen dit met mondiaal opererende kredietratingbureaus wel oppakken, maar die blijven afhankelijk van data die ondernemingen al dan niet bereid zijn aan te leveren. Wanneer beleggers minder rendement accepteren voor een investering die als ‘duurzaam’ wordt aangemerkt, geeft dit bovendien een prikkel voor ondernemingen om zich als zodanig te affichereren. Als de kwalificatie als duurzaam onvoldoende gegrond is,

441 Kamerstukken II 2018/19, 35 123, nr. 2.

442 Boot 2021; Brennenraedts et al. 2022; RVO 2022b.

443 ESG staat voor Environment, Social and Governance. Financiers maken gebruik van kredietratingbureaus om de ESG-scores te bepalen. Advies- en accountancybureaus bieden daarnaast diensten aan om die ESG-prestaties te verzamelen en te analyseren. Veelal in samenwerking met dit soort bureaus presenteren bedrijven deze vervolgens in de vorm van duurzaamheidsrapportages, impactverklaringen of geïntegreerde jaarverslagen. Mede op basis van dit soort gegevens kunnen financiers kiezen voor investering, uitsluiting of engagement. Bij dat laatste kan een financier via bijvoorbeeld stemge drag in aandeelhoudersvergaderingen een bedrijf proberen te beïnvloeden.

444 Zie bijvoorbeeld ECB 2022.

is dit greenwashing.⁴⁴⁵ Hier speelt ook het probleem dat eenduidige criteria ontbreken om de gerapporteerde impact te beoordelen. Advies- en accountancybureaus ontwikkelen duurzaamheidscriteria vaak zelf, en soms zelfs in opdracht van de ondernemingen die ze moeten beoordelen. Deze vermenging van diensten creëert risico's voor integriteit en geloofwaardigheid. Om adviesopdrachten binnen te halen worden de nog ambivalente duurzaamheidscriteria gepresenteerd als gezaghebbende standaarden. Daardoor kunnen accountants (beperkte) zekerheidsverklaringen afgeven voor impact die eigenlijk niet goed te meten of onafhankelijk te beoordelen is.⁴⁴⁶

In verschillende landen nemen toezichthouders inmiddels meer initiatief. Zo doen autoriteiten in Duitsland onderzoek naar duurzaamheidsclaims van vermogensbeheerder DWS. Ook in Nederland is de Autoriteit Consument & Markt (ACM) bezig met onderzoek naar misleidende duurzaamheidsclaims; dit gebeurt onder meer bij energieleveranciers en in de kledingbranche.⁴⁴⁷

Deze twee beleidsinstrumenten kennen een aantal overlappende beleidsuitdagingen. Private financiële partijen stimuleren de financiering voor transitie nog beperkt. Bancaire kredietverlening aan het MKB is sterk gestandaardiseerd. Meer kwalitatieve overwegingen bij kredietverstrekking, die zeker bij vernieuwende projecten van belang zijn, krijgen hierdoor moeilijker een plek.⁴⁴⁸ Zo is de aard van het onderpand van ondernemingen met circulaire bedrijfsmodellen veelal minder liquide, wat kredietverlening kan belemmeren.⁴⁴⁹ Juist waar de mogelijke impact van financiering het grootst is, zoals bij sociale ondernemingen, startups en scale-ups, lijken nu gaten te vallen.⁴⁵⁰

Ook op grotere schaal blijft de financiële sector achter, vooral op het gebied van energie en klimaat.⁴⁵¹ In het recente rapport *Financiering van transitie* constateert DNB dat dit komt door de “mismatch tussen risico-rendementsvoorkeuren van private financiers en het profiel van de benodigde investeringen”.⁴⁵²

445 AFM 2020.

446 Boiral et al. 2020; Michelin et al. 2019.

447 ACM 2021; ACM 2022.

448 WRR 2016.

449 Van Tilburg et al. 2018

450 Bouhuijs et al. 2021.

451 Wereldwijd is de CO₂-voetafdruk van de Nederlandse financiële sector rond de 82 megaton, vergelijkbaar met zo'n 45 procent van de CO₂-uitstoot van heel Nederland in 2019. Het grootste deel daarvan wordt veroorzaakt door banken en pensioenfondsen; Zie: DNB 2020; IUCN NL & VBDO 2021; Van der Pol & Woutersen 2022; AFM 2022; Rli 2022.

452 DNB 2021: 30.

Met name bij transities op het gebied van klimaat en energie concluderen zowel DNB als de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) dat het nog altijd financieel aantrekkelijker is om te investeren in uitstootintensieve projecten dan in duurzame alternatieven.⁴⁵³

Overheidsregie is nodig om op transities gerichte investeringen aantrekkelijker te maken. Dit kan door een mix aan interventies. Beprijzen is er daar één van, naast financiële investeringen via bijvoorbeeld Invest-NL. Er moet duidelijkheid zijn over welke transities wel of niet steun krijgen, maar hier zien we knelpunten. Uit diverse studies blijkt dat de overheid onvoldoende stuurt op maatschappelijke transities en hun onderlinge samenhang.⁴⁵⁴ Ze stelt wel doelen – soms eerder te veel dan te weinig –, maar een integrale benadering ontbreekt. Er is bijvoorbeeld wel aandacht voor de energietransitie, maar nog weinig voor de grondstoffenvraagstukken die hier verband mee houden of de verwachte impact van beide transities op de voedselzekerheid.⁴⁵⁵ Volgens de AWTI ontbreekt het aan coördinatie over departementen heen.⁴⁵⁶ Er zijn wel veel verschillende partijen betrokken, maar de nadruk ligt op overleg. Ook bij de eerdergenoemde financieringskanalen zijn er problemen op het gebied van versnippering, zowel bij de financiering als bij het beleid van de fondsen.⁴⁵⁷

Het ontbreken van duidelijkheid of prioritering van maatschappelijke doelen lijkt soms voort te komen uit het idee dat de overheid niet op de stoel van ondernemers moet gaan zitten – het is aan de markt om te bepalen welke bedrijfsmodellen levensvatbaar zijn. Die aanpak werkt bestaande bedrijfsmodellen of gevestigde praktijken in de hand. Ook dat is feitelijk een keuze, alleen wel een die niet altijd tot de maatschappelijk gewenste resultaten leidt.

5.3.4 Randvoorwaarden voor herscholing en infrastructuur

Hoe kan de overheid transities bespoedigen door (semi)collectieve randvoorwaarden te versterken, te weten herscholing en infrastructuur? Daarover gaat deze paragraaf. Bij herscholing gaat het erom dat werknemers nieuwe vaardigheden opdoen waarmee ze ander werk kunnen uitvoeren.⁴⁵⁸ Volgens recente schattingen zouden jaarlijks veertigduizend werknemers

453 DNB 2021; Rli 2022.

454 AWTI 2020b; Frenken & Hekkert 2017; SER 2022a.

455 Denkwerk 2022; SER 2022a.

456 AWTI 2020b.

457 CPB 2021; Rli 2021; SER 2021b.

458 Hier wordt ook wel de term 'reskilling' voor gebruikt. Belangrijk hier is dat herscholing niet per definitie hoeft plaats te vinden via scholingsprogramma's, maar juist ook op de werkvloer. Daarbij kunnen bepaalde vaardigheden die bij eerdere werkzaamheden zijn ontwikkeld, zeker van nut blijven. Zie ook Denkwerk 2019; Zahidi et al. 2020; PwC 2021.

in Nederland herscholing nodig hebben om te kunnen voldoen aan de vraag op de arbeidsmarkt. Het gaat daarbij veelal om technische en digitale vaardigheden die nodig zijn voor uiteenlopende maatschappelijke vraagstukken, van volksgezondheid tot voedselveiligheid.⁴⁵⁹ Daarnaast zijn er nieuwe vaardigheden nodig op specifieke terreinen, zoals het monteren van zonnepanelen en laadpalen of het werken met houtconstructies en ‘prefab’ in de bouw. Herscholing is daarmee een randvoorwaarde om maatschappelijke veranderingen te bevorderen. Maar herscholing is zelf ook een transitieopgave, in Nederland en daarbuiten. Wereldwijd wordt geschat dat de helft van werknemers nieuwe vaardigheden nodig heeft.⁴⁶⁰

Het vorige hoofdstuk liet zien dat ondernemingen niet altijd voldoende investeren in werknemers en hun vaardigheden. Om dit aan te jagen zet de overheid in op beleid gericht op Leven Lang Ontwikkelen (LLO).⁴⁶¹ Onderzoek laat zien dat de huidige herscholingsinitiatieven werknemers in zeer wisselende mate bereiken.⁴⁶² Er bestaan flinke verschillen in de beroepsbevolking. Zo hebben mensen met een zwakke arbeidsmarktpositie – bijvoorbeeld met relatief weinig opleiding, tijdelijke contracten, schijnzelfstandigheid, gezondheidsproblemen of een migratieachtergrond – minder mogelijkheden om zich op het werk te ontwikkelen. Ook ervaren zij minder grip op hun loopbaan en volgen ze minder vaak opleidingen dan mensen met een sterkere arbeidsmarktpositie.⁴⁶³

Het grote aantal initiatieven op het gebied van LLO toont een versnipperd beleidslandschap. Er zijn veel verschillende partijen bij betrokken waarbij niet altijd even duidelijk is wat van wie wordt verwacht, met name van ondernemingen. Onder die laatste heeft vooral het MKB moeite om aan te sluiten bij LLO. Gemiddeld genomen investeert het MKB minder in herscholing dan het grootbedrijf.⁴⁶⁴ Scholingssubsidies bereiken lang niet altijd de kleinere ondernemingen die ze het hardst nodig hebben, omdat deze bijvoorbeeld weinig zichtbaar zijn of omdat er een behoorlijk voorschot wordt gevraagd.⁴⁶⁵ Zelfstandigen blijven vaak helemaal buiten schot. Een andere uitdaging is de afwezigheid van focus.⁴⁶⁶ Het beleid zet slechts beperkt in op herscholingsopgaven. De meeste regelingen richten zich op scholing van individuele

459 Denkwerk 2019; OESO 2022a; WRR 2021a.

460 Zahidi et al. 2020. Deze opgave is overigens zeker niet nieuw. Zie ook WRR 2013a en WRR 2020 over het belang van scholing van werknemers zowel voor het verdienvermogen van Nederland als voor kansen op de arbeidsmarkt.

461 Zie ook infographic 3, ‘Bedrijvenbeleid in vogelvlucht’.

462 SER 2022b.

463 Van Echtelt et al. 2016; WRR 2020.

464 Nederlands Comité voor Ondernemerschap 2019.

465 VNG 2022.

466 CPB 2021; 2022.

werknemers of juist alleen op specifieke sectoren. Op individueel niveau is er nog weinig sturing op het type opleidingen dat mensen kunnen kiezen.⁴⁶⁷ Binnen sectoren wordt soms wel expliciet gefocust op transities. Alleen bereikt beleid gericht op herscholingsopgaven onvoldoende de mensen die van loopbaan willen (of moeten) veranderen. Dat komt doordat zowel scholingsmogelijkheden als de financiering hiervoor aan cao's zijn verbonden en niet toegankelijk zijn voor mensen buiten de betreffende sector. Beleid dat wel inzet op loopbaanverandering is vaak nog projectmatig en vrijblijvend, zeker in vergelijking met de structureel vastgelegde Opleidings- en Ontwikkelingsfondsen.⁴⁶⁸

Op het gebied van infrastructuur zijn er bij verschillende maatschappelijke opgaven stappen te zetten. De transities waar Nederland voor staat, vergen grote infrastructurele aanpassingen en kunnen niet zonder overheidsregie. Met name bij de energietransitie zijn er uitdagingen.⁴⁶⁹ Zo vereist verduurzaming elektrificatie, wat nu al leidt tot druk op het stroomnet.⁴⁷⁰ Het PBL waarschuwt dat de overgang naar elektrische voertuigen mogelijk vertraagt doordat de laadinfrastructuur en stroomcapaciteit niet toereikend zijn.⁴⁷¹ Het College van Rijksadviseurs benadrukt dat een langetermijnvisie op de economische structuur van ons land noodzakelijk is voor een toekomstbestendige energieinfrastructuur. Dat betekent onder andere dat de overheid meeweegt hoe de energievraag verandert wanneer de circulaire economie groter wordt, en dat ze in kaart probeert te brengen waar de energievraag in de toekomst groot zal zijn.

Ook een goede digitale infrastructuur kan het initiatief bij ondernemingen aanwakkeren. Nederland heeft een van de beste netwerkinfrastructuren ter wereld.⁴⁷² De mogelijkheden om de Nederlandse positie te versterken liggen vooral op het gebied van gecoördineerde dataverzameling waarbij de veiligheid van onderliggende gegevens wordt geborgd.⁴⁷³ Door bijvoorbeeld data in de zorg te ontsluiten zonder dat daarbij de privacy van mensen in het geding komt, kunnen ondernemingen innovatieve producten ontwikkelen die de gezondheidszorg verbeteren.⁴⁷⁴

467 Wilthagen 2023.

468 CPB 2022.

469 Zie ook paragraaf 5.4.5 met het voorbeeld van windenergie op zee.

470 NOS 2023.

471 De Wilde et al. 2022.

472 Roelandt et al. 2021.

473 Bijlsma et al. 2021; El-Dardiry et al. 2021.

474 Het groeifondsinitiatief Health-RI speelt in op gecoördineerde dataverzameling in de zorg. Het CPB concludeert dat overheidssteun voor dit initiatief legitiem is in verband met positieve spillovers; zie CPB 2021.

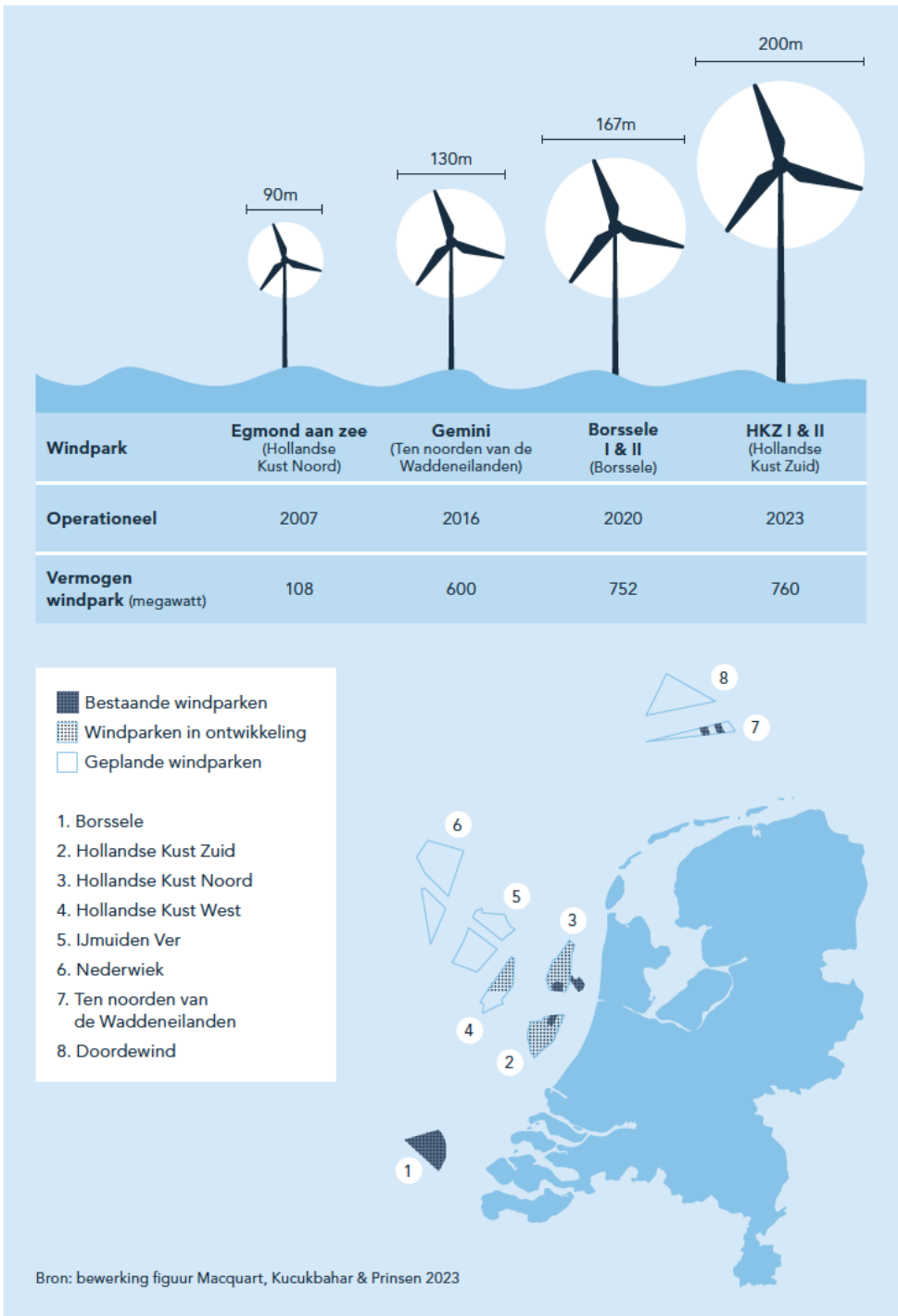
5.3.5 Beleidscasus: windenergie op zee

De casus ‘windenergie op zee’ is een voorbeeld van hoe de overheid samen met het bedrijfsleven maatschappelijke opgaven succesvol kan aanpakken. Daarbij is het combineren van beleidsinstrumenten belangrijk geweest. De overheid heeft de condities aangepast zodat het aantrekkelijk werd voor bedrijven om met windenergie op zee aan de slag te gaan. Voordat de markt echter zover was, heeft de overheid eerst zelf een voorzet gegeven.

Nederland heeft het doel om in 2050 een klimaatneutraal energiesysteem te hebben. Windmolens op zee vormen een belangrijk onderdeel van de beoogde energiemix, mede omdat de geografische omstandigheden hiervoor gunstig zijn: het waait hier relatief hard en er is veel zee (zie ook figuur 5.2).⁴⁷⁵ In 2007 opende bij Egmond aan Zee het eerste Nederlandse offshore windpark. Met 36 turbines – 108 MW – is dit een relatief klein park, dat goed is voor de elektriciteitsvoorziening van ongeveer 100.000 huishoudens. Destijds was windenergie op zee verre van rendabel. De totstandkoming van het park was grotendeels afhankelijk van overheidsfinanciering. Zo probeerde de overheid de kosten te drukken en ondernemingen geïnteresseerd te krijgen. En met succes. Inmiddels zijn de kosten dusdanig gedaald dat subsidiëring voor de aanleg van windparken niet meer nodig is. Windenergie op zee is daarmee een goed voorbeeld van hoe de overheid een verschil kan maken en de richting van innovatie mede vorm kan geven.

Verschillende factoren hebben ervoor gezorgd dat windenergie op zee op dit moment rendabel is. Met de Wet windenergie op zee heeft de overheid risico’s om te investeren in windenergie kleiner gemaakt. Voorheen was het aan ondernemingen zelf om een locatie voor een windpark voor te stellen en op geschiktheid te onderzoeken. Tegenwoordig wijst de overheid kavels aan en analyseert de RVO onder andere de windsnelheden en watercondities aldaar. Deze data worden vervolgens beschikbaar gesteld voor private partijen. Daarnaast is de overheid via landelijk netbeheerder TenneT – een staatsdeelneming – verantwoordelijk voor een tijdige aansluiting van de windparken op het elektriciteitsnet. Hierdoor nemen de ondernemersrisico’s voor de windparken zelf af.⁴⁷⁶

Figuur 5.2 Overzicht van (geplande) Nederlandse windparken op zee en capaciteit in mw



Om innovatie te stimuleren heeft de overheid in 2011 ook afspraken gemaakt met private partijen over kostenreducties: de kosten voor windenergie op zee moesten binnen tien jaar met 40 procent dalen.⁴⁷⁷ Deze reductie moest in eerste instantie worden behaald via productiviteitswinst en innovaties, zoals grotere bladen en verbeterde aandrijftechnieken.⁴⁷⁸

Ondanks de kostendaling is het niet vanzelfsprekend dat windenergie de komende jaren rendabel blijft. Een recente TNO-studie laat zien dat de toekomstige winstgevendheid van offshore windparken mede afhankelijk is van de vraagontwikkeling naar elektriciteit.⁴⁷⁹ Een achterblijvende vraag zou kunnen leiden tot overproductie, waardoor de prijs daalt en de businesscase voor windenergie verslechtert. Voldoende vraag, bijvoorbeeld als gevolg van verduurzaming van de industrie, is dan ook een belangrijke factor voor de levensvatbaarheid van windenergie op zee. Indien het voor de industrie relatief aantrekkelijk blijft om niet te verduurzamen, bijvoorbeeld door een relatief lage CO₂-prijs of vrijstellingen, beïnvloedt dat de vraag naar elektriciteit en op termijn dus ook de bereidheid van private partijen om te investeren in windenergie.

Voor een verdere schaalvergroting van windenergie is een uitbreiding van de publieke netinfrastructuur onontbeerlijk.⁴⁸⁰ Windenergiebedrijven als Ørsted en Van Oord geven aan dat vergunningsaanvragen en bouwprocedures nog te traag verlopen.⁴⁸¹ Er liggen dus nog voldoende uitdagingen. Toch laat deze casus wel zien hoe het bedrijfsleven via een combinatie van beleidsinstrumenten succesvol kan worden aangespoord om maatschappelijke opgaven te helpen oplossen.

5.3.6 Puntsgewijze samenvatting

- De inkoopkracht van de overheid is groot. Maatschappelijk verantwoord inkopen neemt de laatste jaren toe maar de aanpak is versnipperd. Hierdoor mist de overheid kansen om maatschappelijk gewenste transities aan te jagen.
- Het innovatiebeleid kent veel breed ingestoken fiscale regelingen. Hierdoor wordt de innovatiekracht van ondernemingen niet optimaal ingezet voor de aanpak van de huidige maatschappelijke opgaven. Gevestigde partijen hebben daarbij vaak meer voordeel dan vernieuwers die proberen opgaven aan te pakken.

477 Rijksoverheid & Nederlandse Wind Energie Associatie 2011.

478 Hagenbeek et al. 2022; Nejad et al. 2021.

479 Gonzalez-Aparicio 2022.

480 Stead et al. 2020.

481 NOS 2022.

- Langetermijnfinanciering is onontbeerlijk voor ondernemingen om fundamentele transities door te kunnen zetten. Doordat het op dit moment aan regie ontbreekt, komt er onvoldoende financiering vrij voor risicovolle langetermijninvesteringen.
- Herscholing en infrastructuur zijn randvoorwaardelijk voor maatschappelijke transities. Beleid gericht op een leven lang ontwikkelen bereikt echter nog onvoldoende die werknemers die het meeste baat hebben bij herscholing.

5.4

Conclusie

Om de maatschappelijke bijdrage van ondernemingen te vergroten zijn goede marktprikkels én het bevorderen van breed gedragen transitie essentieel. De overheid beschikt hiertoe over een scala aan instrumenten. Daarbij is het vooral zaak de juiste combinatie in te zetten zodat deze elkaar versterken. Voor verduurzamingsopgaven in de bouw kan de overheid bijvoorbeeld inkoopcriteria inzetten naast een verbod op verouderde materialen en subsidies voor alternatief materiaalgebruik. Uit bovenstaande paragrafen blijkt dat de overheid op veel vlakken beleid voert dat bedrijven ertoe aanzet grotere maatschappelijke bijdragen te leveren. Zie de initiatieven op het gebied van maatschappelijk inkoopbeleid of de verschillende fondsen voor risicovolle langetermijninvesteringen.

Overkoepelend zien we twee voornaamste knelpunten die een succesvoller bedrijvenbeleid in de weg staan. In de eerste plaats deinst de overheid ervoor terug om bedrijven werkelijk uit te dagen om aanpassingen door te voeren. In plaats van stevige interventies, met name beprijzing en normering, kiest de overheid vaak voor de weg van de minste weerstand: financiële steun. Die steun belandt makkelijker bij al gevestigde ondernemingen. Bedrijven die de status quo willen doorbreken, worden hierdoor op achterstand gezet. Dat is zonde en maakt ondernemingen afwachtend en afhankelijk. Hun vermogen om tot innovatieve oplossingen te komen raakt daardoor onderbenut. Ten tweede is er een gebrek aan realisme over de voorwaarden waaronder ondernemingen een grotere maatschappelijke bijdrage kunnen leveren: goede zaken doen betekent immers dat deze ook zakelijk moeten lonen. Vrijblijvende oproepen tot een maatschappelijke bijdrage zullen lang niet bij elke onderneming effect sorteren.

Deze twee knelpunten hebben verschillende oorzaken. Een belangrijke factor lijkt de vrees dat Nederland zich als open economie met stevig beleid in de vingers snijdt. Het spiegelbeeld is de inzet op extra financiële steun, zoals soepele fiscale regimes voor multinationals om het vestigingsklimaat aantrekkelijker te maken. Wat hierbij vaak buiten beschouwing blijft, is dat deze

strategie ook veel Nederlandse ondernemingen benadeelt. Ondernemingen die streven naar een zo groot mogelijke maatschappelijke bijdrage ondervinden een concurrentienadeel door halfslachtig beleid. Assertief beleid biedt dan ook kansen voor het Nederlandse verdienvermogen: een focus op bijvoorbeeld windenergie op zee lokt verdere innovaties en vernieuwende bedrijvigheid uit. Meer in het algemeen heeft het ondernemersklimaat er meer baat bij wanneer publieke middelen worden ingezet voor een structurele versterking van het verdienvermogen (denk aan scholing en infrastructuur) dan voor fiscale voordelen voor een beperkte groep ondernemingen.

Dat ondernemingsklimaat is ook geholpen met een versterking van de overheid zelf. In onze gesprekken kwam veelvuldig naar voren dat ondernemers vastlopen op complexe en strijdige regelgeving en onvoldoende capaciteit en expertise bij toezichthouders. Dit blijkt eveneens uit een stroom van rapporten waarin wordt benadrukt dat de overheid een kwaliteitsimpuls behoeft. Met een dergelijke impuls wordt het mogelijk om niet alleen effectief beleid te ontwikkelen, maar het beleid ook te implementeren en toe te zien op de naleving. Een sterk en dynamisch bedrijfsleven vergt een kundige overheid die voldoende weerbaarheid heeft ten opzichte van de gevestigde spelers.

In het volgende hoofdstuk doen we verschillende aanbevelingen voor aanpassingen in het bedrijvenbeleid. Heldere en stevige spelregels zijn een *condicio sine qua non*. Zolang het aantrekkelijker blijft voor bedrijven om schadelijke activiteiten te ontplooiën in plaats van goede zaken, hebben andere interventies onvoldoende effect. Dat vereist van de overheid een inzet op ambitieuze combinaties van beprijzing en normering en een sterkere regie over regulering en toezicht. Het betekent ook een grotere terughoudendheid met financiële steun: tijdelijkheid en gerichtheid op maatschappelijke oplossingen moeten centraal staan. Ten slotte zijn verbeteringen mogelijk bij het bevorderen van transities, in het bijzonder door inkoop- en aanbestedingsbeleid meer opgavegericht te maken en door een stevige publiek-private investeringsbank te creëren.

6 Naar een grotere maatschappelijke bijdrage van ondernemingen

Nederland staat voor urgente opgaven, onder andere op het gebied van klimaat, arbeidsmarkt, volksgezondheid en het toekomstige verdienvermogen.

De overheid kan deze opgaven niet alleen aanpakken: zij vereisen ook initiatief van burgers, maatschappelijke organisaties, en niet in de laatste plaats van ondernemingen. In ondernemerschap schuilt de kracht om maatschappelijke opgaven aan te pakken. Bedrijven verzinnen voortdurend nieuwe oplossingen, maar deze inventiviteit van het bedrijfsleven blijft momenteel onderbenut.

Het is nu te gemakkelijk voor ondernemingen om – bewust of onbewust – kosten af te wentelen op de samenleving. En wanneer ondernemingen zich inzetten om maatschappelijke opgaven aan te pakken, werken de omstandigheden tegen. Ze kunnen bijvoorbeeld geen financiers vinden voor productinnovaties die pas op de lange termijn rendement opleveren. Of ondernemers hebben onvoldoende macht om hun productieketens zo te veranderen dat natuur en mensenrechten beschermd worden. Of het ontbreekt aan ‘echte’ prijzen. Zo is het goedkoper om nieuw plastic te maken dan oud plastic te recyclen. Ook is het goedkoper om tijdelijk flexwerkers in te huren in plaats van personeel om te scholen. Ondernemingen die proberen goede zaken te doen voor de samenleving, ervaren concurrentienadeel ten opzichte van ondernemingen die dat niet doen.

Overheidsbeleid kan helpen, maar is op dit moment vaak ook onderdeel van het probleem. Het zwabbert, wacht af of geeft juist de verkeerde prikkels. Een grotere bijdrage van ondernemingen vraagt om assertief beleid dat hen uitdaagt en motiveert. Het is aan de politiek om maatschappelijke opgaven te prioriteren. Vervolgens dient de overheid de omgeving voor ondernemingen zo in te richten dat het leveren van een grotere maatschappelijke bijdrage vanzelfsprekend wordt. Daarbij dient ze hen te motiveren om een extra stap te zetten en transities aan te gaan die nodig zijn voor een toekomstbestendig Nederland.

6.1 Omslag nodig in bedrijvenbeleid

De overheid beïnvloedt ondernemingen via tal van beleidsterreinen. Zo omvat bedrijvenbeleid de regulering van specifieke markten en sectoren, innovatiebeleid, arbeidsmarktbeleid, milieubeleid, financiële regulering, corporate governance-regels en nog vele andere zaken. Van innovatie tot arbeidsmarkt en milieu: op al deze onderwerpen zijn er spelregels, financiële prikkels en voorzieningen vanuit de overheid om de maatschappelijke bijdrage van ondernemingen te bevorderen.

In dit rapport constateren we dat de overheid met haar huidige beleid ondernemingen onvoldoende activeert tot maatschappelijke bijdragen. We identificeren twee voornamelijk knelpunten. Een eerste knelpunt betreft de manier waarop de overheid het bedrijfsleven bij de huidige opgaven probeert te betrekken. De overheid is geneigd te denken vanuit de bestaande situatie. Ze houdt gevestigde ondernemingen uit de wind met verzachtende maatregelen, zoals fiscale regelingen en meebewegende toezichts- en handhavingskaders. Een voorbeeld hiervan zijn de vrijstellingen die grootverbruikers momenteel krijgen op energiehellingen. Dit pampereert bedrijven afwachtend en gaat ten koste van kansen voor vernieuwers die opgaven willen aanpakken. Als de overheid bij voorbaat problemen wegneemt door bedrijven in bescherming te nemen, verdwijnt de prikkel om te innoveren of bedrijfsmodellen aan te passen.

Een strategie gericht op selectieve bescherming van het bedrijfsleven mag voordelig lijken, de geschiedenis laat keer op keer zien dat dergelijk beleid het probleemoplossend vermogen van ondernemingen tekort doet. Denk aan de handelsbarrières en soepele kartelwetgeving in de jaren dertig, de ongebreidelde financiële steun voor ondernemingen die in de jaren zeventig en tachtig in problemen verkeerden, of het genereuze fiscale regime voor multinationals en de milde regulering van de financiële sector in aanloop naar de financiële crisis. Dit soort beleid bracht niet alleen schade toe aan de samenleving, maar ook aan het vertrouwen in ondernemingen en overheid dat voor een goed vestigingsklimaat zo noodzakelijk is. Het uit de wind houden van bepaalde bedrijven of bedrijvigheid is zelden een recept voor succes.

Op de tweede plaats ontbreekt een realistische kijk op de omgeving waarin ondernemingen opereren en op de mate waarin die omgeving ondernemingen ertoe aanzet om bij te dragen aan maatschappelijke oplossingen. We constateerden in dit rapport significante obstakels op dit gebied. Soms ontbreken de prikkels om schadelijke activiteiten te stoppen, en soms zijn er juist te weinig prikkels om positieve activiteiten op te pakken. Investeren in innovatie en kwaliteit van werk, gezondere voedingsproducten ontwikkelen of productieprocessen verduurzamen: dit alles moet maatschappelijk én zakelijk aantrekkelijk zijn. Omgekeerd moet het *onaantrekkelijk*, of simpelweg verboden, zijn om schade toe te brengen aan mens en milieu.

De overheid leunt nu te zeer op de vrijwillige inzet van ondernemingen op goede zaken. Een oproep aan ondernemingen om maatschappelijke doelstellingen te behartigen zonder daarbij rekening te houden met hun omgeving – met de keuzes van consumenten, financiers en werknemers – is vragen om teleurstellingen. Dat is zonde, want juist in deze tijd van grote maatschappelijke opgaven is het bedrijfsleven hard nodig. Het verleden laat ook zien dat het anders kan. Overheidsbeleid dat bedrijven activeert, werkt

beter voor onderneming en samenleving dan beleid dat afwacht. Na de Tweede Wereldoorlog droeg overheidsbeleid er bijvoorbeeld aan bij dat overheid, werkgevers en werknemers de handen ineensloegen voor de wederopbouw van Nederland. En eerder, ten tijde van de industrialisatie, zorgde een actief samenspel van wetten, burgerinitiatieven en inspanningen van ondernemers voor betere leef- en arbeidsomstandigheden.

Van pampieren naar uitdagen en motiveren

De WRR pleit daarom voor een omslag in het bedrijvenbeleid van de overheid: van pampieren naar uitdagen en motiveren. Het bedrijfsleven heeft geen bescherming, maar moet kunnen ondernemen en weten waar het aan toe is. De opdracht van de overheid is om ervoor te zorgen dat ondernemingen de goede zaken doen: ondernemen op een manier die bijdraagt aan de samenleving. Dat vereist ruimte voor ondernemers om initiatief te kunnen nemen en te vernieuwen voor maatschappelijke opgaven. Die ruimte is alleen mogelijk als er duidelijke grenzen zijn voor ondernemingen én hun omgeving, dus ook voor consumenten en financiers. Zonder die duidelijkheid hebben schadelijke zaken vrij spel en maken welwillende ondernemingen minder kans om goed te doen. Daarnaast is motivatie nodig. Jaag ondernemingen aan om hun kracht in te zetten daar waar deze maatschappelijk hard nodig is. De overheid vervult hierbij een sleutelrol. Zij is in de positie om het bedrijfsleven zo te beïnvloeden dat goede zaken verrichten de meest logische en financieel aantrekkelijke manier van ondernemen wordt.

De Nederlandse regering dient dus een assertief bedrijvenbeleid te voeren. Dat betekent dat zij zich stevig inzet, zowel in EU-verband als op nationaal niveau, om de maatschappelijke bijdragen van ondernemingen te vergroten. Gezien de internationale oriëntatie van het Nederlandse bedrijfsleven is Europees beleid uiteraard van groot belang. Maar een eigen Nederlandse koers is ook gewenst. Voor meerdere thema's en sectoren is ambitieuzer nationaal beleid mogelijk zonder dat Nederland in aanvaring komt met Europese richtlijnen of zich als open economie in de vingers snijdt. Zo is het onwaarschijnlijk dat nationale eisen voor marketing van ongezonde voeding de internationale concurrentiepositie van supermarkten zouden schaden.

Assertief beleid biedt ook kansen voor het ondernemingsklimaat en verdienvermogen van Nederland. Een vooruitstrevend nationaal profiel op bijvoorbeeld windenergie op zee of circulaire landbouw kan verdere innovaties en vernieuwende bedrijvigheid uitlokken. Zo ontstaan nieuwe comparatieve voordelen voor onze economie. Dit heeft gevolgen voor het type bedrijvigheid dat Nederland wil en kan faciliteren. De tijd van ruime beschikbaarheid van goedkoop aardgas is bijvoorbeeld duidelijk voorbij. Voor zover bepaalde bedrijvigheid hiervan afhankelijk is en zich niet kan aanpassen aan de nieuwe

situatie, heeft het weinig zin voor de overheid om die afhankelijkheid in stand te houden. De jaren tachtig van de vorige eeuw hebben laten zien dat dergelijk beleid leidt tot een ineffektieve en ondoelmatige besteding van overheidsmiddelen. Het is beter om die middelen te gebruiken om het structurele verdienvermogen van de Nederlandse economie te versterken, bijvoorbeeld door investeringen in infrastructuur.

In dit rapport pleit de WRR niet voor 'meer overheid'. We pleiten hier voor een overheid die met een andere bril kijkt naar de manier waarop ondernemingen worden aangemoedigd om maatschappelijke opgaven aan te pakken: prikkel ondernemingen om tot oplossingen te komen, in plaats van continu te zoeken naar manieren om ze uit de wind te houden. En bied ruimte aan ondernemingen die een stap vooruit willen zetten in plaats van een stap terug. Daarvoor is het ten eerste zaak om dit andere perspectief te verankeren in instituties. In één van onze aanbevelingen laten we zien hoe bijvoorbeeld een publiek-private bank meer koersvastheid bij de overheid afdwingt. Ten tweede zijn er substantiële investeringen nodig in de kennis en kunde van publieke instanties. Of het nu een regionale omgevingsdienst betreft of Rijkswaterstaat: deskundigheid is nodig voor sterke instanties die voor ondernemingen een gelijkwaardige partij zijn en tegenwicht kunnen bieden. Een sterk bedrijfsleven vergt een kundige overheid.

We doen drie hoofdaanbevelingen voor het regeringsbeleid:

1. **Laat goede zaken lonen:** zet in op ambitieuze combinaties van beprijzing en normering en versterk de regie over regulering en toezicht.
2. **Wees terughoudend met financiële steun:** heroverweeg subsidies en fiscale regelingen en bied steun alleen als tijdelijk zetje voor maatschappelijke oplossingen.
3. **Ontketen investeringen voor transitie:** maak inkoop- en aanbestedingsbeleid meer opgavegericht en creëer een publiek-private investeringsbank.

Figuur 6.1 Visuele samenvatting van aanbevelingen

6.2 Laat goede zaken lonen

Goede zaken gaan pas op grote schaal lonen als het schadelijker alternatief relatief duur wordt, bijvoorbeeld door middel van belastingen, of als dat alternatief niet langer is toegestaan. Dit biedt ondernemingen duidelijkheid. De overheid dient daarom ambitieus te zijn met beprijzing en normering voor bedrijf én consument. Een goede match van de instrumenten vergroot daarbij de kans op succes. Het betekent ook dat het huidige beleid versimpeling behoeft. Zonder die versimpeling ontbeert het zowel bedrijven als overheid aan overzicht. Bovendien is het essentieel dat de overheid meer regie neemt over regulering en toezicht. Complexe regelgeving en halfslachtig toezicht belemmeren ondernemingen die een positievere maatschappelijke bijdrage willen leveren. Strakke, overzichtelijke kaders zijn nodig om ruimte te bieden aan initiatieven waarmee opgaven kunnen worden aangepakt.

1. Laat goede zaken lonen

- Zet in op ambitieuze combinaties van beprijzing en normering.
- Versterk regie over regulering en toezicht.

Zet in op ambitieuze combinaties van beprijzing en normering

Prijzen van goederen en diensten dienen een reflectie te zijn van zowel de private als de maatschappelijke kosten van produceren en consumeren. Als dit niet het geval is, krijgen ondernemingen en consumenten een prikkel om hun kosten af te wentelen op de samenleving. Heffingen helpen om schadelijke activiteiten te ontmoedigen en een stimulans te geven aan de ontwikkeling van alternatieve producten en productiemethodes. Vooral op het gebied van ongezonde en niet-duurzame voedselproducten, het uitputten van grondstoffen en CO₂-uitstoot zijn in dat opzicht grote stappen te zetten.

Daarbij zijn heldere normen nodig, vastgelegd in wet- en regelgeving. Met normeren bedoelen we het opleggen van afdwingbare standaarden, zoals een verbod op microplastics in cosmetica of op reclame voor kansspelen. Ook kan het gaan om eisen die de positie van consumenten en financiers versterken, zoals een betere informatievoorziening. Zeker zo belangrijk is normering voor de arbeidsmarkt om misstanden, zoals bij huisvesting via malafide uitzendbureaus, te voorkomen.⁴⁸² Het geleidelijk aanscherpen van normen lokt bovendien een *race to the top* uit waarbij bedrijven wedijveren om als eerste met een maatschappelijk beter alternatief te komen.⁴⁸³ Dit biedt ook perspectief voor vernieuwende bedrijven die binnen hun eigen waardeketen relatief weinig onderhandelingsmacht hebben.

Beleid dat beprijzing en normering doelgericht combineert, heeft de grootste kans op resultaat. Het getuigt bovendien van een realistisch perspectief op het gedrag van burgers en consumenten. Hardnekkige kooppatronen kunnen niet alleen worden doorbroken via andere prijzen. Daarvoor zijn ook eisen nodig op het gebied van transparantie, reclame en aanbod in winkels en supermarkten. Zo heeft de in hoofdstuk 5 besproken casus over gezonde voeding laten zien dat het toevoegen van informatieve labels verschil kan maken. Als consumenten zien *waarom* bepaalde voedselproducten duurder zijn, bijvoorbeeld vanwege een belasting op hoog suikergehalte, motiveert dat andere keuzes.⁴⁸⁴ Informatievoorziening volstaat echter niet alleen. Beprijzen en normeren combineren blijft daarnaast belangrijk met het oog op de herverdelingseffecten van beprijzing en daarmee voor het maatschappelijk draagvlak daarvan.⁴⁸⁵ Energiebelastingen komen bijvoorbeeld minder hard aan als gelijktijdig woningcorporaties en andere verhuurders worden verplicht om huurwoningen te isoleren zodat bewoners makkelijker energie besparen.⁴⁸⁶

482 Zie bijvoorbeeld advies Raad van State 2023.

483 Zie hoofdstuk 5; Klier & Linn 2016; Rozendaal & Vollebergh 2021.

484 Zie kader 5.2 en Donnelly 2021.

485 Zie ook WRR 2023.

486 De overheid stimuleert op dit moment wel isolatie van woningen, maar isolatie is niet verplicht. Van belang is dat dit niet in zo'n mate wordt doorberekend aan huurders dat ze alsnog voor hoge kosten komen te staan.

Inspiratie voor beleid: de aanpak van zure regen

Goede zaken gaan vaak pas echt lonen bij een juiste combinatie van beleidsinstrumenten. Een goed voorbeeld hiervan is de aanpak van zure regen in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw. De uitstoot via verkeer, landbouw en industrie van met name zwaveldioxide en stikstofoxiden tastte de natuur ernstig aan in grote delen van Noordwest Europa⁴⁸⁷, en vormde ook een bedreiging voor de volksgezondheid. In 1985 ondertekende Nederland in Europees verband het s-protocol. Deelnemende landen verplichtten zich om de emissies van zwaveldioxide met 30 procent terug te brengen. De Nederlandse regering stelde daartoe eisen aan de industrie, zoals rookgasontzwavelingsinstallaties. Ook stimuleerde de regering gebruik van driewegkatalysatoren in personenauto's om de uitstoot van stikstofoxiden te verminderen, onder andere door differentiatie in de brandstofaccijnzen van gelode en ongelode benzine. Uiteindelijk werd gelode benzine verboden en werden katalysatoren verplicht gesteld. Deze normering en beprijzing hadden samen groot effect: de emissiedoelstellingen voor het jaar 2000 werden al veel eerder, medio jaren negentig, behaald.⁴⁸⁸ Het maatschappelijke probleem van zure regen is hierdoor veel minder groot geworden.⁴⁸⁹

Versterk regie over regulering en toezicht

Om goede zaken te laten lonen is het ook zaak dat de regulering van ondernemingen strakker wordt en de handhaving sterker. Ondernemingen zijn meer gebaat bij streng consistent beleid dan bij wispelturigheid. In de praktijk is er veel aandacht voor nieuwe regulering en minder voor de controle van of consistentie met bestaande regels. Voor ondernemingen ontstaat daardoor onzekerheid die leidt tot een rem op innovaties en langetermijninvesteringen. Zo zagen we in dit rapport startups en scale-ups in de chemische industrie worstelen met steeds complexere veiligheidsprocedures en vergunningen. Tegelijkertijd raken omgevingsdiensten in de knel met het toezicht, ondanks signalen dat hier al jaren capaciteitsproblemen spelen. Wij pleiten daarom voor een flinke inzet op beleidsconsistentie en toezicht: let bij nieuwe en bestaande regels op de implicaties voor vernieuwende bedrijvigheid, de samenhang met ander beleid én zorg dat er altijd deskundig toezicht op plaatsvindt.

487

Buijsman 2008.

488

PBL 2020c.

489

CLO 2019.

Sterker toezicht en handhaving zijn essentieel. Beide vereisen een kwaliteitsimpuls.⁴⁹⁰ Beleidsuitvoering krijgt nu lang niet altijd de politieke en beleidsmatige aandacht die ze behoeft. Deze wordt uitbesteed aan private partijen die daar niet altijd geschikt voor zijn. Zo uitte de Inspectie Leefomgeving en Transport recent haar zorgen over het gebrek aan onafhankelijkheid van certificeringsbureaus die bedrijven met soms zeer gevaarlijke productieprocessen vaak niet alleen inspecteren maar ook adviseren en verzekeren.⁴⁹¹ De overheid dient meer de vinger aan de pols te houden bij de controle van regelgeving. Een productieve wisselwerking met het bedrijfsleven vraagt om toezichthouders die zo zijn toegerust dat ze in deskundig opzicht als gelijkwaardige partij ondernemingen tegenwicht én kennis kunnen bieden.⁴⁹²

Ten slotte is grotere waakzaamheid geboden wat betreft de invloed van ondernemingen op het overheidsbeleid. *Regulatory capture* door gevestigde ondernemingen is een significant risico voor maatschappelijke belangen. Sterke marktpartijen hebben vaak baat bij het behoud van de status quo en sturen op hooguit kleine aanpassingen die hun positie niet te veel aantasten. Overheden dienen op hun hoede te zijn voor beïnvloeding door partijen met sterke gevestigde belangen. Tekenend zijn de recente conclusies van de Parlementaire Enquêtecommissie over de gaswinning in Groningen. Daaruit bleek hoeveel invloed gasbedrijven hadden op de besluitvorming rond de voortzetting van de gaswinning en de beperkte versteviging van woningen.⁴⁹³ De Nederlandse overheid doet te weinig om dit soort risico's in te dammen.⁴⁹⁴ Ook hier zijn weerbaarheid en deskundigheid een vereiste: zorg dat overheden over voldoende kennis van zaken beschikken om private partijen van repliek te dienen. Transparantie is daarbij cruciaal. Er is meer zicht nodig op lobbycontacten.

Inspiratie voor beleid: een openbaar lobbyregister

Dát er lobby plaatsvindt bij de ontwikkeling van beleid, hoeft geen probleem te zijn zolang de betrokken partijen vasthouden aan hun eigen rol: overheden maken uiteindelijk het beleid, niet de lobbyende organisaties en ondernemingen. Dat vereist duidelijkheid over wie wanneer beleid probeert te beïnvloeden. De OESO adviseert dan ook om informatie over

490 Zie ook aanbevelingen hieromtrent in onder andere AWTI 2021b; Rathenau Instituut 2020.

491 ILT 2023.

492 Dit betreft ook aandacht voor de 'reflectieve functie' van toezicht: het actief agenderen, spiegelen en voeden van het publieke debat over de behartiging van maatschappelijke belangen in de betreffende sector. WRR 2013b: 15.

493 Zie ook paragraaf 5.2.2.

494 Zie paragraaf 5.2.2 en Group of States against Corruption 2021.

lobbyactiviteiten en lobbyisten op te slaan in een openbaar register.⁴⁹⁵ In Ierland bestaat dit soort transparantie: wettelijk verplichte openbare lobby-registers tonen niet alleen welke lobbyisten ingeschreven zijn, maar ook met wie zij waarover spreken. Op deze manier wordt inzichtelijk gemaakt welke belangen vertegenwoordigd zijn in bestuurlijke kringen. Het Ierse register geldt als voorbeeld van goed beleid: het biedt duidelijkheid voor lobbyisten en is voor een breed publiek toegankelijk doordat alles op één plek staat.⁴⁹⁶

Een andere optie voor beleidsmakers is om (naast een register) openbaarheid te eisen over lobbyactiviteiten.⁴⁹⁷ Litouwen verplicht lobbyisten bijvoorbeeld om te rapporteren over hun contacten met ambtenaren en bewindspersonen voor ieder wetgevingsproces waarbij ze betrokken zijn. In Polen zijn het de overheidsinstanties zelf die informatie over lobbyactiviteiten openbaar moeten maken met zogeheten *legislative footprints*. In Nederland biedt het 'memorandum van toelichting' bij wetgeving een stimulans om inzicht te geven in lobbyactiviteiten die plaatsvonden bij de ontwikkeling van de betreffende wet. In de praktijk blijkt hier echter nog relatief weinig transparantie uit voort te komen.⁴⁹⁸

6.3 Wees terughoudend met financiële steun

Veel instrumenten voor financiële steun aan bedrijven, zoals subsidies en fiscale voordelen, zijn slechts in beperkte mate geschikt om de maatschappelijke bijdrage van ondernemingen te vergroten. De WRR pleit daarom voor terughoudendheid bij financiële steun aan het bedrijfsleven. Het gaat ons daarbij naast subsidies ook in het bijzonder om fiscale kortingen en belastingafspraken die grote ondernemingen bevoordelen. Uitgangspunt van beleid dient te zijn: 'geen steun, tenzij'. Alleen als een impuls noodzakelijk is om een doorbraak te bewerkstelligen die bijdraagt aan de aanpak van grote maatschappelijke problemen, kan tijdelijke financiële steun overwogen worden.

2. Wees terughoudend met financiële steun

- Heroverweeg bestaande subsidies en fiscale regelingen.
- Bied steun alleen als tijdelijk zetje voor maatschappelijke oplossingen.

495

OESO 2023b.

496

Council of Europe 2017.

497

EPRS 2019.

498

Group of States against Corruption 2021; Transparency International Nederland 2023.

Heroverweeg bestaande subsidies en fiscale regelingen

Het instrument van financiële steun is vaak de weg van de minste weerstand. Het is vaak ook een weg naar weinig resultaat. Er kan zelfs een ondermijnd effect vanuit gaan als ondernemingen gewenst gedrag uitstellen en afhankelijk worden van overheidsgeld. Bovendien bestaat het risico dat vooral grote gevestigde ondernemingen baat hebben bij het instrument, omdat kleinere vernieuwende ondernemingen minder capaciteit hebben om er een beroep op te doen. Financiële steun legt ondertussen beslag op overheidsgelden die in veel gevallen elders een positiever effect teweegbrengen voor het ondernemingsklimaat, zoals investeringen in goed beroepsonderwijs, snelle vervoersverbindingen of een krachtig stroomnet.

Het grote aantal fiscale regelingen maakt het belastingstelsel veel te complex, waarbij het lastig is de effectiviteit van de regelingen te beoordelen. Bovendien bemoeilijkt een complex fiscaal stelsel ook het toezicht en de controle door de Belastingdienst.⁴⁹⁹ Het is zaak om dit stelsel te vereenvoudigen en ervoor te zorgen dat er niet telkens nieuwe regelingen bijkomen. Leg daartoe in duidelijke criteria vast waar het belastingstelsel aan moet voldoen. Kijk daarnaast welke regelingen schadelijke bedrijfsmodellen of effecten mede in stand houden en beëindig deze. Illustratief is de innovatiebox. Deze fiscale korting is alleen interessant voor ondernemingen die reeds winst maken en bereikt vooral een beperkt aantal grote, winstgevende ondernemingen. Daarbij is niet evident in welke mate innovatie daadwerkelijk plaatsvindt of bijdraagt aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken.⁵⁰⁰ Publiek geld komt zo niet op de plek terecht waar het de meest positieve impact voor de samenleving heeft. Juist uitdagers in de markt die nog niet winstgevend zijn, herbergen veel innovatiepotentieel, maar deze bedrijven komen niet in aanmerking voor de innovatiebox. De gelden van dit instrument lijken daarmee vooral gevestigde belangen te subsidiëren.

Bij zowel subsidies als andere vormen van financiële steun is meer nadruk op tijdelijkheid en randvoorwaarden gewenst. Bij deze heroverweging is het bovendien cruciaal om het instrument van financiële steun af te wegen tegen andere mogelijke instrumenten, waaronder beprijzing en normering. Het belonen van positief gedrag is een relatief pijnloze oplossing in vergelijking met alternatieve beleidsinstrumenten, zoals normeren en belasten, omdat het gepaard gaat met minder politieke en maatschappelijke weerstand.⁵⁰¹ Dit is niet zonder nadelen: kort door de bocht is er dan vooral sprake van 'de

499 Zie paragraaf 5.2.1; Nossen & Jacobs 2019; Stevens 2022.

500 Zie paragraaf 5.3.2 en Velzing 2022.

501 Kamerstukken II 2021/22, 35925, nr. 173.

belastingbetaler steunt' en in mindere mate van 'de vervuiler betaalt'. Het verdient aanbeveling om bij deze afweging gebruik te maken van reeds ontwikkelde afwegingskaders, zoals bijvoorbeeld het afwegingskader voor belastingmaatregelen van het CPB.⁵⁰²

Bied steun alleen als tijdelijk zetje voor maatschappelijke oplossingen
Terughoudendheid betekent niet dat geen enkele financiële stimulans voor het bedrijfsleven zinnig is. Soms heeft een onderneming een zetje nodig om goede zaken een kans te geven. Bepaalde steun kan ondernemingen ertoe prikkelen om maatschappelijk meer bij te dragen. Ook in tijden van crisis of als een maatschappelijke verandering voor een patstelling zorgt op de markt, kan steun noodzakelijk zijn. Daarnaast spelen strategische geopolitieke overwegingen een rol. Denk aan de huidige discussies over hoe de EU moet reageren op de miljardensubsidies voor Amerikaanse bedrijven in het kader van de *Inflation Reduction Act*.⁵⁰³

De overheid doet er daarbij goed aan om eventuele financiële steun aan bedrijven zo vorm te geven dat deze een gerichte stimulans biedt om maatschappelijke opgaven aan te pakken. Zie de in hoofdstuk 4 besproken casus uit de bouw. Bouwbedrijven die schadelijk beton willen vervangen door circulaire materialen zoals hout, hebben vaak moeite hiervoor klanten of financiering te vinden.⁵⁰⁴ Tijdelijke subsidies voor burgers die circulair willen bouwen, zouden ervoor kunnen zorgen dat er snel meer vraag ontstaat, zeker als dit gepaard gaat met bijvoorbeeld een heffing op betonconstructies. Belangrijk is vooral dat de oplossing centraal staat, niet het behoud van bedrijfsactiviteiten. Innovatieve oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen kunnen ook goed tot stand komen via prijsvragen.⁵⁰⁵ Gerichte instrumenten om de verspreiding van technologie aan te jagen kunnen de vraag in de markt naar innovatieve oplossingen vergroten. De Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++) is hier een voorbeeld van. Deze regeling neemt de onrendabele top voor hernieuwbare-energieprojecten weg. De ontwikkeling van technieken voor CO₂-reductie wordt hierdoor gestimuleerd.⁵⁰⁶

502 Hamelink et al. 2023.

503 In reactie op de IRA heeft de EU reeds voorzien in een versoepeling van staatsteunregels. Wat dit precies betekent voor Nederlands bedrijvenbeleid is op het moment van schrijven nog onduidelijk. Zie ook paragraaf 5.3.

504 Zie paragraaf 4.1.

505 Overvest 2020.

506 Rusu, Mot & Trinks 2021.

Inspiratie voor beleid: gerichte prijsvragen voor innovaties

Soms is een zetje nodig dat ondernemingen en hun omgeving over een hobbel trekt om bij te dragen aan maatschappelijke oplossingen. Gerichte tijdelijke steun kan dan helpen om de kennis van ondernemingen te mobiliseren voor de gewenste activiteit, bijvoorbeeld in de vorm van publieke prijsvragen. Hiermee zoekt de overheid een innovatieve oplossing ten behoeve van een maatschappelijk vraagstuk.⁵⁰⁷ De best beoordeelde inzending ontvangt een financieringsbijdrage om het innovatieve idee uit te werken. De publieke prijsvraag kan ook dienen als fase voorafgaand aan de aanbestedingsprocedure, waarbij de prijs het verkrijgen van de gunning is.⁵⁰⁸ Oostenrijk heeft bijvoorbeeld een nationaal platform ontwikkeld om vraag en aanbod van innovaties aan elkaar te koppelen.⁵⁰⁹ Op het platform etaleren ondernemingen of personen hun innovaties of zetten overheden specifieke vraagstukken uit. Zo heeft het Oostenrijkse ministerie van Klimaatbescherming de vraag uitgezet hoe dienstboten op een klimaatvriendelijke en emissiearme manier de Donau kunnen oversteken.⁵¹⁰ De winnaars zijn vervolgens uitgenodigd om een innovatiepartnerschap aan te gaan. Daarmee worden ze betrokken in de aanbesteding, mocht het idee geïmplementeerd worden.

Nederland maakt nog relatief weinig gebruik van prijsvragen voor innovaties, maar het is geen onbekend instrument. De gemeente Almere schreef bijvoorbeeld in 2017 en in 2022 een prijsvraag uit om grondstoffen in de stad op een duurzame manier te verwerken.⁵¹¹ De recyclingmaatschappij die de prijsvraag won, kreeg steun van de gemeente voor de bouw van een duurzame betoncentrale. Inmiddels zijn er fietspaden in Almere aangelegd met gerecycled en groen beton uit bouwpuin en biomassa.⁵¹²

6.4 Ontketen investeringen voor transities

De huidige opgaven, bijvoorbeeld rond klimaat, arbeidsmarkt, gezondheid en het toekomstige verdienvermogen, staan op ieders netvlies, van

507 CPB 2016.

508 Pianoo 2017.

509 Brennenraedts et al. 2021; IÖB Innovationsplattform Austria 2022.

510 IÖB Innovationsplattform Austria 2022; de dienstboten hebben een toezichthoudende functie op het scheepvaartverkeer op de Donau.

511 Gemeente Almere 2022; Pianoo 2017.

512 Metropoolregio Amsterdam 2019.

ondernemingen, overheid en burgers. Dat zij grote veranderingen vergen, is weinig omstreden. Punt van zorg is eerder dat het huidige beleid geen duidelijkheid biedt en de aanpak aarzelend is. Overheid en bedrijfsleven zitten in een patstelling waarbij de een wacht op de ander. In hoofdstuk 4 zagen we voorbeelden waarin ondernemingen innovaties niet door kunnen zetten vanwege onvoldoende vraag of gebrekkige financieringsmogelijkheden. Deze patstelling doorbreken vereist een ander type samenspel, waarbij de overheid duidelijk richting geeft en samen met het bedrijfsleven meer gaat investeren voor de lange termijn. Hier hebben we het dus niet over subsidies en fiscale steun, maar over manieren waarop de overheid grote investeringen in het bedrijfsleven mogelijk maakt.

3. Ontketen investeringen voor transities

- Maak inkoop- en aanbestedingsbeleid meer opgavegericht.
- Creëer een publiek-private investeringsbank.

Maak inkoop- en aanbestedingsbeleid meer opgavegericht

Inkoopbeleid is een cruciaal instrument waarmee ondernemingen gemotiveerd worden om grotere maatschappelijke bijdragen te leveren. Onze analyse toont diverse goede voorbeelden van maatschappelijk inkoopbeleid en van overheden die optreden als belangrijke opdrachtgever, zoals bij windenergie op zee.⁵¹³ Dit type interventie verdient meer en betere benutting. Ambities op dit vlak zijn nu nog veelal vrijblijvend en er is slechts beperkte monitoring van de mate waarin overheden daadwerkelijk doen wat zij zeggen. Het ontbreekt aan regie en aan budget voor lokale overheden om contracten goed te beheren.⁵¹⁴ Dat is een gemiste kans, want de invloed van overheidsaanbestedingen is groot. Deze bieden enorm potentieel om bedrijven aan te zetten tot producten en diensten die transities faciliteren. De overheid is immers vaak al een van hun grootste klanten.

De overheid dient veel meer haar rol als grote klant te pakken. Inkoop- en aanbestedingsbeleid in dienst van maatschappelijke opgaven gaat echter niet vanzelf. Het vraagt om adequate kennis binnen de overheid om de juiste opdrachten uit te zetten en de uitvoering daarvan door ondernemingen goed te volgen. Daarbij zullen overheden, nationaal én lokaal, een fundamentele omslag

moeten maken in het denken over kwaliteit bij aanbestedingen.⁵¹⁵ Kwaliteit heeft niet alleen betrekking op de mate waarin het hoofddoel van de opdracht wordt bereikt, maar ook op de mate waarin wordt bijgedragen aan bredere doelen, bijvoorbeeld op het gebied van werk en opleiding, circulaire economie of energiebesparing. Zo'n aanpak kan niet zonder deskundigheid, sturing en steun. Vooral richting gemeenten en provincies is het belangrijk dat het Rijk stevige prioriteiten stelt en dat het lokale overheidsorganisaties in staat stelt om vervolgens zelf de regie te nemen op de contracten die ze in beheer hebben.

Inspiratie voor beleid: centraal maatschappelijk inkoopbeleid

Waar de Rijksoverheid beschikt over negentien verschillende inkooppunten, heeft Nieuw-Zeeland haar inkoopbeleid gecentraliseerd en sterk ingezet op brede maatschappelijke doelen op sociaal, economisch en ecologisch gebied.⁵¹⁶ De overheid rapporteert tweejaarlijks of zij heeft voldaan aan de criteria voor inkoop met een bredere impact. Daarbij geeft ze bijvoorbeeld ook aan hoeveel banen zijn gecreëerd met overheidsinkopen en wat daarbij aan scholing gebeurt. Leveranciers aan de overheid moeten aan vastgestelde standaarden voldoen.⁵¹⁷ Zo kreeg een organisatie gespecialiseerd in elektrische auto's de opdracht om alle dienstauto's van de overheid te vervangen.⁵¹⁸

Een voorbeeld dat onze gesprekspartners in de bouwsector waardeerden, betreft de tweestapsaanbestedingsprocedure die in onder meer het vK wordt toegepast.⁵¹⁹ Opdrachtgever en opdrachtnemer werken dan een project gezamenlijk uit in de ontwerpfase, waarin verschillende criteria voor onder andere duurzaamheid worden bepaald. Na de ontwerpfase volgt pas de prijsbepaling voor de bouw. Daarmee wordt voorkomen dat de focus direct op de prijs komt te liggen. Doordat in de eerste fase ook de risico's zijn meegenomen en de opdrachtnemer in het gehele proces betrokken is, neemt de onzekerheid af en wordt het aantrekkelijker om te ondernemen voor de lange termijn.

515

OESO 2020.

516

OESO 2022b.

517

Code of Conduct suppliers.

518

OESO 2022b: 60, praktijkvoorbeeld Rightcar.

519

Zie bijvoorbeeld de aanbestedingsaanpak voor hogesnelheidslijnen in het vK: HS2 2014.

Creëer een publiek-private investeringsbank

Met een betere inzet van overheidsinkopen zijn we er nog niet. Bij transities gaat het om enorme investeringen. Noch de overheid, noch het bedrijfsleven zelf kunnen die investeringen alleen opbrengen. En dat zou ook niet wenselijk zijn. Grote aanpassingen, bijvoorbeeld in de energie-infrastructuur of voor herscholing van werknemers, vragen om publiek én privaat geld. De huidige financieringskanalen zijn hiervoor ontoereikend. In de financiële sector ontbreekt het aan de langetermijnoriëntatie die nodig is voor investeringen met onzeker toekomstig rendement. Nog lastiger wordt het wanneer beleid onvoldoende consistent is; bij een te ongewis beeld van toekomstig beleid zullen financiers afhaken. Publieke fondsen zoals het Nationaal Groeifonds en het investeringsvehikel Invest-NL bieden vooralsnog geen echt alternatief, onder andere vanwege onvoldoende standvastigheid of beperkte financiële armslag.

Een goed opgezette publiek-private investeringsbank draagt bij aan een meer toekomstbestendige samenleving. In een dergelijke bank komen kennis over en geld voor transities samen. Laat bijvoorbeeld Invest-NL en het Nationaal Groeifonds in zo'n bank opgaan en zorg voor een duidelijke missie. Een dergelijke constructie prikkelt de overheid om koersvast te zijn en verkleint de onzekerheden die de financiële markt nu parten spelen. Afwijken van de koers doet immers direct afbreuk aan het portfolio van de bank. De hoeveelheid beschikbaar kapitaal voor langetermijnopgaven wordt groter doordat private partijen deze meefinancieren. Voor institutionele beleggers zoals pensioenfondsen biedt de publiek-private investeringsbank een uitgelezen kans om hun portfolio meer op de lange termijn te richten. Maar betrek ook andere private financiers om te voorkomen dat slechts enkele partijen invloed krijgen op de missie van de bank. Uiteindelijk biedt een publiek-private bank een manier om weerstand te bieden aan wispelturige financiële markten én veranderlijk overheidsbeleid.

6.5 Tot slot

In ondernemingen schuilt grote kracht en inventiviteit. Dat is cruciaal om de maatschappelijke opgaven op het gebied van klimaat, arbeidsmarkt, volksgezondheid en het toekomstige verdienvermogen aan te pakken. Voor dit rapport voerden we gesprekken met zeer uiteenlopende ondernemingen, van kleine chemiestartups tot het MKB in de bouw en grote multinationals op het gebied van levensmiddelen en verzekeringen. In deze en andere sectoren zagen we dat ondernemingen ambities hebben om oplossingen te vinden voor de opgaven van vandaag. Waar de ene onderneming inzet op hergebruik van afvalstromen, fabriceert een ander voedingssupplementen die antibioticagebruik in de veehouderij verminderen of de effectiviteit van zorgbehandelingen versterken. De samenleving doet zichzelf tekort wanneer dergelijke ambities onderbenut blijven.

In dit rapport hebben we gewezen op het risico van pampieren. Het uit de wind houden van bedrijven met gevestigde belangen maakt hen afwachtend en gaat ten koste van ondernemingen die verschil willen maken. De kracht van ondernemingen wordt vooral benut wanneer er duidelijke en scherpe spelregels zijn. Wij pleiten dan ook voor een omslag in het beleid: van pampieren naar uitdagen en motiveren. De overheid dient eraan bij te dragen dat goede zaken lonen, door in te zetten op ambitieuze combinaties van beprijzing en normering en meer regie te nemen over regulering en toezicht (aanbeveling 1). Daarnaast pleiten wij voor meer terughoudendheid bij financiële steun, met als nieuw uitgangspunt: geen steun, tenzij een afweging van maatschappelijke belangen steun rechtvaardigt en alleen onder scherpe voorwaarden met duidelijkheid over het blijvende effect (aanbeveling 2). Ten slotte dient de overheid investeringen te bevorderen ten behoeve van maatschappelijke transitie door haar aanbestedingsbeleid meer opgavegericht te maken. Daarbij bevelen we aan een publiek-private investeringsbank in het leven te roepen die ervoor zorgt dat de overheid de uitgezette koers ook vasthoudt (aanbeveling 3).

Voor de overheid is er werk aan de winkel. Dat impliceert zeker geen afwachtende rol van het bedrijfsleven. Integendeel. De toegevoegde waarde van ondernemingen zit juist in het actief zoeken naar nieuwe kansen en mogelijkheden, letterlijk dus: ondernemen. Laten we daar goed gebruik van maken.

Lijst met gesproken personen

Vermelding organisatie ten tijde van gesprek

P. (Paul) Althuis, TU Delft Valorisatie Centrum
N. (Nienke) Baars, Omgevingsdienst Groningen
G. (Gerard) Bac, Heembouw
M. (Mieke) Bakkenes, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
L. (Leonie) Barelds, Unicef
P.P. (Peter Paul) Barth, Unilever
R. (Ron) Bavelaar, Univé
J. (Janneke) Bazelmans, Milieudefensie
A. (Anton) van Beek, Dow Chemicals
M. (Maurice) van Beers, CNV
H. (Huub) van Beijeren, Stahl Holdings
J. (Josje) Beukema, Save the Children Nederland
M. (Marlous) den Bieman, Unilever
H. (Hans) Biesheuvel, Ondernemend Nederland
G. (Guido) Biessen, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
M. (Manon) Bloemer, Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie
M. (Marrisa) de Boer, SusPhos B.V.
M. (Mark) de Boer, Albemarle
S. (Simon) Boer, Ministerie van Buitenlandse Zaken
T. (Titus) Bolten, Amnesty International
P. (Pieter) Boon, AnQore B.V.
P. (Peter) Borgdorff, Pensioenfonds Zorg en Welzijn
C. (Cornel) Borst, AC Borstbouw
A. (Arjan) Bos, TVM Verzekeringen
T. (Tjeerd) Bosklopper, NN Nederland, Verbond van Verzekeraars
G. (Geert) Bouwmeester, Goudse
K. (Karen) Bouwsma, Fairtrade
E. (Erik) te Brake, VNO-NCW
R. (Ruben) Bringsken, Baltussen Konservenfabriek
C. (Channa) Brunt, Fairfood
H. (Hans) van Bussel, Sazas
A. (Abdeluhe) Choho, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
E. (Erik) Colijn, Bouwschool Breda
Y. (Ynte) van Dam, Universiteit Wageningen
M. (Marloes) Dignum, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
G. (Gert) Dijkstra, APG
E. (Edzo) Doeve, DELA
J. (Jacob) van der Duin Schouten, Woord en daad
S. (Sjef) Ederveen, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

G. (Gerard) Ekhart, WagenaarHoes
T. (Tuur) Elzinga, FNV
M. (Marcel) Ernes, Green Chemistry Campus
J. (Judith) van Erp, Universiteit Utrecht
H. (Harmen) Ettema, De Vereende
A. (Anouk) Franck, Oxfam Novib
G. (Gert-Jan) Fritzsche, Scildon
H. (Harry) Garretsen, Rijksuniversiteit Groningen
W. (Willem) Gaymans, Kondor Wessels Vastgoed
R. (René) Geerling AFM
L. (Laura) van Geest, AFM
J.W. (Jan Willem) van Gelder, Profundo
B. (Ben) Geurts, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
F. (Frank) Giezen, Ojah b.v.
R. (Ronald) Gijsbertsen, Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen (SOMO)
F. (Frank) Groenen, Sachem Europe
H. (Huub) Groenberg, K_Dekker BV
A. (Aad) de Groot, DSW
J. (Joep) de Groot, CZ
A.R. (Adrian Ruiz) de Groot, True Price Foundation
T. (Thomas) Grosveld, VNO-NCW
A. (Annemarieke) de Haan, Unilever
M. (Marcel) Halma, Nouryon
M. (Marthe) Harkema, Ministerie van Buitenlandse Zaken
E. (Eelke) Heemskerk, Universiteit van Amsterdam
G. (Gerard) van Hees, FNV
W. (Wouter) De Heij, Top b.v.
D. (Dennis) Heijnen, Verbond van Verzekeraars
M. (Michiel) van 't Hek, De Menken Keuken
G. (Gerrit) Hellema, Hellema Hallum
T. (Thomas) van Hemert, Johma
G. (Gerrit) Hesselink, Koffiebranderij Hesselink
J. (Jan) van der Heuvel, DCMR Milieudienst Rijnmond
M. (Maria) van der Heyden, MVO Nederland
M. (Mark) Hillen, Social Enterprise NL
T. (Ton) Hillen, Heijmans
J. (Joris) van Hoboken, Vrije Universiteit Brussel
M. (Marcel) Hoek, Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO)
M. (Mildred) Hofkes, BHRM & Nieuw Bestuur
L. (Lex) Hoogduin, Rijksuniversiteit Groningen
W. (Wilbert) Hoondert, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

P. (Peter) ter Horst, Teijin
W. (Willem) Horstman, Aegon
L. (Louis) Huisman, ROVA
J. (Jorgen) Hulsmans, Bouwend Nederland
H. (Harry) Hummels, Universiteit Utrecht, Universiteit Maastricht
P. (Pieter) Imhof, BioBTX B.V.
L. (Leon) Jacobs, Sabic
M. (Marc) Jansen, Centraal Bureau Levensmiddelenhandel
H. (Hester) Janssens, Fairtrade
H. (Hans) de Jong, Philips Nederland, VNO-NCW
G. (Gerdine) Keijzer-Balde, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
M. (Marco) Keim, Aegon
F. (Frans) Keurentjes, FrieslandCampina
R. (Roeland) Kiewiet, Chemcom Industries
A. (Anton) Klijn, Omgevingsdienst Groningen
M. (Marieke) Kluin, Leiden Universiteit
H.J. (Harm Jan) de Kluiver, Universiteit van Amsterdam
D. (David) Knibbe, NN Group
R. (Roelof) Knijn, Holiday Ice
E. (Edwin) Knipscheer, Zwaluwe Bouw
B. (Bastiaan) Kock, Yale University
R. (Robert) Koelemeijer, Planbureau voor de Leefomgeving
N. (Nico) Koffeman, De Vegetarische Slager
A. (Ans) Kolk, Universiteit van Amsterdam
J. (Johan) de Koning, Dutch Sustainable Growth Coalition
A. (Artjan) van Kooten, VKP Bouw
J. (John) Kraakman, Koole Terminals B.V.
J. (Jurgen) van Krevel, Bieze Food Group
D. (Dirk) Kronemeier, Goodfuels B.V.
M. (Mark) van Kruijsbergen, Koninklijke BAM Groep
L. (Liesbeth) van der Kruit, Achmea
F. (Frank) Kuijpers, Sabic
L. (Louise) van der Laan, Transparency International Nederland
A. (Angelique) Laskewitz, Vereniging van Beleggers voor Duurzame Ontwikkeling
L. (Lysanne) van der Lem, Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie
B. (Bob) Leliveld, Albemarle
D.O. (David Olliver) de Leth, MVO Platform
C. (Corné) van Loenhout, Ecoleaders, Green Chemistry Campus
P. (Paulina) Logchies, Logchies Renovatie & Onderhoud
M. (Marcus) Looijenga, PricewaterhouseCoopers
D. (Danielle) Lubberts, Ministerie van Financiën
K. (Karen) Maas, Erasmus Universiteit Rotterdam

H. (**Harold**) Mahadew, Verbond van Verzekeraars
A. (**Arne**) Meeter, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
R. (**Robert**) Menken, Menken Orlando
L. (**Lars**) van der Meulen, VolkerWessels
J. (**Jan**) Michielsen, Exxon Mobile
A. (**Annemarie**) Mijer, Athora
D. (**Dicky**) de Morree, Cordaid
L. (**Loes**) Mulder, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
R. (**Rob**) Mulder, VNO-NCW
J. (**Jeroen**) Mustert, HG International B.V.
E. (**Edgar**) Van Niekerk, Bouwend Nederland
M. (**Merlijn**) Nijhof, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
R. (**Rens**) Nissen, Ministerie van Financiën
G. (**Gerard**) van Noordenburg, AgriVer
K. (**Karel**) Noordzij, voorheen PGGM
A. (**Arjen**) van Nuland, Nationale Coöperatieve Raad
A. (**Ad**) van Olphen, Henri b.v.
D. (**Danka**) Oosterhof, Dutch Sustainable Growth Coalition
C. (**Constantijn**) van Oranje, TechLeap
R. (**Roger**) Otten, Universiteit Maastricht, ABP
R. (**Ron**) Oudeman, K_Dekker BV
S. (**Stefan**) Panhuijsen, Social Enterprise NL
S. (**Sandra**) Pellegrom, Ministerie van Buitenlandse Zaken
C. (**Coert**) Peters, ROVA
S. (**Sandra**) Phlippen, ABN AMRO
C. (**Charlotte**) Portier, Global Reporting Initiative
R. (**Roderik**) Potjer, Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie
J. (**Jacqueline**) Prins, SER
K. (**Kim**) Putters, SER
P. (**Peter**) Ras, Oxfam Novib
T. (**Thijs**) Reuten, Global Reporting Initiative
H. (**Hanna**) Riemersma, Amnesty International
D. (**Daan**) Rijntjes, Keesmakers
J. (**Jan**) Roos, Teijin
E. (**Egbert**) Roza, Roza Vastgoedonderhoud
E. (**Egbert**) van Schellenberg, FNV
E. (**Edwin**) van Scherrenburg, VNO-NCW
R. (**Ruth**) Schipper, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
M. (**Michel**) Schuurman, MVO Nederland
E. (**Esther-Mirjam**) Sent, Radboud Universiteit
D.J. (**Dirk Jan**) Sloots, Menzis
K. (**Keetie**) Sluyterman, Universiteit Utrecht
R. (**Ron**) Smeets, CNV

G. (Gregor) Smeets, Achmea
P. (Paul) Smink, FNV
H. (Hans) Smit, Koopmans Bouw
P. (Phillip) Smits, Blauwhoed
M. (Martijn) Snoep, ACM
J. (Jaap) Spier, University of Cambridge, Universiteit van Amsterdam
I. (Irene) van Staveren, Erasmus Universiteit Rotterdam
R. (Rob) Steijn, Dura Vermeer
M. (Myriam) van der Stichelen, Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen (SOMO)
N. (Niels) Suijker, FNV
B. (Bianca) Tetteroo, Achmea
I. (Ingrid) Thijssen, VNO-NCW
J. (Judith) Thompson, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
R. (Rob) van Tulder, Erasmus Universiteit Rotterdam
T. (Thor) Tummers, Unilever
X. (Xander) Urbach, Vereniging van Beleggers voor Duurzame Ontwikkeling
G. (Gabrielle) van Veen, Ministerie van Financiën
J. (James) Veenhof, Fronteer, House of Denim
R. (Ruud) van der Velden, McDonald's
B. (Bart) Vermeulen, Exxon Mobile
I. (Ingrid) Visscher, De Vereende
L.J. (Leendert Jan) Visser, MKB-Nederland
D. (Danilo) Vlaming, Ministerie van Financiën
H. (Henk) Vlessert, Achmea
J. (Jacco) Vonhoff, MKB-Nederland
P. (Patrick) van der Voort, Koninklijke Vopak
D. (Dimitri) de Vreeze, Koninklijke DSM
S. (Sanne) Van der Wal, SOMO
J. (Jan) Weijers, Van Loon Group
D. (Dennis) Van der Werff, Van der Werff Groep
L. (Lucia) van Westerlaak, FNV Vakcentrale
R. (Roel) Wijlens, Koopmans Bouw
W. (Willem) Wiskerke, Milieudefensie
M. (Manon) Wolfkamp, MVO Platform
M. (Michiel) van Yperen, MVO Nederland
D. (Deborah) van der Zee, Unilever
G. (Gine) Zwart, Arisa
B. (Bart) Zwartjes, AFM

Literatuur

- Aalbers, R., Shestalova, V., & Kocsis, V. (2013). Innovation policy for directing technical change in the power sector. *Energy Policy*, 63, 1240-1250.
- ACM. (2016). *ACM over keurmerken*. Autoriteit Consument & Markt.
- ACM. (2021). *ACM vervolgt actie tegen misleidende duurzaamheidsclaims in de kledingbranche*. Autoriteit Consument & Markt.
- ACM. (2022). *ACM vervolgt actie tegen misleidende duurzaamheidsclaims in de energiesector*. Autoriteit Consument & Markt.
- Acquisti, A., Brandimarte, L., & Loewenstein, G. (2015). Privacy and human behavior in the age of information. *Science*, 347(6221), 509-514.
- Adema, Y., & Van Tilburg, I. (2018a). *CPB Reactie: Vier punten bij de CPB-analyse over de ontrafeling van de vertraagde loonontwikkeling*. Economisch Statistische Berichten. <https://esb.nu/cpb-reactie-vier-punten-bij-de-cpb-analyse-over-de-ontrafeling-van-de-vertraagde-loonontwikkeling/>
- Adema, Y., & Van Tilburg, I. (2018b). *Vertraagde loonontwikkeling in Nederland ontrafeld*. (CPB Policy Brief No. 2018/12). Centraal Planbureau.
- Adviescommissie Vergunningverlening Toezicht en Handhaving. (2021). *Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur*. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat/Lysias Advies.
- Adviesgroep SAVE. (2021). *Veiligheid van emissiearme stalvloersystemen in melkveehouderijen*. Antea Group.
- AFM. (2020). *AFM en duurzaamheid*. Autoriteit Financiële Markten.
- AFM. (2021). *Personaliseren van prijs en voorwaarden in de verzekeringssector*. Autoriteit Financiële Markten.
- AFM. (2022). *De retailmarkt voor duurzaam fondsbeleggen: Een verkenning*. Autoriteit Financiële Markten.
- Aghion, P., Dechezleprêtre, A., Hemous, D., Martin, R., & Van Reenen, J. (2016). Carbon taxes, path dependency, and directed technical change: Evidence from the auto industry. *Journal of Political Economy*, 124(1), 1-51.
- AIV. (2022). *Slimme industriepolitiek: een opdracht voor Nederland in de EU* (AIV-advies No. 120). Adviesraad Internationale Vraagstukken.
- Aizenman, J., & Marion, N. P. (1993). Policy uncertainty, persistence and growth. *Review of International Economics*, 1(2), 145-163.
- Ale, B., & Mertens, F. (2013). Toezicht op ondernemingen in de chemische industrie. In P. Welp, M. Bokhorst, K. Faddegon, P. de Goede, E. Ijskes & A. Knottnerus (Eds.), *De staat van toezicht* (pp. 187-236). Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Algemene Rekenkamer. (2018). *Focus op Kosten windenergie op zee*. Algemene Rekenkamer.
- Allen, H. J. (2019). Regulatory sandboxes. *The George Washington Law Review*, 87(3), 579-645.

- Anadu, K., Kruttli, M., McCabe, P., & Osambela, E. (2020). The shift from active to passive investing: Risks to financial stability? *Financial Analysts Journal*, 76(4), 23-39.
- Argentesi, E., Buccirosi, P., Calvano, E., Duso, T., Marrazzo, A., & Salvatore, N. (2019). *Ex-post Assessment of Merger Control Decisions in Digital Markets*. Lear.
- Authers, J. (2018). Indices don't just measure markets — they drive performance. *Financial Times*, 23 juni.
- AWTI. (2018). *Verspreiding. De onderbelichte kant van innovatie*. Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie.
- AWTI. (2020a). *Beter van Start: De sleutel tot doorgroei van kennisintensieve start-ups*. Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie.
- AWTI. (2020b). *Versterk de rol van wetenschap, technologie en innovatie in maatschappelijke transitie*. Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie.
- AWTI. (2021a). *Samen de lat hoog leggen: Regio en rijk bundelen krachten voor innovatie*. Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie.
- AWTI. (2021b). *Rijk aan kennis - Naar een herwaardering van kennis en expertise in beleid en politiek*. Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie.
- Barbier, E. B. (1987). The concept of sustainable economic development. *Environmental Conservation*, 14(2), 101-110.
- Barendregt, E., Gemert, L. van, Vries, F. de, & Gerdes, E. (2021). *Sturen op duurzame resultaten. Onderzoek naar intern opdrachtgeverschap bij decentrale overheden*. Rebel Economics & Transactions.
- Barendregt, J. (1992). *Industriepolitiek: Honderd jaar overheidsbeleid in vogelvlucht* (Serie Research Memoranda No. 1993-3). Faculty of Economics and Business Administration, Vrije Universiteit Amsterdam.
- Barton, D., & Wiseman, M. (2014). Focusing capital on the long term. *Harvard Business Review*, 92(1/2), 44-51.
- Baumol, W. J. (1990). Entrepreneurship: Productive, unproductive, and destructive. *Journal of Political Economy*, 98(5), 893-921.
- Bebchuk, L., & Grinstein, Y. (2005). The growth of executive pay. *Oxford Review of Economic Policy*, 21(2), 283-303.
- Beer, P. de, & Berntsen, L. (2019). Vakbondslidmaatschap onder druk in Nederland, maar niet in België. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 35(3), 255-274.
- Berg, A. van den, Grift, Y., & Van Witteloostuijn, A. (2011). Works councils and organizational performance: The role of top managers' and works councils' attitudes in bad vis-à-vis good times. *Journal of Labor Research*, 32, 136-156.

- Bieleman, J. (2000). De landbouw en het sociaal-economische krachtenveld. In A. A. A. De la Bruhèze, H. W. Lintsen, A. Rip & J. W. Schot (Eds.), *Techniek in Nederland in de twintigste eeuw. Deel 3. Landbouw, voeding* (pp. 13-21). Walburg Pers.
- Bijlsma, M., & Overvest, B. (2018). *Digitalisering r&d; r&d meer datagedreven, Toegang data onderdeel innovatiebeleid* (CPB Policy Brief No. 2018/13). Centraal Planbureau.
- Bijlsma, M., Van der Klaauw, B., & Knoef, M. (2021). De data-agenda van de overheid dient zich ook op de data zelf te richten. *Economisch Statistische Berichten*, 106(4800), 388-391.
- Block, J. H., Fisch, C. O., & Van Praag, M. (2017). The Schumpeterian entrepreneur: A review of the empirical evidence on the antecedents, behaviour and consequences of innovative entrepreneurship. *Industry and Innovation*, 24(1), 61-95.
- Bloemen, E. (1988). *Scientific Management in Nederland 1900-1930*. Amsterdam University Press.
- Bloemen, E., Kok, J., & van Zanden, J. L. (1993). *De top 100 van industriële bedrijven in Nederland 1913-1990*. Adviesraad voor Wetenschaps- en Technologiebeleid.
- Blom, M., Schep, E., Bachaus, A., Vergeer, R., Van Til, H., Meurs, E., Akkermans, F., & Kreulen, K. (2021). *Evaluatie van de energiebelasting. Terugkijken (1996-2019) en vooruitzien (2020-2030)* (Rapport No. 21.200356.040). CE Delft.
- Bloom, N., Van Reenen, J., & Williams, H. (2019). A toolkit of policies to promote innovation. *Journal of Economic Perspectives*, 33(3), 163-184.
- Boiral, O., Talbot, D., & Brotherton, M. (2020). Measuring sustainability risks: A rational myth? *Business Strategy and the Environment*, 29(6), 2557-2571.
- Bollen, J., Brink, C., Romijn, G., Tijm, J., & Vollebergh, H. (2019). *Verantwoording, behorend bij de Policy Brief: Economische effecten van CO₂-beprijzing: varianten vergeleken*. Centraal Planbureau & Planbureau voor de Leefomgeving.
- Bondt, H. de., Buiten, G., Polder, M., & Van Rossum, M. (2021). *De Nederlandse productiviteitspuzzel*. Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Bonefeld, W. (2012). Freedom and the strong state: On German ordoliberalism. *New Political Economy*, 17(5), 633-656.
- Boot, A. (2009). *De onwortelde onderneming: ondernemingen overgeleverd aan financiers?*. Van Gorcum.
- Boot, A. (2017). Geen haast maar herbezinning in het corporategovernance-debat. *Economisch Statistische Berichten*, 102(4751), 316-319.
- Boot, A. (2021). De dominantie van de overheid in het economisch proces moet stoppen. *Economisch Statistische Berichten*, 106(4799), 314-317.

- Boot, A. (2022). Aandeelhouders: hebben ze (te veel) invloed? In R. Claassen & D. Schoenmaker (Eds.), *kvs Preadviezen 2022: Corporate governance en het maatschappelijk belang* (pp. 51-58). Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde.
- Boot, P., de Boer, H., Van Hoorn, A., Koelemeijer, R., Notenboom, J., & Ros, J. (2014). *Windenergie. Argumenten bij vijfstellingen* (PBL-publicatie No. 1396). Planbureau voor de Leefomgeving.
- Bootsma, B., Gruntfest, A., Hijink, S., & Veld, L. (2015). *Bescherming bij Nederlandse beursvennootschappen*. Erasmus School of Law, Instituut voor Ondernemingsrecht.
- Borg, S. ter, Beukers, M. H., Brants, H. A. M., Milder, I. E. J., & Wilson-van den Hooven, E. C. (2021). *Het geschatte effect van het Akkoord Verbetering Productsamenstelling op de dagelijkse zout- en suikerinname in Nederland* (RIVM-briefrapport No. 2020-0173). Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Børsting, C., & Thomsen, S. (2017). Foundation ownership, reputation, and labour. *Oxford Review of Economic Policy*, 33(2), 317-338.
- Bos, F. (2006). *De Nederlandse collectieve uitgaven in historisch perspectief*. Centraal Planbureau.
- Bos, F., Hof, B., & Tijm, J. (2022). *Maatschappelijke kosten-batenanalyse en brede welvaart; een aanvulling op de Algemene MKBA-Leidraad*. Centraal Planbureau & Planbureau voor de Leefomgeving.
- Bouhuijs, I., Bos, B., Jansen, J., Lemmers, O., & Span, T. (2021). *Financieringsmonitor 2021*. Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Bouma, J., Boot, P., Bredenoord, H., Dietz, F., van Eerdt, M., van Grinsven, H., Kishna, M., Ligtfoot, W., van der Wouden, R., & Sanders, M. (2020). *Balans van de Leefomgeving 2020. Burger in zicht, overheid aan zet* (PBL-publicatie No. 4165). Planbureau voor de Leefomgeving.
- Bouwens, A. B., & Dankers, J. (2012). *Tussen concurrentie en concentratie: belangenorganisaties, kartels, fusies en overnames*. Boom Uitgevers.
- Bovenberg, A. L. (2023). *Burgerschap en duurzaamheid in het economieonderwijs: Over verbinding, betekenis en geluk*. [Afscheidsrede, Tilburg University].
- Bovenberg, A. L., & Goulder, L. H. (2002). Environmental taxation and regulation. In A. Auerbach & M Feldstein (Eds.), *Handbook of public economics* (pp. 1471-1545). Elsevier.
- Brakman, S., Garretsen, H., & van Witteloostuijn, A. (2020). The turn from just-in-time to just-in-case globalization in and after times of COVID-19: An essay on the risk re-appraisal of borders and buffers. *Social Sciences & Humanities Open*, 2(1), 100034.
- Branger, F., & Quirion, P. (2014). Climate policy and the 'carbon haven' effect. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 5(1), 53-71.

- Brennenraedts, R., Den Hartog, P., Janssen, M., Ott, J. Roosenboom, P., Smeitink, A. (2022). Eindrapport Tussentijdse evaluatie Invest-NL. Dialogic.
- Brennenraedts, R., Den Hertog, P., Vankan, A., Te Velde, R., Janssen, M., Verhagen, P., Nieuwenhuis, F., & Smeitink, A. (2021). *Het Nederlandse investeringsklimaat*. Dialogic.
- Brewster, C., Croucher, R., & Prosser, T. (2019). Employee voice and participation: the European perspective. In P. Holland, J. Teicher & J. Donaghey (Eds.), *Employee Voice at Work* (pp. 51-69). Springer.
- Brockhoff, K. (2003). Customers' perspectives of involvement in new product development. *International Journal of Technology Management*, 26(5-6), 464-481.
- Bruggeman, J., & Camijn, A. J. W. (1999). *Ondernemers verbonden: 100 jaar centrale ondernemersorganisaties in Nederland*. Inmerc.
- Bruyn, S. M. de, Vergeer, R., Croezen, H. J., Nieuwenhuijse, I., & Lieshout, M. (2018). *Effecten van CO₂-beprijzing in de industrie: CO₂-reducties, kostprijsverhoging en koolstoflekkage* (Rapport No. 18.7R45.097). CE Delft.
- Buijsman, Ed. (2008). Gisteren, vandaag, morgen. Een terugblik op het probleem van de zure regen. *Studium* (Rotterdam, Netherlands). 1. 251-68. 10.18352/studium.1467.
- Buller, A. (2022). *The value of a whale: on the illusions of green capitalism*. Manchester University Press.
- Camfferman, C., & Van den Brand, B. (2010). *Jaarverslagen van Nederlandse ondernemingen vanaf 1811 tot 2005* (Broncommentaren No. 8). Instituut voor Nederlandse Geschiedenis.
- Casadesus-Masanell, R., & Ricart, J. E. (2010). From strategy to business models and onto tactics. *Long Range Planning*, 43(2-3), 195-215.
- CBS. (2009). *Werkloosheid jaren dertig hoogste ooit*. Centraal Bureau voor de Statistiek. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2009/12/werkloosheid-jaren-dertig-hoogste-ooit>.
- CBS. (2018a). *De positie van Nederland* (Internationaliseringsmonitor 2018 No. 1). Centraal Bureau voor de Statistiek. <https://longreads.cbs.nl/im2018-1/>
- CBS. (2018b). *Internationale handel; in- en uitvoerwaarde, SITC, landen, 1917-2017*. Centraal Bureau voor de Statistiek. <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/83929ned>.
- CBS. (2020). *Internationaliseringsmonitor China 2020-II*. Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS. (2021a). *Monitor Brede Welvaart & de Sustainable Development Goals 2021*. Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS. (2021b). *Historie leden vakverenigingen*. Centraal Bureau voor de Statistiek. <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/70061ned>.

- CBS. (2021c). *Meer volwassenen met ernstig overgewicht tevreden met gewicht*. Centraal Bureau voor de Statistiek. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/34/meer-volwassenen-met-ernstig-overgewicht-tevreden-met-gewicht>
- CBS. (2022a). *Monitor Brede Welvaart & Sustainable Development Goals 2022*. Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CE Delft. (2021). *Kennisnotitie Biobased bouwen*. CE Delft.
- Chen, Z. (2007). Buyer power: economic theory and antitrust policy. *Research in Law and Economics*, 22, 17-40.
- Christiansen, T. (2001). Intra-institutional politics and inter-institutional relations in the EU: towards coherent governance? *Journal of European Public Policy*, 8(5), 747-769.
- Claassen, R. (2017). *De publieke rol van bedrijven: Macht en verantwoording in een democratische rechtsstaat* (Ethische Annotatie No. 4). Ethiek Instituut, Universiteit Utrecht.
- Claassen, R. (2021). *De legitimiteit van bedrijven in een liberale democratie. Een politiek-theoretische benadering* (WRR Working Paper No. 43). Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Claassen, R., & Schoenmaker, D. (2022). *kvs Preadviezen 2022: Corporate governance en het maatschappelijk belang*. Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde.
- CLO. (2019). *Zwavel dioxide in de lucht, 1990-2019*. Compendium voor de Leefomgeving. <https://www.clo.nl/indicatoren/nl0441-zwavel-dioxide>
- Cnossen, S. & Jacobs, B. (red.) (2019). *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*. Economisch Statistische Berichten.
- Cohen, M. A., & Tubb, A. (2018). The impact of environmental regulation on firm and country competitiveness: a meta-analysis of the Porter hypothesis. *Journal of the Association of Environmental and Resource Economists*, 5(2), 371-399.
- Cole, M. A., Elliott, R. J., & Zhang, L. (2017). Foreign direct investment and the environment. *Annual Review of Environment and Resources*, 42, 465-487.
- Conchon, A. (2011). *Board-level employee representation rights in Europe* (Report No. 121). European Trade Union Institute.
- Consumentenbond. (2020). *Factsheet Consumentenonderzoek Gezonde Keuze*. Consumentenbond. <https://www.consumentenbond.nl/binaries/content/assets/cbhippowsite/nieuws/factsheet-gezonde-keuze-a3.pdf>
- Cools, K. (2021). Afscheid van aandeelhouderskapitalisme vereist beperking van het rendementsstreven. *Economisch Statistische Berichten*, 106(4795), 122-125.

- Cools, K. (2022). Voorbij Friedmans assumpties, naar een duurzaam kapitalisme. In R. Claassen & D. Schoenmaker (Eds.), *kvs Preadviezen 2022: Corporate governance en het maatschappelijk belang* (pp. 28-36). Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde.
- Corden, W. M., & Neary, J. P. (1982). Booming sector and de-industrialisation in a small open economy. *The Economic Journal*, 92(368), 825-848.
- Council of Europe (2017) *Recommendation CM/Rec(2017)2 of the Committee of Ministers to member States on the legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making*. Council of Europe.
- CPB, PBL, & SCP. (2022). *Verankering van brede welvaart in de begrotingssystematiek* (PBL-publicatie No. 4861). Planbureau voor de Leefomgeving.
- CPB. (2016). *Kansrijk innovatiebeleid*. Centraal Planbureau.
- CPB. (2021). *CPB-analyse voorstellen Nationaal Groeifonds Eerste beoordelingsronde 2021*. Centraal Planbureau.
- CPB. (2022). *CPB-analyse voorstellen Nationaal Groeifonds Tweede beoordelingsronde*. Centraal Planbureau.
- CPB. (2023). *De Nederlandse economie in historisch perspectief*. Centraal Planbureau.
- Crémer, J., Montjoye, Y., & Schweitzer, H. (2019). *Competition policy for the digital era*. (Report for the European Commission). Directorate General for Competition.
- Dagevos, H., Verhoog, D., van Horne, P., & Hoste, R. (2022). *Vleesconsumptie per hoofd van de bevolking in Nederland, 2005-2021* (Nota No. 2022-117). Wageningen Economic Research.
- Dal Bó, E. (2006). Regulatory capture: A review. *Oxford Review of Economic Policy*, 22(2), 203-225.
- Dankbaar, B., & Velzing, E. (2013). Industriebeleid in Nederland – Industrialisatie, de-industrialisatie en reïndustrialisatie. In B. Dankbaar & T. van den Berg (Eds.) *Samen toekomst maken met techniek*. Rikken Print.
- Dankers, J., Sluyterman, K., & Van Zanden, J. L. (2013). *Variaties in Kapitalisme. Ontwikkeling en prestatie van de Nederlandse markteconomie in de twintigste eeuw*. SMO.
- Dankers, J., Van Bavel, B., Jaspers, T., & Peet, J. (2010). *SER 1950-2010. Zestig jaar denkwerk voor draagvlak*. Boom Uitgevers.
- DaSilva, C. M., & Trkman, P. (2014). Business model: What it is and what it is not. *Long Range Planning*, 47(6), 379-389.
- Data sharing coalition. (2021). *Summary of research outcomes use case "Sharing freight transport data with Insurers"*. Data sharing coalition.
- Davis, J. H., Schoorman, F. D., & Donaldson, L. (1997). Toward a stewardship theory of management. *Academy of Management Review*, 22(1), 20-47.

- Dedrick, J., Kraemer, K. L., & Linden, G. (2010). Who profits from innovation in global value chains?: a study of the iPod and notebook PCs. *Industrial and Corporate Change*, 19(1), 81-116.
- Deinum, I., Lejour, A., Möhlmann, J. & Vinke, R. (2022). *De economische activiteit van besloten vennootschappen*. Centraal Planbureau.
- Delmas, M. A., & Burbano, V. C. (2011). The drivers of greenwashing. *California Management Review*, 54(1), 64-87.
- DenkWerk. (2019). *Arbeid in transitie - Hoe mens en technologie samen kunnen werken*. DenkWerk.
- DenkWerk. (2022). *Voorbij netto-nul naar planeet-positief. Drie transitie om Nederland terug te brengen binnen de grenzen van een leefbare aarde*. DenkWerk.
- Department of Health & Social Care. (2020). *Restricting promotions of products high in fat, sugar and salt by location and by price: government response to public consultation*. DHSC.
- Dercksen, W. J. (1986). *Industrialisatiepolitiek rondom de Jaren Vijftig: Een sociologisch-economische beleidsstudie*. [Dissertatie, Universiteit Maastricht]. Van Gorcum.
- Diederer, P. (2013). *Ervaringen met bedrijvenbeleid* (WRR-webpublicatie No. 73). Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Dieperink, M. (2021). Klimaat-en energiewetgeving: zonder visie geen transitie. *Nederlands Juristenblad*, 2021(6), 434-438.
- Dieperink, M. (2022). *Zonder visie geen transitie: Het recht als accelerator van de klimaat-en energietransitie*. Boom Juridisch.
- Dieperink, M., & Schipper, S. M. (2021). Energieprojecten in de diepe ondergrond; aanwijzingen voor een slagvaardiger juridisch kader. *Bouwrecht*, 2021(5), 218-226.
- Dierikx, M., Ras, S., Bonajo, I., Sparnaaij, A. M., & Den Boer, F. (2018). *Transitie te koop? Beleid, opdrachtgever en inkoper samen aan de slag*. ABDTOPConsult.
- Dijk, J., Drissen, E., Eerens, H., Vollebergh, H., & Vrijbrug, H. (2018). *De vervuiler betaalt te weinig. Een onderzoek naar milieubelastingen op grondstoffen, materialen en afval* (PBL-publicatie No. 3199). Planbureau voor de Leefomgeving.
- Dijk, J., Van den End, J. W., Luijendijk, R., Schotten, G., & Steins Bisschop, S. (2021). *De financiering van transitie: kansen grijpen voor groen herstel* (DNB Occasional Studies No. 19-2). De Nederlandsche Bank.
- Dijkstra, B. R., Mathew, A. J., & Mukherjee, A. (2011). Environmental regulation: an incentive for foreign direct investment. *Review of International Economics*, 19(3), 568-578.
- DNB, & AFM. (2019). *Artificiële Intelligentie in de verzekeringssector*. Autoriteit Financiële Markten.

- DNB. (2005). *Minder welvaartsgroei in de diensteneconomie*. De Nederlandsche Bank.
- DNB. (2020). *Verzekeraars verlagen CO₂-voetafdruk door sectorspecifieke afbouw aandelenbeleggingen*. De Nederlandsche Bank. <https://www.dnb.nl/algemeen-nieuws/dnbulletin-2020/verzekeraars-verlagen-co2-voetafdruk-door-sectorspecifieke-afbouw-aandelenbeleggingen/>
- DNB. (2021). *Klimaatinvesteringen hebben een zet van het nieuwe kabinet nodig*. De Nederlandsche Bank. <https://www.dnb.nl/algemeen-nieuws/dnbulletin-2021/klimaatinvesteringen-hebben-een-zet-van-het-nieuwe-kabinet-nodig/>
- Doll, M., Mattheussens, S., Van der Meulen, G., Pastoor, D., Izquierdo Rios, L., Heerma van Voss, B., & Zhang, L. (2022). *Verzekeraars in een veranderende wereld: Kansen en risico's in tijden van klimaatverandering, digitalisering en inflatie*. De Nederlandsche Bank.
- Donaldson, T., & Preston, L. E. (1995). The stakeholder theory of the corporation: Concepts, evidence, and implications. *Academy of Management Review*, 20(1), 65-91.
- Donnelly, G. E., Guge, P. M., Howell, R. T., & John, L. K. (2021). A Salient Sugar Tax Decreases Sugary-Drink Buying. *Psychological Science*, 32(11), 1830-1841.
- Doorn, J. van. (1982). Maatschappelijke krachten achter regulering. Een rechts-sociologische bijdrage. *Beleid en Maatschappij*, 9(8), 182-189.
- Drissen, E., Hanemaaijer, A., & Dietz, F. (2011). *Milieuschadelijke subsidies* (PBL-notitie No. 500209001). Planbureau voor de Leefomgeving.
- Druenen, P. van. (1990). *Een begerlijk produkt: de geschiedenis van Melkunie Holland, 1872-1989*. Melkunie Holland.
- ECB. (2022). *Walking the talk: Banks gearing up to manage risks from climate change and environmental degradation*. (Results of the 2022 thematic review on climate-related and environmental risks). European Central Bank.
- Echtelt, P. van, Vlasblom, J. D., Voogd-Hamelink, M., & Croezen, S. (2016). *Aanbod van arbeid 2016: Werken, zorgen en leren op een flexibele arbeidsmarkt*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Egmond, P. van., Elzenga, H., & Spoon, M. (2018). *Balans van de Leefomgeving 2018. Nederland duurzaam vernieuwen* (PBL-publicatie No. 3160). Planbureau voor de Leefomgeving.
- EIOPA's Consultative Expert Group on Digital Ethics in insurance. (2021). *Artificial intelligence governance principles: Towards ethical and trustworthy artificial intelligence in the European insurance sector*. EIOPA.
- El-Dardiry, R., Overvest, B., Dinkova, M., & Aalbers, R. (2021). *Brave new data: Databeleid in een imperfecte wereld*. Centraal Planbureau.

- Elliott, R. J., & Zhou, Y. (2013). Environmental regulation induced foreign direct investment. *Environmental and Resource Economics*, 55, 141-158.
- Ellis, J. D., Nachtigall, D., & Venmans, F. (2019). *Carbon Pricing and Competitiveness: Are they at Odds?* (OECD Environment Working Papers No. 152). OECD Publishing.
- Elsweier, F. J., & Stevens, S. A. (2018). *Hoofdzaken vennootschapsbelasting*. Wolters Kluwer.
- Elving, W. & Steenhuis, V. (2014). Ik kies bewust voor misleiding? Over logo's op voedselproducten en de invloed op scepticisme en aankoopintentie. *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*, 42(2), 100-120.
- EPRS. (2019) *Transparency of lobbying in Member States. Comparative analysis*. European Parliament Research Service.
- European Commission, Directorate-General for Research and Innovation. (2020). *Science, research and innovation performance of the EU, 2020: a fair, green and digital Europe*. Publications Office of the European Union.
- Europese Commissie. (2022). *Development of EU ETS (2005-2020)*. Europese Commissie. https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/development-eu-ets-2005-2020_en.
- Euwals, R., De Graaf-Zijl, M., & Van Vuuren, D. (2016). *Flexibiliteit op de arbeidsmarkt*. (Policy brief No. 14). Centraal Planbureau.
- Fahy, L. A. (2022). *Regulator reputation and the successful governance of innovation: Lessons from financial technology supervision*. [Dissertatie, Utrecht University]. Utrecht University Repository.
- Fama, E. F., & Jensen, M. C. (1983). Separation of ownership and control. *The Journal of Law and Economics*, 26(2), 301-325.
- Farrell, J., & Klemperer, P. (2007). Coordination and Lock-In: Competition with Switching Costs and Network Effects. *Handbook of Industrial Organization*, 3, 1967-2072.
- Fehr, E., & Fischbacher, U. (2002). Why social preferences matter—the impact of non-selfish motives on competition, cooperation and incentives. *The Economic Journal*, 112(478), 1-33.
- Fennema, M., & Heemskerk, E. (2008). *Nieuwe netwerken: de elite en de ondergang van NV Nederland*. Uitgeverij Bert Bakker.
- Fichtner, J., Heemskerk, E. M., & Garcia-Bernardo, J. (2017). Hidden power of the Big Three? Passive index funds, re-concentration of corporate ownership, and new financial risk. *Business and Politics*, 19(2), 298-326.
- Financial Services Authority (2009) *The Turner Review. A regulatory response to the global banking crisis*. Financial Services Authority.
- Fischer, C., & Newell, R. G. (2008). Environmental and technology policies for climate mitigation. *Journal of Environmental Economics and Management*, 55(2), 142-162.

- Freeman, R. E., & Reed, D. L. (1983). Stockholders and stakeholders: A new perspective on corporate governance. *California Management Review*, 25(3), 88-106.
- Freitas Netto, S. V. de, Sobral, M. F. F., Ribeiro, A. R. B., & da Luz Soares, G. R. (2020). Concepts and forms of greenwashing: A systematic review. *Environmental Sciences Europe*, 32(1), 1-12.
- Frenken, K., & Hekkert, M. P. (2017). Innovatiebeleid in tijden van maatschappelijke uitdagingen. In V. Minten, & M. Te Pas (Eds.), *Sturen in een Verweven Dynamiek: Perspectieven op complexiteit en oriëntaties voor beleid* (pp. 46-57). Ministerie van Economische Zaken.
- Friedman, M. (1970). A Friedman doctrine. The Social Responsibility Of Business Is to Increase Its Profits. *The New York Times*. 13 september.
- Fuchs, D., Kalfagianni, A., & Havinga, T. (2011). Actors in private food governance: the legitimacy of retail standards and multistakeholder initiatives with civil society participation. *Agriculture and Human Values*, 28, 353-367.
- Fullerton, D. (1997). Environmental levies and distortionary taxation: comment. *The American Economic Review*, 87(1), 245-251.
- Fullerton, D. (2001). A framework to compare environmental policies. *Southern Economic Journal*, 68(2), 224-248.
- Gemeente Almere (2022). *Upcycle City 2022*. Gemeente Almere.
- Gerwen, J. van., & de Goey, F. (2008). *Ondernemers in Nederland. Variaties in ondernemen*. Boom Uitgevers.
- Gianoli, A., & Bravo, F. (2020). Carbon tax, carbon leakage and the theory of induced innovation in the decarbonisation of industrial processes: the case of the port of Rotterdam. *Sustainability*, 12(18), 7667.
- Giele, J. (1981). *De arbeidsenquête van 1887. Deel 2: Maastricht*. Uitgeverij Link.
- Giessen, A. van., Douma, E., Kuijpers, T., Nawijn, E., Van Gestel, I., Pees, S., Koopman, N., Du Pon, E., & Boer, J. (2021). *Inventarisatie aanvullende maatregelen Nationaal Preventieakkoord* (RIVM-rapport No. 2021-0053). Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Giessen, I. (2007). *Alternatieve regelgeving en privaatrecht*. Kluwer.
- Goede, P. de. (2015). *Wie dan leeft, wie dan zorgt? Klimaatverandering en het gebrek aan langetermijngerichtheid van politiek en bestuur* (WRR Working Paper No. 6). Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Gonzalez-Aparicio, I., Vitulli, A., Krishna-Swamy, S., Hernandez-Serna, R., Jansen, N., & Verstraten, P. (2022). *Offshore wind business feasibility in a flexible and electrified Dutch energy market by 2030*. TNO.
- Graaff, L. de, Kruit, K., & Van de Water, S. (2018). *Actieplannen MVI Evaluatie en geleerde lessen: Hoe hebben verschillende organisaties het schrijven van een actieplan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI) en de implementatie van MVI aangepakt?* (Rapport No. 18.2R37.118). CE Delft.

- Graaff, L. de, Vergeer, R., & Van Berkel, P. (2020). *Evaluatie Plan van Aanpak MVI 2015-2020* (Rapport No. 20.190396.054a). CE Delft.
- Group of States against Corruption. (2021). *Fifth evaluation round: Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies. Compliance report Netherlands*. Group of States against Corruption.
- Guldenmund, R. (2012). De levensbeschouwelijke wortels van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid*, 2(3), 73-86.
- Guo, T., Zheng, B., & Kamal, M. A. (2023). Have environmental regulations restrained FDI in China? New evidence from a panel threshold model. *Environmental Science and Pollution Research*, 30(14), 39733-39749.
- Hagenbeek, M., van den Boom, S. J., Werter, N., Talagani, F., van Roermund, M., Bulder, B. H., & Van der Mijle Meijer, H. J. (2022). *The blade of the future: wind turbine blades in 2040* (TNO report No. R12246). TNO.
- Hall, P. A. (2013). The political origins of our economic discontents. In M. Kahler, & D. Lake (Eds.), *Politics in the new hard times: the great recession in comparative perspective* (pp. 129-149). Cornell University Press.
- Hall, P. A., & Soskice, D. (Eds.). (2001). *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford University Press.
- Hamelink, E., Lejour, A., Trommelen, A., & Weyzig, F. (2023). *Een economisch afwegingskader voor belastinginstrumenten*. Centraal Planbureau.
- Hamers, D., Kuiper, R., Van der Wouden, R., Van Dam, F., Van Gaalen, F., Van Hoorn, A., Van Minnen, J., Pols, L., & Van Eck, J. R. (2021). *Grote opgaven in een beperkte ruimte. Ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving* (PBL-publicatie No. 4318). Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hanemaaijer, A., Kishna, M., Koch, J., Lucas, P., Schotten, K., Van Sluisveld, M., & Rood, T. (2023). *Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023* (PBL-publicatie No. 4882). Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hansmann, H., & Kraakman, R. (2000). The end of history for corporate law. *The Georgetown Law Journal*, 89, 439-468.
- Hart, O., & Zingales, L. (2017). Companies should maximize shareholder welfare not market value. *Journal of Law, Finance, and Accounting*, 2, 247-274.
- Hart, O., & Zingales, L. (2022). The new corporate governance. *University of Chicago Business Law Review*, 1(1), 195-216.
- Hartog, P. den, Vankan, A., Verspagen, B., Mohnen, P., Korlaar, L., Erven, B., Janssen, M., & Minne, B. (2015). *Evaluatie innovatiebox 2010 tot 2012* (Evaluatie No. 2015.034-1534). Dialogic.
- Haufler, V. (2001). *A public role for the private sector: Industry self-regulation in a global economy*. Carnegie Endowment.

- Heertje, A. (2006). *Echte economie: een verhandeling over schaarste en welvaart en over het geloof in leermeesters en leren*. Uitgeverij Valkhof Pers.
- Heyma, A., Vervliet, T., Engelen, M., & Meij, M. (2022). *Goed werkgeverschap voor kortverblijvende arbeidsmigranten*. SEO economisch onderzoek.
- Ho, V. H. (2010). Enlightened shareholder value: Corporate governance beyond the shareholder-stakeholder divide. *Journal of Corporation Law*, 36(1), 59.
- Holtland, H., & Heinsbroek, S. (2021). *Welcome to the Real world: Benchmark on Responsible Investment by Insurance Companies in the Netherlands 2021*. VBDO.
- Hoogervorst, N., & Dietz, F. (2015). *Ambities in het Nederlandse milieubeleid: toen en nu*. Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hoorn, L. van, Kranendonk, E. & De Mol van Otterloo, S. (2021). *Belastingvoordeel innovatiebox steeds meer naar 'grootgebruikers'*. Economisch Statistische Berichten. <https://esb.nu/belastingvoordeel-innovatiebox-steeds-meer-naar-grootgebruikers/>.
- Hoppe, R. (1983). *Economische Zaken schrijft een nota - Een Onderzoek Naar Beleidsontwikkeling en Besluitvorming bij Nonincrementeel Beleid*. VU Boekhandel/Uitgeverij.
- HS2. (2014). *Early contractor involvement*. UK government.
- Hufen, J. A. M. (1990). Beleidsuitvoering, instrumenten en probleemoplossing: de 'harde sector' onder de loep. *Beleid en Maatschappij*, 17(6), 288-297.
- ILT (2023). *Tussenrapportage Meer inzicht in en toezicht op certificering*. Signaalrapportage 26 januari 2023. Inspectie Leefomgeving en Transport.
- IMF. (2019). *World economic outlook. Growth Slowdown, Precarious Recovery*. International Monetary Fund.
- IÖB Innovationsplattform Austria. (2022). *Klimafreundliche und emissionsarme Behördenboote für die Donau*. IÖB Innovationsplattform Austria
- IOB. (2019). *Evaluatie IMVO-beleid – Mind the governance gap, map the chain*.
- IUCN NL, & VBDO. (2021). *Biodiversity integration in the Dutch financial sector: Why it's critical to be proactive and invest in nature*. VBDO.
- Jacobs, B. (2021). Het beleidsdebat over welvaart mist theoretische fundering. *Economisch Statistische Berichten*, 106(4800S), 34-39.
- Jacobs, K., van Beaumont, K., Rietra, M., Buvat, J., Cherian, S., Robey, J., Lago, C., Hewett, S., Manchanda, N., & Abirami, B. (2020). *How sustainability is fundamentally changing consumer preferences*. Capgemini Research Institute.
- Jansen, B., Tijhaar, T., & Volmer, F. (2013). Verklaring van de hoogte van CEO-beloningen voor Nederlandse beursgenoteerde ondernemingen. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 87(11), 492-501.

- Jennissen, R. (2013). De instroom van buitenlandse arbeiders en de migratiegeschiedenis van Nederland na 1945. *Justitiële Verkenningen*, 39(6), 9-31.
- Jensen, A. B. (2013). Do we need one business model definition? *Journal of Business Models*, 1(1), 61-84.
- Jensen, M. C. (2002). Value maximization, stakeholder theory, and the corporate objective function. *Business Ethics Quarterly*, 12(2), 235-256.
- Johnstone, N., Hašič, I., & Kalamova, M. (2011). Environmental Policy Design Characteristics and Innovation. In *Invention and Transfer of Environmental Technologies* (pp. 19-46). OECD Publishing.
- Jones, C. I., & Tonetti, C. (2020). Nonrivalry and the Economics of Data. *American Economic Review*, 110(9), 2819-2858.
- Jong, A. de., Jonker, J. & Röell, A. (2013). De ontwikkeling van de naamloze vennootschap in Nederland tot 1850. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 87(5), 217-232.
- Jong, H. de (2012). *De crisis van de jaren dertig: verloren jaren of een grote sprong voorwaarts? Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar in de Economische Geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen op dinsdag 11 december 2012*. Rijksuniversiteit Groningen.
- Jongen, E., Van den Berge, W., Goos, M., & Kerkememos, Y. (2023). *Technologie, de arbeidsmarkt en de rol van beleid*. Centraal Planbureau.
- Jongh, J. M. de (2014). *Tussen societas en universitas. De beursvennootschap en haar aandeelhouders in historisch perspectief*. Wolters Kluwer.
- Kahneman, D., & Tversky, A. (1979). Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk. *Econometrica*, 47(2), 263-292.
- Kalantzis, F. (2021). *Firms brace for climate change*. European Investment Bank. <https://www.eib.org/en/essays/european-climate-survey>
- Kalshoven, F., & Verbraak, M. (2018). *Wat veroorzaakt overheidsfalen? Naar een rijker beeld van overheidshandelen*. De ArgumentenFabriek.
- Kamerstukken II 1989/90, 21670, nrs. 1-2. *Nota: Economie met open grenzen*.
- Kamerstukken II 2007/08, 22343, nr. 201 (bijlage). *De tijd is rijp (advies van de commissie Mans, het Onderzoeksteam herziening handhavingssysteem vrom-regelgeving)*.
- Kamerstukken II 2015/16, 34298, nr. 3. *Parlementair onderzoek Breed welvaartsbegrip*
- Kamerstukken II 2018/19, 35123, nr. 2. *Machtiging tot oprichting van de Nederlandse financierings- en ontwikkelingsinstelling Invest-NL (Machtigingswet oprichting Invest-NL)*.
- Kamerstukken II 2021/22, 31936, nr. 894 (bijlage). *KiM Achtergrondrapport Zakelijk Vliegen*. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1007515>

- Kamerstukken II 2021/22, 35925, nr. 173. (bijlage Interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) investeringen in een politiek-bestuurlijke context: 'Waar voor ons geld') <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1047916>
- Kamerstukken II 2022/23, 32852 nr. 224. *Grondstoffen voor de grote transities*.
- Kamerstukken II 2022/23, 36200, nr. 2. *Bijlage bij Kamerstuk: Macro Economische Verkenning (MEV) 2023*.
- Kammer, C., & Middel, M. (2022). Parlementaire enquête maakt duidelijk dat geld altijd dominant was bij de besluitvorming over de gaswinning. *NRC*. 14 oktober.
- Kickert, W. J. (2003). Beneath consensual corporatism: traditions of governance in the Netherlands. *Public Administration*, 81(1), 119-140.
- Kim, Y., & Rhee, D. (2019). Do stringent environmental regulations attract foreign direct investment in developing countries? Evidence on the "Race to the Top" from cross-country panel data. *Emerging Markets Finance and Trade*, 55(12), 2796-2808.
- Kleinknecht, A. (1994). *Heeft Nederland een loongolf nodig?: een neo-Schumpeteriaans verhaal over bedrijfswinsten, werkgelegenheid en export*. VU Boekhandel Uitgeverij.
- Kleinknecht, A. (2020). The (negative) impact of supply-side labour market reforms on productivity: an overview of the evidence. *Cambridge Journal of Economics*, 44(2), 445-464.
- Klier, T., & Linn, J. (2016). The effect of vehicle fuel economy standards on technology adoption. *Journal of Public Economics*, 133, 41-63.
- Kloosterman, R., Akkermans, M., Reep, C., Wingen, M. & Molnár - In 't Veld, H. and Van Beuningen, J. (2021). *Klimaatverandering en energietransitie: opvattingen en gedrag van Nederlanders in 2020*. Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Kluin, M., Wiering, E., Peeters, M., Blokland, A. A. J., & Huisman, W. (2020). *Regelovertreding en incidenten bij BRZO-bedrijven: een longitudinale benadering*. Boom criminologie.
- Koch, J., & Vringer, K. (2023). *Hoe 'circulair' zijn Nederlandse consumenten? Een empirisch onderzoek naar gedrag, bereidheid en de potentiële milieuwinst van circulair consumenten* (PBL-publicatie No. 5004). Planbureau voor de Leefomgeving.
- Kolk, A., & Van Tulder, R. (2010). International business, corporate social responsibility and sustainable development. *International business review*, 19(2), 119-125.
- Kotnik, P., & Sakinç, M. E. (2022). Executive compensation in Europe: Realized gains from stock-based pay. *Review of International Political Economy*, 30(3), 1017-1045.

- Kraakman, R., Armour, J., Davies, P., Enriques, L., Hansmann, H. B., Hertig, G., Hopt, K. J., Kanda, H., & Rock, E. B. (2009). *The anatomy of corporate law: A comparative and functional approach*. Oxford University Press.
- Kranendonk, E., & Wagteveld, S. (2022). *Fiscale regelingen zijn vaak niet aantoonbaar effectief*. <https://esb.nu/fiscale-regelingen-zijn-vaak-niet-aantoonbaar-effectief/>
- Krom, M. de, & Prins, A. G. (2019). *Verduurzaming van landbouw via de keten. De kracht en beperkingen van private sturing in de aardappel- en de zuivelketen* (PBL-publicatie No. 2634). Planbureau voor de Leefomgeving.
- Kuznets, S. S. (1934). *National income, 1929-32: letter from the Acting Secretary of Commerce transmitting in response to Senate resolution No. 220 (72d Cong.) a report on national income, 1929-32*. US Government Printing Office.
- Le Grand, J. (1991). The Theory of Government Failure. *British Journal of Political Science*, 21(4): 423-442.
- Leibowitz, J. (2005). *The good, the bad and the ugly: Trade associations and antitrust*. US Federal Trade Commission.
- Leij van der, L., & Wolzak, M. (2022). 'Het moet meer gaan kloppen in ons land'. *Financieel Dagblad*. 16 september.
- Lejour, A., Möhlmann, J., & Van 't Riet, M. (2019). *Doorsluisland NL doorgelicht*. Centraal Planbureau.
- Lenschow, A., Bocquillon, P., & Carafa, L. (2018). Understanding coherence between policy spheres. *Environmental Policy and Governance*, 28(5), 323-328.
- Li, M., Trencher, G., & Asuka, J. (2022). The clean energy claims of BP, Chevron, ExxonMobil and Shell: A mismatch between discourse, actions and investments. *PLoS One*, 17(2), 1-27.
- Lokin, M. (2018). *De bezoldiging van bestuurders van beursgenoteerde vennootschappen*. Wolters Kluwer.
- Manning, A. (2021). Monopsony in labor markets: A review. *ILR Review*, 74(1), 3-26.
- Marcu, A., Mehling, M., & Cosbey, A. (2020). *Border Carbon Adjustments in the EU: Issues and Options*. European Roundtable on Climate Change and Sustainable Transition.
- Matthijssen, J., Chranioti, A., Dignum, M., Eerens, H., Elzenga, H., Van Hoorn, A., Tennekes, J., & Uyterlinde, M. (2021). *Monitor concept-RES, Een analyse van de concept-Regionale Energie Strategieën* (PBL-publicatie No. 4297). Planbureau voor de Leefomgeving.
- Mayer, C. (2018). *Prosperity: Better business makes the greater good*. Oxford University Press.
- Mazzucato, M. (2019). *The value of everything: Making and taking in the global economy*. Penguin Books Ltd.

- McMillan, J. (2002). *Reinventing the bazaar: A natural history of markets*. WW Norton & Company.
- McNamara, K. (2008). *The global textile and garments industry: The role of information and communication technologies (ICTs) in exploiting the value chain* (Working Paper No. 47488). The World Bank.
- Meer, B. van der. (2021). *Het 'elektrolyzer-enigma': hoe het oplossen ervan de energietransitie mogelijk maakt*. Eindhoven University of Technology.
- Meijden, G. van der, & Withagen, C. (2022). Groene subsidies spelen hooguit ondersteunende rol in het klimaatbeleid. *Economisch Statistische Berichten*, 107(4814), 448-451.
- Mellink, B., & Oudenampsen, M. (2022). *Neoliberalisme: een Nederlandse geschiedenis*. Boom Uitgevers.
- Meqdadi, O. A., Johnsen, T. E., & Johnsen, R. E. (2019). Power and diffusion of sustainability in supply networks: findings from four in-depth case studies. *Journal of Business Ethics*, 159, 1089-1110.
- Metabolic, Copper, Polaris & Quintel. (2021). *Een circulaire energietransitie. Verkenning naar de metaalvraag van het Nederlandse energiesysteem en kansen voor de industrie*. Voortgangsoverleg Klimaatakkoord.
- Metropoolregio Amsterdam. (2019). *Roadmap Circulair Inkopen & Opdrachtgeverschap*. Metropoolregio Amsterdam.
- Michelon, G., Patten, D. M., & Romi, A. M. (2019). Creating legitimacy for sustainability assurance practices: Evidence from sustainability restatements. *European Accounting Review*, 28(2), 395-422.
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2018). *Actieagenda Beter Aanbesteden*. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.
- Misch, F., & Wingender, P. (2021). *Revisiting Carbon Leakage* (IMF Working Paper No. 21/207). International Monetary Fund.
- Mohnen, P., Vankan, A., & Verspagen, B. (2017). Evaluating the innovation box tax policy instrument in the Netherlands, 2007-13. *Oxford Review of Economic Policy*, 33(1), 141-156.
- Mol, A. P. J., & Scholtens, L. J. R. (1994). Ruimte voor Groen. Over de noodzaak van een ecologisch industriebeleid. *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 16(3), 30-52.
- Monitoring Commissie Accountancy. (2020) *Spiegel voor de accountancysector Veel problemen zijn helemaal niet nieuw, ze keren alleen telkens terug*. Monitoring Commissie Accountancy.
- Monitoring Commissie Corporate Governance Code. (2021). *Rapport monitoring boekjaar 2020*. MCCG.
- Monitoring Commissie Corporate Governance Code. (2022). *De Nederlandse Corporate Governance Code 2022*. MCCG.
- Monteiro, G. F. A. (2019). High-growth firms and scale-ups: A review and research agenda. *RAUSP Management Journal*, 54(1), 96-111.

- Mot, E., & Trinks, A. (2022). Groene innovatie krijgt meer aandacht in Rutte IV, maar hoeveel is onduidelijk. *Economisch Statistische Berichten*, 107(4814), 452-454.
- Muhammad, A., Meade, B., Marquardt, D. R., & Mozaffarian, D. (2019). Global patterns in price elasticities of sugar-sweetened beverage intake and potential effectiveness of tax policy: a cross-sectional study of 164 countries by sex, age and global-income decile. *BMJ Open*, 9, e026390.
- Mullins, M., Holland, C. P., & Cunneen, M. (2021). Creating ethics guidelines for artificial intelligence and big data analytics customers: The case of the consumer European insurance market. *Patterns*, 2(10). Paper 100362.
- MVO Platform. (2016). *Mededingingsregels nog steeds belemmering voor MVO*. MVO Platform. <https://www.mvoplatform.nl/mededingingsregels-nog-steeds-belemmering-voor-mvo/>.
- MVO Platform. (2021). Goed voorbeeld doet volgen? Onderzoek naar aandacht voor verantwoorde waardeketens in overheidsaanbestedingen.
- NEa. (2022). *CO₂-efficiëntie grote industrie in afgelopen 4 jaar nauwelijks verbeterd*. Nederlandse Emissieautoriteit.
- Nederlands Comité voor Ondernemerschap. (2019). *Investeren in groei- vermogen*. (Jaarbericht Staat van het MKB 2019). Nederlands Comité voor Ondernemerschap.
- Nederlandse Arbeidsinspectie. (2021). *Rapportage Inspectie szw: kostenvoordelen en arbeidsuitbuiting* Nederlandse Arbeidsinspectie.
- Nederlandse Arbeidsinspectie. (2022). *Monitor arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling 2020-2021*. Nederlandse Arbeidsinspectie.
- Nejad, A. R., Keller, J., Guo, Y., Sheng, S., Polinder, H., Watson, S., Dong, J., Qin, Z., Ebrahimi, A., & Schelenz, R. (2022). Wind turbine drivetrains: state-of-the-art technologies and future development trends. *Wind Energy Science*, 7(1), 387-411.
- Nelisse, R. (2023). *Multinationals in de Nederlandse economie*. Centraal Bureau voor de Statistiek. <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/de-nederlandse-economie/2023/multinationals-in-de-nederlandse-economie>.
- Neretina, E. (2019). *Essays in corporate finance, political economy, and competition*. [Dissertatie, Tilburg University]. CENTER, Center for Economic Research.
- Nieuwland, S., & Van Melik, R. (2020). Regulating Airbnb: how cities deal with perceived negative externalities of short-term rentals. *Current Issues in Tourism*, 23(7), 811-825.
- Niinimäki, K., Peters, G., Dahlbo, H., Perry, P., Rissanen, T., & Gwilt, A. (2020). The environmental price of fast fashion. *Nature Reviews Earth & Environment*, 1(4), 189-200.

- Noailly, J., Nowzohour, L., & van den Heuvel, M. (2022). *Does Environmental Policy Uncertainty Hinder Investments Towards a Low-Carbon Economy?* (Working Paper No. 30361). SSRN Electronic Journal.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- NOS. (2022). Meer windparken op zee? Dan snellere procedures nodig, zeggen bouwers. NOS. 18 maart.
- NOS. (2023). Knipperende lampen of zelfs uitval: Alliander waarschuwt voor vol stroomnet. NOS. 9 maart.
- OECD. (2003). *The Environmental Performance of Public Procurement*. OECD Publishing.
- OECD. (2015a). *Policy Framework for Investment. 2015 edition*. OECD Publishing.
- OECD. (2015b). *The Innovation Imperative: Contributing to Productivity, Growth and Well-Being*. OECD Publishing.
- OECD. (2021a). *Making Better Policies for Food Systems*. OECD Publishing.
- OECD. (2021b). *Lobbying in the 21st Century*. OECD Publishing.
- OECD. (2021c). *Trade Union Dataset*. OECD. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=tud>
- OECD. (2022a). *Skills for the Digital Transition: Assessing Recent Trends Using Big Data*. OECD Publishing.
- OECD. (2022b). *Procuring for broader outcomes: A case study of New Zealand: Measuring the impact of government procurement on productivity and well-being* (OECD Public Governance Policy Papers No. 15). OECD Publishing.
- OECD. (2023a). *Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, OECD/LEGAL/0379*. OECD Publishing.
- OECD. (2023a). *OECD Labour Force Statistics 2022*. OECD Publishing. https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=temp_i
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2018). *Chemie in samenwerking - Veiligheid op het industriecomplex Chemelot*. Onderzoeksraad voor Veiligheid.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2023). *Industrie en Omwonenden*. Onderzoeksraad voor Veiligheid.
- Ongering, L. (2022). Overheidsregie in een wereld die verandert. *Economisch Statistische Berichten*, 107(4805), 6-9.
- Onwezen, M., Taufik, D., Galama, J., Rood, R., Van Wonderen, D. & Bouwman, E. (2020). *AgriFoodmonitor 2021. Waardering van de Agri & Foodsector van 2012 tot nu*. Wageningen Economic Research. <https://library.wur.nl/WebQuery/edepot/555097>
- Oreskes, N., & Conway, E. M. (2011). *Merchants of doubt: How a handful of scientists obscured the truth on issues from tobacco smoke to global warming*. Bloomsbury Publishing USA.

- Osterwalder, A., & Pigneur, Y. (2010). *Business model generation: a handbook for visionaries, game changers, and challengers*. John Wiley & Sons.
- Overvest, B. (2020). *Kansrijk innovatiebeleid. (Update)*. Centraal Planbureau. Parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen.
- (2023). *Groningers boven gas. (Rapport parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen)*. Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- PBL. (2017). *Circulaire economie, opties voor beleid* (PBL-publicatie No. 3265). Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL. (2020a). 'EU emissiehandelssysteem effectief en geloofwaardig instrument om broeikasgassen te verminderen' [online].
- PBL. (2020b). *Regionale Energie Strategieën. Een tussentijdse analyse* (PBL-publicatie No. 4217). Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL. (2020c). *Zure regen. Een analyse van dertig jaar verzuringsproblematiek in Nederland*. (PBL-publicatie No 500093007). Planbureau voor de Leefomgeving.
- Pedersen, E. R., & Andersen, M. (2006). Safeguarding corporate social responsibility (CSR) in global supply chains: how codes of conduct are managed in buyer-supplier relationships. *Journal of Public Affairs: An International Journal*, 6(3-4), 228-240.
- Peet, J., & Nijhof, E. (2015). *Een voortdurend experiment, overheidsbeleid en het Nederlandse bedrijfsleven*. Boom Uitgevers.
- Philippon, T. (2019). Causes, Consequences, and Policy Responses to Market Concentration. In M. S. Kearney en A. Ganz (Eds.), *Maintaining the Strength of American Capitalism* (pp. 14-33). Aspen Institute Press.
- Pianoo. (2017). *Stappenplan prijsvraag*. <https://www.pianoo.nl/nl/themas/innovatie/aan-de-slag/proeftuin-pilot/stappenplan-prijsvraag>
- Pianoo. (2023). *De overheid als launching customer*. Pianoo. <https://www.pianoo.nl/nl/themas/innovatie/aan-de-slag/de-overheid-als-launching-customer>
- Pigou, A. C. (1924). *The economics of welfare*. Macmillan.
- Pol, A. (2022). *The added value of Steward Ownership for companies and their owners*. [Master's thesis, Universiteit Twente]
- Pol, L. van der & Woutersen, E. (2022). *Helpt van de 'groenste' beleggingsfondsen investeert toch in fossiel*. Investico.
- Popkin, B. M., Barquera, S., Corvalan, C., Hofman, K. J., Monteiro, C., Wen Ng, S., Swart, E. C., & Smith Taillie, L. (2021). Towards unified and impactful policies for reducing ultraprocessed food consumption and promoting healthier eating globally. *Lancet Diabetes Endocrinol*, 9(7), 462-470.
- Porter, M. E., & Van der Linde, C. (1995). Toward a new conception of the environment-competitiveness relationship. *Journal of Economic Perspectives*, 9(4), 97-118.
- Prins, C. (2022). Rutte IV: toezichtreflex en Autoriteit Persoonsgegevens. *Nederlands Juristenblad*, 97(4), 255.

- Putters, K. (2022). *Het einde van de BV Nederland*. Prometheus.
- PwC. (2021). *How to make vulnerable jobs ready for the future: Realigning people between industries or regions*. PwC. <https://www.pwc.nl/nl/actueel-publicaties/assets/pdfs/how-to-make-vulnerable-jobs-ready-for-the-future.pdf>.
- Raad van State. (2023). *Wet verplichte certificering voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten*. Advies 29 maart 2023.
- RaboResearch, & Universiteit Utrecht. (2016). *Brede Welvaartsindicator 2016*. RaboResearch, & Universiteit Utrecht.
- Ramos, G., & Hynes, W. (2019). *Beyond Growth: Towards a New Economic Approach, New Approaches to Economic Challenges*. OECD Publishing.
- Randstedelijke Rekenkamer. (2019). *Stof tot nadenken. Onderzoek naar de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco*. Randstedelijke Rekenkamer.
- Rathenau Instituut. (2020). *Missiegedreven innovatiebeleid: wat, hoe, waarom?* Rathenau Instituut. <https://www.rathenau.nl/nl/werking-van-het-wetenschapssysteem/missiegedreven-innovatiebeleid-wat-hoe-waarom>.
- Riel, A. van, & van Zanden, J. L. (2023). *Complacent capitalism Productivity growth and secular slowdown in the Dutch economy, 1982-2020* (Maddison-Project Working Paper No. 17). The Maddison Project.
- Rijksoverheid, & Nederlandse Wind Energie Associatie. (2011). *Green Deal van Nederlandse Wind Energie Associatie met de Rijksoverheid*. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-139572.pdf>.
- Rijksoverheid. (2016). *Rapport IBO kostenefficiëntie CO₂-reductiemaatregelen*.
- Rijksoverheid. (2020). *Brede maatschappelijke heroverweging 9. Innovatieve samenleving*. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-be4ac815-8184-4284-8dde-00145b353d3c/pdf>.
- Rijksoverheid. (2021). *Opdrachtgeven met ambitie, inkopen met impact: Nationaal plan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen 2021-2025*. Rijksoverheid.
- Rijksoverheid. (2022c). *Waar voor ons geld: IBO Publieke investeringen in een politiek-bestuurlijke context*. Rijksoverheid.
- Rijksoverheid. (2023). *Scherpe doelen, scherpe keuzes: IBO aanvullend normerend en beprijzend nationaal klimaatbeleid voor 2030 en 2050*.
- Rijkswaterstaat. (2021). *Innovatieagenda 2030*. Rijkswaterstaat.
- Rijn, M. J. van. (2020). *Nederlandse lokale overheid: Veel centrale financiering, veel decentrale uitgaven*. cbs.nl. <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/de-nederlandse-economie/2020/nederlandse-lokale-overheid-veel-centrale-financiering-veel-decentrale-uitgaven>.
- Rijnsoever, F. van, De Boer, T., & Deuten, J. (2021). *Tussen uitvinding en uitdaging - Over de relatie tussen universiteiten, start-ups en de samenleving*. Rathenau Instituut.

- RIVM. (2021). *De milieu-impact van de jaarlijkse 85 miljard euro aan inkoop door alle Nederlandse overheden*. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2021-0087.pdf>.
- Rli. (2019). *Naar een duurzame economie: overheidssturing op transities*. Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- Rli. (2021). *Brief inzake Rli-advies Investeren in duurzame groei. Raad voor de leefomgeving en infrastructuur*. https://www.rli.nl/sites/default/files/investeren_in_duurzame_groei_-_briefadvies_def.pdf.
- Rli. (2022). *Financiering in transitie: naar een actieve rol van de financiële sector in een duurzame economie*. Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- ROB. (2016). *De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor systemen*. Raad voor het Openbaar Bestuur.
- ROB. (2019). *Ondertussen in Den Haag. Over de invloed van de decentralisaties op het functioneren van de Rijksoverheid*. Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Roelandt, T., Van der Wiel, H., & Van der Vleuten, J. (2021). Investeer liever in kennis- en digitale infrastructuur dan in rails en asfalt. *Economisch Statistische Berichten*, 106(4800S), 72-75.
- Romijn, G., & Renes, G. (2013). *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*. Centraal Planbureau & Planbureau voor de Leefomgeving.
- Rozendaal, R., & Vollebergh, H. (2021). *Policy-induced innovation in clean technologies: Evidence from the car market*. (CESifo Working Paper No. 9422).
- Rusu, A., Mot, E., & Trinks, A. (2021). *Green innovation policies: a literature and policy review*. Centraal Planbureau.
- RVO. (2021). *Monitor Energiebesparing Gebouwde Omgeving*. Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.
- RVO. (2022a). *Stand van RVO. Met minder complexiteit naar meer impact*. Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.
- RVO. (2022b). *Subsidieregeling Nationaal Groeifonds*. Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.
- RVO. (2023). *Windenergie op zee*. Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. <https://www.rvo.nl/onderwerpen/windenergie-op-zee>
- Scheffer, H. J. (1942). Ontwikkeling van de ambachts- en fabrieksnijverheid in Nederland. *Economisch-Statistische Berichten*, 27(2), 542-546.
- Schinkel, M. P., & Treuren, L. (2020). Beter geen mededingingsbeperkingen voor duurzaamheid. In M. Haan & M.P. Schinkel (Eds.) *KVS Preadviezen 2020* (pp. 101-111). Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde.
- Schippers, J. (2010). De SER en het economische structuurbeleid: tussen interventie en onthouding, in: Jaspers, T., Van Bavel, B. en Peet, J. (red.), *SER 1950-2010. Zestig jaar denkwerk voor draagvlak*. Advies voor economie en samenleving, Amsterdam, pp. 59-100.

- Schot, J. W., & Van Lente, D. (2003). Techniek, industrialisatie en de betwiste modernisering van Nederland. In A. A. A. De la Bruhèze, H. W. Lintsen, A. Rip & J. W. Schot (Eds.), *Techniek in Nederland in de twintigste eeuw. Deel 3. Landbouw, voeding* (pp. 257-285). Walburg Pers.
- Schotman, H. G. (1985). *Investeringsgedrag van ondernemers: een onderzoek naar de factoren die het investeringsgedrag van ondernemers bepalen en de invloed van de overheid daarop*. [Dissertatie, Technische Hogeschool Eindhoven]. TUE Research Portal.
- Schramade, W., & Schoenmaker, D. (2022). Brede waarde als kompas. In R. Claassen & D. Schoenmaker (Eds.), *kvs Preadviezen 2022: Corporate governance en het maatschappelijk belang* (pp. 21-27). Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde.
- Segers, M. (2019). *Reis naar het continent: Nederland en de Europese integratie, 1950 tot heden*. Prometheus.
- Selnes, T., & Tacken, G. (2019). *Voedselbeleid in transitie: Inzicht in belemmeringen voor kringlooplandbouw*. Wageningen Economic Research.
- SER (2001). *Het functioneren en de toekomst van de structuurregeling* (Advies No. 02). Sociaal-Economische Raad.
- SER. (1969). *Rapport inzake de sectorstructuurpolitiek* (Advies No. 21). Staatsdrukkerij Uitgeverijbedrijf.
- SER. (2000). *De winst van waarden: advies over maatschappelijk ondernemen* (Advies No. 11). Sociaal-Economische Raad.
- SER. (2015). *Sociale ondernemingen: een verkennend advies* (Advies No. 03). Sociaal-Economische Raad.
- SER. (2018). *Financiële instrumenten voor een circulaire economie*. Sociaal-Economische Raad.
- SER. (2021a). *Brede welvaart: waarom de SER al 30 jaar hamert op het belang ervan*. Sociaal-Economische Raad. <https://www.ser.nl/nl/actueel/zicht/op/brede-welvaart-ser>.
- SER. (2021b). *Netwerk regionale LLO-projecten van de ser: Notitie naar aanleiding van de gespreksronde 2021*. Sociaal-Economische Raad.
- SER. (2022a). *Evenwichtig sturen op de grondstoffen transitie en de energietransitie voor brede welvaart* (Verkenning No. 22/06). Sociaal-Economische Raad.
- SER. (2022b). *Voortgangsrapportage 2022: SER Actie-agenda Leven Lang Ontwikkelen*. Sociaal-Economische Raad.
- SER. (2023). *Naar een werkend arbostelsel voor iedereen: Arbovisie 2040, deel 1*. Sociaal-Economische Raad.
- Sluyterman, K. E. (2003). *Kerende kansen: Het Nederlandse bedrijfsleven in de twintigste eeuw*. Boom Uitgevers.
- Sluyterman, K. E. (2004). *Gedeelde zorg: Maatschappelijke verantwoordelijkheid van ondernemingen in historisch perspectief*. [Inaugurale rede, Universiteit Utrecht]. Utrecht University Repository.

- Smith, M. (2004). Toward a theory of EU foreign policy-making: multi-level governance, domestic politics, and national adaptation to Europe's common foreign and security policy. *Journal of European Public Policy*, 11(4), 740-758.
- Smulders, P., & Pot, F. (2016). Aanwezigheid en effecten van medezeggenschap in Nederland. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 32(2), 115-132.
- Stam, E. (2022). *Theorieën van de onderneming. De winst van een dynamische brede welvaartsbenadering* (WRR Working Papers No. 52). Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Stam, E., van der Salm, F., de Vries, G., & Marijs, C. (2011). *Public interests in the implementation of the EU ETS in the Netherlands: stakeholder perspectives* (Webpublicatie No. 61). Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Stead, S., Tarasewicz, L., & Husband, S. (2020). *The business case and supporting interventions for Dutch offshore wind*. AFRY Management Consulting.
- Steen, M. van der, Van Twist, M., Chin-A-Fat, N., Scherpenisse, J., Van Delden, M., & Koopmans, B. (2021). *Aandacht voor het alledaagse. 50 jaar milieubeleid in beeld*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Steen, P. van der. (2018) De succesvolle transitie van kolen naar gas. *Historisch Nieuwsblad*. 22 november.
- Steenbekkers, A., Fransman, R., De Kluizenaar, Y., & Flore, P. (2021). *Woningverduurzaming: willen en kunnen betekent nog niet doen* (SCP-publicatie No. 2021-17). Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Stellinga, B. (2012). *Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking*. Amsterdam University Press.
- Stevens, L. (2022). Gunstig ondernemersklimaat vereist andere prioritering in fiscaal beleid. *Economisch Statistische Berichten*. 107(4811s), 58-63.
- Stichting Maatschappij en Veiligheid. (2018). Zelfregulering: noodzakelijk, maar géén casinospel. *Stichting Maatschappij en Veiligheid*.
- Stichting Maatschappij en Veiligheid. (2019). *Reacties op de brief 'Een kritische waakhond voor de veiligheid?'*. Uitgeverij Balans.
- Stigler, G. J. (1971). The theory of economic regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), 3-21.
- Stiglitz, J. E., Sen, A., & Fitoussi, J. (2009). *Report by the commission on the measurement of economic performance and social progress*. CMEPSP.
- Stolwijk, H. J. J. (2010). *Economische beleidsevaluaties en welvaart*. Centraal Planbureau.
- Stoop, J. M. (1992). *De sociale fabriek: sociale politiek bij Philips Eindhoven, Bayer Leverkusen en Hoogovens IJmuiden*. Stenfert Kroese.
- Stork, C. T. (1888). Herinneringen en Wenken. *Storkdoc*. <https://www.storkdoc.nl/category/de-ondernemer/>.
- Stout, L. (2013). The shareholder value myth. *Cornell Law Faculty Publications. Paper 771*.

- Tamminga, M. (2022). Hoe de grote Nederlandse bedrijven kleiner werden. *NRC*. 22 april. <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/04/22/de-krimp-van-het-nederlandse-grootbedrijf>.
- Tátrai, T., & Diófási-Kovács, O. (2021). European green deal—the way to circular public procurement. *ERA Forum*, 22, 523-539.
- Team Significant Synergy. (2021). *Monitor Aanbestedingen in Nederland 2017-2019*. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.
- Teulings, C. N., Bovenberg, A. L. en Van Dalen, H. P. (2003). *De calculus van het publieke belang*. Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken.
- Thaler, R. H., & Shefrin, H. M. (1981). An Economic Theory of Self-Control. *Journal of Political Economy*, 89(2), 392-406.
- Tiemeijer, W. L., Thomas, C. A., & Prast, H. M. (2009). *De menselijke beslisser* (WRR-verkenning No. 22). Amsterdam University Press.
- Tilburg, R. van, Achterberg, E., & Boot, A. (2018). *Financiële beleidsinterventies voor een circulaire economie*. Sustainable Finance Lab & Circle Economy.
- Timmer, M. P., Erumban, A. A., Los, B., Stehrer, R., & De Vries, G. J. (2014). Slicing up global value chains. *Journal of Economic Perspectives*, 28(2), 99-118.
- Tirole, J. (2015). Market failures and public policy. *American Economic Review*, 105(6), 1665-1682.
- Tomori, C. (2021). Scientists: don't feed the doubt machine. *Nature*, 599(7883), 9.
- Touboulic, A., Chicksand, D., & Walker, H. (2014). Managing imbalanced supply chain relationships for sustainability: A power perspective. *Decision Sciences*, 45(4), 577-619.
- Transparency International Nederland. (2023). *Lifting the lid on lobbying. Hidden power and influence in the Netherlands*. Transparency International Nederland.
- Trinks, A., & Hille, E. (2023). *Carbon costs and industrial firm performance: Evidence from international microdata*. Centraal Planbureau.
- Trudel, R. (2019). Sustainable consumer behavior. *Consumer Psychology Review*, 2(1), 85-96.
- Truijens, D. G., Klosters, M. W. P. M., Hanegraaf, M., Van Tilburg, X., Van der Deijl, T., Van Dalen, S., & Klarenbeek, W. (2021). *Akkoord van Belang. Over belangenvertegenwoordiging aan de klimaattafels en de totstandkoming van het Klimaatakkoord* (TNO-rapport No. P12357). TNO.
- Tversky, A., & Kahneman, D. (1981). The framing of decisions and the psychology of choice. *Science*, 211(4481), 453-458.
- Universiteiten van Nederland. (2023). Heldere voorwaarden voor snelle groei van universitaire spin-offs. *Universiteiten van Nederland*.
- Valk, I. van der, Weistra, K., Nieuwdorp, C., Huis in 't Veld, T., Korver, D., Rodenburg, G., Theisen, F., Botter, J. W., & Den Toorn, L. (2020). *Evaluatie Reclamecode voor Alcoholhoudende Dranken*. Ecorys.

- Vankan, A., Den Hertog, P., Janssen, M., De Boer, P. J., & Smeitink, A. (2020). *Onderzoeks- en innovatieecosystemen in Nederland* (Rapport No. 2020.035.2023). Dialogic.
- Veld, R. A. in 't. (2022). *Overheidstoezicht op BRZO-bedrijven: een onderzoek naar de kwaliteit*. [Dissertatie, Universiteit Leiden]. Scholarly Publications Leiden University.
- Velden, L. van der. & Cornelissen, J. (2021) Hoe groen is het rood-gele Kruidvat? 'De klant kiest vaak goedkoop'. *Het Financieele Dagblad*, 22 oktober.
- Vellinga, R., Steenberg, E., Nawijn, E., & Van Bakel, M. (2020). *Suikertaks: een vergelijking tussen drie Europese landen* (RIVM-briefrapport No. 2020-0112). Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Velzing, E. (2013). *Innovatiepolitiek: Een reconstructie van het innovatiebeleid van het ministerie van Economische Zaken van 1976 tot en met 2010*. [Dissertatie, Universiteit van Amsterdam]. UvA-Digital Academic Repository.
- Velzing, E. (2022). Miljarden uit de innovatiebox kunnen nuttiger besteed worden. *Economisch Statistische Berichten*, 107(4806), 84-85.
- Verbeek, J. (2023). De Eurostar vertrekt naar Londen met ruim 600 lege stoelen, elke rit. *Het Financieele Dagblad*. 5 januari. <https://fd.nl/bedrijfsleven/1463620/de-eurostar-vertrekt-naar-londen-met-ruim-600-lege-stoelen-elke-dag-lla3catHQrnB>.
- Verde, S. F. (2020). The impact of the EU emissions trading system on competitiveness and carbon leakage: the econometric evidence. *Journal of Economic Surveys*, 34(2), 320-343.
- Vermij, R. H. (2003). Schaalvergroting en haar idealen. In A. A. A. De la Bruhèze, H. W. Lintsen, A. Rip & J. W. Schot (Eds.), *Techniek in Nederland in de twintigste eeuw. Deel 7. Techniek en modernisering, balans van de twintigste eeuw* (pp. 105-139). Walburg Pers.
- Verplanken, B., & Whitmarsh, L. (2021). Habit and climate change. *Current Opinion in Behavioral Sciences*, 42, 42-46.
- Visser, H. (1993). *Investerings- en externe financiering in Nederland in de negentiende en de twintigste eeuw* (Serie Research Memoranda No. 1993-34). Faculty of Economics and Business Administration, Vrije Universiteit Amsterdam.
- Visser, J. (1995). The Netherlands: From paternalism to representation. In Rogers, J. & Streeck, W. (eds.) *Works councils: consultation, representation, and cooperation in industrial relations* (pp. 79-114). University of Chicago Press.
- Vleggeert, J., & Vording, H. (2019). *How The Netherlands Became a Tax Haven for Multinationals*. SSRN Electronic Journal.
- VNG. (2022). *Naar een wendbare en weerbare beroepsbevolking*. (White Paper). Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

- VNO-NCW, & MKB-Nederland. (2021). *Ondernemen voor brede welvaart. Naar nieuw Rijnlants samenspel*. (Middellangetermijnvisie VNO-NCW en MKB-Nederland). VNO-NCW en MKB-Nederland.
- Vollebergh, H., & Brink, C. (2020). *What Can We Learn from EU ETS?* (CESifo Working Paper No. 8236).
- Vollebergh, H., & Van Der Werf, E. (2014). *The role of standards in eco-innovation: Lessons for policymakers* (CESifo Working Paper No. 4266). CESifo.
- Vollebergh, H., Dijk, J., Drissen, E., Eerens, H. & Geilenkirchen, G. (2016) *Belastingverschuiving: meer vergroening en minder complexiteit? Verkenning van trends en opties*. Planbureau voor de Leefomgeving.
- Vollebergh, H., Drissen, E., & Brink, C. (2021). *Klimaatverandering in de prijzen? Analyse van de beprijzing van broeikasgasemissies in Nederland in 2018* (PBL-publicatie No. 3846). Planbureau voor de Leefomgeving.
- Vollebergh, H., Romijn, G., Tijm, J., Brink, C., & Bollen, J. (2019). *Economische effecten van CO₂-beprijzing: Varianten vergeleken*. Centraal Planbureau & Planbureau voor de Leefomgeving.
- Vrooman, C. (2010). Een succesvolle gedaantewisseling? De hervorming van de sociale zekerheid, 1985-2010. *Tijdschrift Voor Arbeidsvraagstukken*, 26(4), 358-377.
- Waarden, F. van. (1987). Vervlechting van staat en belangengroepen. *Beleid en Maatschappij*, 5, 173-184.
- Waarden, F. van. (2002). Dutch consociationalism and corporatism: A case of institutional persistence. *Acta Politica*, 37(1-2), 44-67.
- Wang, C., Qiao, Y., & Li, X. (2020). A systems approach for green public procurement implementation. *Journal of Public Procurement*, 20(3), 287-311.
- Weber, K. M., & Rohracher, H. (2012). Legitimizing research, technology and innovation policies for transformative change: Combining insights from innovation systems and multi-level perspective in a comprehensive 'failures' framework. *Research Policy*, 41(6), 1037-1047.
- Weel, B. ter, Vriend, S., Smits, T., Witteman, J., & Rosenboom, N. (2017). *Evaluatie fiscale ondernemersregelingen* (SEO-rapport No. 2017-17). SEO Economisch Onderzoek.
- Welp, P., Bokhorst, M., Faddegon, K., de Goede, P., IJskes, E., & Knottnerus, A. (2013). *De staat van toezicht* (WRR-verkenning No. 27). Amsterdam University Press.
- Wierst, P., & Schotten, G. (2008). *De Nederlandse gasbaten en het begrotingsbeleid: theorie versus praktijk*. (DNB Occasional Studies No. 6-5). De Nederlandsche Bank.
- Wilde, H. de, Smit, C., Usmani, O., Hers, S., & Nauta, M. (2022). *Elektrisch Rijden Personenauto's en Logistiek*. (PBL-publicatie No. 4973). TNO & Planbureau voor de Leefomgeving.
- Wilthagen, T. (2023). De stap naar een dekkend en toegankelijk stelsel voor een leven lang ontwikkelen. Positiepaper voor de hoorzitting

- over het STAP-budget van de Vaste Kamercommissie SZW op 25 mei 2023. <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2023Z08905&did=2023D21343>.
- Winter, J. W., De Jongh, J. M., Hijink, J., Timmerman, L., Solinge, G. van, Lennarts, M. L., Wezeman, J. B., Bulten, C., Bartman, S. M., & Lokin, E. (2020). Naar een zorgplicht voor bestuurders en commissarissen tot verantwoorde deelname aan het maatschappelijk verkeer. *Ondernemingsrecht*, 2020(7), 471-474.
- Witteloostuijn, A. van. (1999). *De anorexiastrategie: over de gevolgen van saneren*. Singel Uitgevers.
- WRR. (1980). *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie* (WRR-rapport No. 18). Staatsuitgeverij.
- WRR. (2003). *Nederland handelsland. Het perspectief van de transactiekosten*. Sdu Uitgevers.
- WRR. (2008). *Innovatie vernieuwd. Opening in viervoud* (WRR-rapport No. 80). Amsterdam University Press.
- WRR. (2012). *Publieke zaken in de marktsamenleving* (WRR-rapport No. 87). Amsterdam University Press.
- WRR. (2013a). *Naar een lerende economie* (WRR-rapport No. 90). Amsterdam University Press.
- WRR. (2013b). *Toezen op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht* (WRR-rapport No. 89). Amsterdam University Press.
- WRR. (2014a). *Naar een voedselbeleid* (WRR-rapport No. 93). Amsterdam University Press.
- WRR. (2014b). *Met kennis van gedrag beleid maken* (WRR-rapport No. 92). Amsterdam University Press.
- WRR. (2016). *Samenleving en financiële sector in evenwicht* (WRR-rapport No. 96). Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- WRR. (2019). *Geld en schuld: De publieke rol van banken* (WRR-rapport No. 100). Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- WRR. (2020). *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht* (WRR-rapport No. 102). Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- WRR. (2021a). *Kiezen voor houdbare zorg* (WRR-rapport No. 104). Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- WRR. (2021b). *Opgave AI. De nieuwe systeemtechnologie* (WRR-rapport No. 105). Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- WRR. (2023). *Rechtvaardigheid in klimaatbeleid. Over de verdeling van klimaatkosten* (WRR-rapport No. 106). Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Wurgler, J. (2011). On the economic consequences of index-linked investing. In G. Rosenfeld, J. W. Lorsch, & R. Khurana (Eds.), *Challenges to Business in the Twenty-First Century* (pp. 20-34). American Academy of Arts and Sciences.

- Yaziji, M., & Doh, J. (2009). *NGOs and corporations: Conflict and collaboration*. Cambridge University Press.
- Young, P. J., Harper, A. B., Huntingford, C., Paul, N. D., Morgenstern, O., Newman, P. A., Oman, L. D., Madronich, S., & Garcia, R. R. (2021). The Montreal Protocol protects the terrestrial carbon sink. *Nature*, 596(7872), 384-388.
- Yu, X., & Li, Y. (2020). Effect of environmental regulation policy tools on the quality of foreign direct investment: An empirical study of China. *Journal of cleaner production*, 270, 122346.
- Zahidi, S., Ratcheva, V., Hingel, G., & Brown, S. (2020). *The Future of Jobs Report 2020*. World Economic Forum.
- Zanden, J. L. van. (1986). Inkomensverdeling en overheidspolitiek, 1938-1950. *Economisch-Statistische Berichten*, 71, 768-771.
- Zanden, J. L. van. (1997). *Een klein land in de 20e eeuw: economische geschiedenis van Nederland 1914-1995*. Het Spectrum.
- Zanden, J. L. van. (2010). Economische groei en duurzaamheid – over de doelstellingen van het sociaal-economisch beleid, in: Jaspers, T., Van Bavel, B. en Peet, J. (red.), *SER 1950-2010 – Zestig jaar denkwerk voor draagvlak*, advies voor economie en samenleving, Amsterdam, pp. 171-186.
- Zanden, J. L. van. (2022). Klimaatbeleid faalt vanwege de politieke economie in Nederland. *Economisch Statistische Berichten*, 107(4814), 440-443.
- Zanden, J. L. van., & Griffiths, R. T. (1989). *Economische geschiedenis van Nederland in de 20e eeuw*. Aula.

Bijlage: Bronnen infographics

Voor infographics 1 en 2 is gebruikgemaakt van data uit verschillende bronnen, veelal het CBS. Hieronder staan de verwijzingen naar deze bronnen.

Infographic 1

- Bondt, H, de., Buiten, G., Polder, M., & Van Rossum, M. (2021) *De Nederlandse productiviteitspuzzel*. Centraal Bureau voor de Statistiek. <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/discussion-papers/2021/de-nederlandse-productiviteitspuzzel>.
- CBS. (2023). *Circulariteit Nederlandse Economie nauwelijks toegenomen*. Centraal Bureau voor de Statistiek. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/04/circulariteit-nederlandse-economie-nauwelijks-toegenomen>.
- CBS. (2023). *Dashboord arbeidsmarkt: vacaturegraad naar bedrijfstak*. Centraal Bureau voor de Statistiek. https://www.cbs.nl/item?sc_itemid=34b4b333-0068-410b-bc39-6798674fb524&sc_lang=nl-nl.
- CBS. (2023). *Dashboord bevolking: Leeftijdsverdeling*. Centraal Bureau voor de Statistiek. <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/leeftijd/bevolking>.
- CBS. (2023). *Flexwerk in Nederland en de EU*. Centraal Bureau voor de Statistiek. <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-flexwerk/flexwerk-in-nederland-en-de-eu>.
- CBS. (2023). *Lengte en gewicht van personen, ondergewicht en overgewicht; vanaf 1981*. Centraal Bureau voor de Statistiek. <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/81565NED/table?dl=66AAA>.
- Koops, O., Melief, H., Schenau, S., Schoenaker, N. & Van Rossum, M. (2022). *De Nederlandse Economie in 2021: Broeikasgassen in de Nederlandse Economie*. Centraal Bureau voor de Statistiek. <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/de-nederlandse-economie/2022/broeikasgassen-in-de-nederlandse-economie?onepage=true>.
- Mares, A. (2023). *De Nederlandse Economie in 2022*. Centraal Bureau voor de Statistiek. <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/de-nederlandse-economie/2023/de-nederlandse-economie-in-2022>.
- PwC. (2013). *Global Top 100 companies by market capitalisation*. PwC. https://www.pwc.de/de/kapitalmarktorientierte-unternehmen/assets/pwc_global_top_100a.pdf.
- PwC. (2023). *Global Top 100 companies by market capitalisation*. PwC. <https://www.pwc.com/gx/en/audit-services/publications/top100/pwc-global-top-100-companies-2023.pdf>.

Infographic 2

- Bohn, T., Notten, T. & Fung Wong, K. (2022). *Nederland Handelsland: Nederland in internationale waardeketens*. Centraal Bureau voor de Statistiek. <https://longreads.cbs.nl/nederland-handelsland-2022/nederland-in-internationale-waardeketens/>.
- CBS. (2022). *Nederland in cijfers 2022*. Centraal Bureau voor de Statistiek. <https://longreads.cbs.nl/nederland-in-cijfers-2022/waar-werken-de-meeste-mensen/>.
- Herbers, D., Loog, B., Peetersen, T. en Rud, I. (2022). *Nederland Handelsland: kenmerken van internationaal handelende bedrijven*. Centraal Bureau voor de Statistiek. <https://longreads.cbs.nl/nederland-handelsland-2022/kenmerken-van-internationaal-handelende-bedrijven/>.
- Nederlands Comité voor Ondernemerschap. (2022). *Staat van het MKB: Jaarbericht 2022*. https://cms.staatvanhetmkb.nl/wp-content/uploads/2022/11/Jaarbericht-Staat-van-het-MKB-2022_Ondernemen-in-het-ondertussen.pdf.

Rapporten aan de regering

Rechtvaardigheid in klimaatbeleid. Over de verdeling van klimaatkosten (WRR-rapport nr. 106, 2023)



Rechtvaardigheid moet, net als doelmatigheid en rechtmatigheid, een belangrijke pijler zijn van het Nederlandse klimaatbeleid. Het klimaat en het klimaatbeleid zullen de komende decennia veranderen. Niet alleen moet de CO₂-uitstoot in 2050 teruggebracht zijn tot netto nul, ook zal Nederland steeds meer te maken krijgen met een stijgende zeespiegel en extreem weer. Deze opgaven gaan gepaard met hoge kosten. Als de verdeling van de klimaatkosten niet als rechtvaardig wordt ervaren, dan komt het draagvlak voor het klimaatbeleid onder druk.

Opgave AI. De nieuwe systeemtechnologie (WRR-rapport nr. 105, 2021)



Kunstmatige intelligentie (AI) kent allerlei vormen en toepassingen: van gezichtsherkenning tot vertaalapps, van medische diagnoses tot anticiperen op criminaliteit, en van fraudebestrijding tot het beïnvloeden van wat we kopen, lezen en stemmen. En dat is nog maar het begin. Als Nederland zich op deze fundamentele verandering niet goed voorbereidt, is er niet alleen het risico dat kansen worden gemist, maar ook dat de samenleving opgescheept wordt met een technologie die onze belangen niet dient.

Kiezen voor houdbare zorg. Mensen, middelen en maatschappelijk draagvlak (WRR-rapport nr. 104, 2021)



De Nederlandse zorg presteert over het algemeen goed, maar er zijn in delen van de zorg grote knelpunten. Om kwaliteit en toegankelijkheid te kunnen borgen dient de zorg financieel, personeel en in maatschappelijk opzicht houdbaar te zijn. Deze drie dimensies van houdbaarheid staan echter steeds mee onder druk door ontwikkelingen als vergrijzing, de opkomst van nieuwe zorgtechnologie en de toename van het aantal chronisch zieken. In dit rapport komt de WRR tot de conclusie dat we – om de groei van de zorg te begrenzen – beter moeten gaan kiezen waar onze prioriteiten in de zorg liggen. Leidend zijn hierbij twee uitgangspunten. Waar kunnen we de meeste gezondheidswinst behalen? En in welke delen van de zorg moeten kwaliteit en toegankelijkheid versterkt worden?

Alle *Rapporten aan de Regering* en publicaties in de reeksen *Policy Briefs*, *Verkenningen* en *Working Papers* zijn beschikbaar via: www.wrr.nl/publicaties

Goede zaken

Naar een grotere maatschappelijke
bijdrage van ondernemingen

Nederland staat voor grote opgaven op het gebied van onder meer klimaat, gezondheid, arbeidsmarkt en het toekomstige verdienvermogen. Om die opgaven succesvol aan te pakken zijn ondernemingen onmisbaar. Maar hun inventiviteit blijft onderbenut. Het is te gemakkelijk voor ondernemingen om – bewust of onbewust – kosten af te wentelen op de samenleving. Goede zaken en goed ondernemerschap gaan samen als er heldere grenzen zijn. De overheid vervult daarbij een sleutelrol. Ze kan de omgeving van ondernemingen zo beïnvloeden dat het vanzelfsprekender wordt om met hun producten en diensten bij te dragen aan de samenleving. In dit rapport laat de WRR zien hoe de overheid ervoor kan zorgen dat ondernemen zowel zakelijk als maatschappelijk gaat lonen.

De WRR doet drie hoofdaanbevelingen:

1. Zet in op ambitieuze combinaties van prijzings- en normering en versterk toezicht.
2. Wees terughoudend met subsidies en fiscale regelingen.
3. Ontketen investeringen voor transitie met opgevegericht aanbesteden en een publiek-private investeringsbank.

WRR

