

## MVO-BELEID VAN STAATSDEELNEMINGEN: VOORBEELD VOOR VELEN?

Rutger Claassen.

Hoogleraar Politieke Filosofie en Economische Ethiek, Universiteit Utrecht.

10 november 2021. Reacties welkom op [r.j.g.claassen@uu.nl](mailto:r.j.g.claassen@uu.nl)

### Inleiding

Staatsdeelnemingen bekleden een bijzondere positie in het politiek-economische landschap omdat zij opereren op het snijvlak van privaat en publiek, met een dubbele doelstelling. Naast een financiële doelstelling is er ook een publiek belang mee gemoeid. Tegelijkertijd is de aandacht voor Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (hierna: 'MVO') toegenomen, in zijn algemeenheid, en dus ook bij staatsdeelnemingen. Ook MVO opereert op het grensvlak van privaat en publiek. Hoe verhouden beide zich tot elkaar? Daarop ga ik in deze notitie nader in. Het huidige, aangescherpte MVO-beleid is van recente datum (2020). Het vraagt van staatsdeelnemingen een 'voorbeeldfunctie' te vervullen 'in hun eigen sector bij het nemen van hun verantwoordelijkheid voor mensen, de maatschappij en het milieu voor zover deze worden beïnvloed door de bedrijfsactiviteiten.' (Ministerie van Financien 2020, 3). Hoe kunnen zij die voorbeeldfunctie waarmaken?

Na een korte achtergrondschets (par. 1) zal ik drie recente ontwikkelingen op het terrein van MVO schetsen (par. 2). Daarna bespreek ik de verhouding tussen MVO en de publieke belangen die met staatsdeelnemingen gemoeid zijn (par. 3). Vervolgens bespreek ik wat een voorbeeldfunctie voor staatsdeelnemingen zou kunnen inhouden, met betrekking tot elk van de drie eerder genoemde MVO-ontwikkelingen (par. 4).

### 1. Ondernemen – tussen privaat en publiek

In onze samenleving zijn privaat en publiek relatief scherp onderscheiden. In de meest simpele vorm verwijst 'privaat' verwijst in deze context naar het vrije ondernemerschap op de markt; 'publiek' naar de taak van de staat om publieke belangen op de markt te borgen door middel van wet- en regelgeving.

Dit scherpe onderscheid tussen privaat en publiek ontstond als een ideaal rond de tijd van de Franse Revolutie (1789), zoals de Franse historicus Rafé Blaufarb overtuigend betoogt in zijn studie. De afschaffing van een feodale economie was voor de Franse revolutionairen een ideologisch project, waarbij macht ('pouvoir') scherp van eigendom ('propriété') moest worden onderscheiden. Macht verwijst hier naar het gezag om bindende regels te maken voor eenieder die zich op het grondgebied van de Staat bevindt. Eigendom is het gezag over goederen, zoals in een onderneming, dat private individuen mogen uitoefenen in de privésfeer. Tot die tijd had de Staat aanzienlijke bezittingen (de Kroondomeinen), waaruit opbrengsten voor de Staat werden gegenereerd. Onderdeel van het Franse revolutionaire programma was de verkoop daarvan. De Staat moest voortaan alleen nog via het regelgevend gezag (soevereiniteit) macht uitoefenen (Blaufarb 2016; Claassen 2020). De idee van 'staatsdeelnemingen' werd dus vanaf dat moment verdacht; het paste niet in een moderne economie. Deze ontwikkeling werd *mutatis mutandis* in alle Westerse landen gevold.

De differentiatie van een private en publieke sfeer had ook consequenties voor ondernemingen. Tot aan de 19<sup>e</sup> eeuw was het gebruikelijk dat rechtspersoonlijkheid door de Staat moest worden verleend, en dat daarvoor een *publieke* doelstelling nodig was. Universiteiten,

steden, kloosterorden en gilden kregen in de Middeleeuwen alleen erkenning door de Staat wanneer zij geacht werden een publiek belang te behartigen. De eerste commerciële onderneming in moderne zin (met eigen rechtspersoonlijkheid, een eigen permanent kapitaal gescheiden van dat van de aandeelhouders, en beperkte aansprakelijkheid van aandeelhouders) was de Verenigde Oost-Indische Compagnie (VOC). Het publiek belang was hierbij het belang van de Republiek in de handel overzees en het bestuur van de koloniën. In de loop van de 19<sup>e</sup> eeuw verdween de eis van publiek belang echter in alle opkomende industriële naties. De toegang tot de NV (en later BV) werd 'geprivatiseerd'. Vanaf dat moment was het puur private belang van de investeerders in de onderneming voldoende om erkend te worden als onderneming.<sup>1</sup>

Deze achtergrond is van belang. Enerzijds blijft de privaat-publiek dichotomie zijn werk uitoefenen in de manier waarop wij denken, in de verschillende verwachtingen die we koesteren ten aanzien van 'private' dan wel 'publieke' organisaties. Anderzijds echter relativeren de ontwikkelingen rond MVO het onderscheid. De verhouding publiek/privaat is dynamisch, altijd afhankelijk van de maatschappelijke omstandigheden. Gaan we in de huidige fase 'terug' naar een tijd waarin ondernemingen (meer) het publiek belang moeten dienen, maar dan in een nieuw, 21<sup>ste</sup>-eeuwse jas?

## 2. Recente ontwikkelingen op het gebied van MVO

MVO is al enkele decennia geleden opgekomen, om een gat te vullen tussen marktwerking enerzijds en regulering door de staat anderzijds. MVO doelt op de behartiging van publieke (of: 'maatschappelijke') belangen door ondernemingen zelf. De wenselijkheid van MVO berust dus op twee aannamen. Ten eerste zijn veel publieke belangen niet goed geborgd onder 'normale marktwerking' (waarbij bedrijven de vraag van consumenten volgen) Er is teveel CO<sub>2</sub>-uitstoot en milieuvervuiling, teveel onzekerheid in arbeidscontracten en mensenwaardige werkomstandigheden, te weinig inclusie en diversiteit in etnisch en genderverhoudingen; teveel corruptie en belangenverstengeling; etc.. Ten tweede zijn deze publieke belangen nu niet (en kunnen wellicht nooit) adequaat en volledig door wet- en regelgeving alleen worden beschermd; zodat er een complementaire, maar eigenstandige verantwoordelijkheid ligt bij ondernemingen om deze zaken zelf naar vermogen aan te pakken. De laatste jaren zijn er drie essentiële ontwikkelingen in MVO.

### 2.1 MVO wordt meer verplichtend

MVO is vaak als een 'vrijwillig' programma beschouwd. Anders is er immers geen wezenlijk onderscheid met het voldoen aan wet- en regelgeving, dat per definitie onvrijwillig is. Echter, het laatste decennium wordt toch steeds meer gepoogd *afdwingbaarheid* te geven aan MVO.<sup>2</sup> Dit krijgt bijvoorbeeld gestalte in het kader van de IMVO-convenanten die de overheid sluit met diverse sectoren, om meer ketenverantwoordelijkheid af te dwingen, zoals het convenant met de kledingsector, gesloten als reactie op de ramp in Rani Plaza, Bangladesh, in 2013.<sup>3</sup> Een ander voorbeeld is de indirecte afdwingbaarheid van de verantwoordelijkheid voor ondernemingen om mensenrechten te respecteren, via eisen aan aanbestedingen, exportkredieten of deelname bij handelsmissies (Van Dam and Tiemersma 2018, 3121). Een laatste voorbeeld is de rechtszaak Shell/Milieudefensie, waar de rechter een eigenstandige plicht van Shell om CO<sub>2</sub>-emissies te reduceren erkende, los van het handelen van overheden.<sup>4</sup> In al deze gevallen geldt dat afdwingbaarheid van MVO het traditionele gat tussen regelgeving en MVO verkleint.

### 2.2 Voorbij MVO: ook een positieve purpose

Een tweede ontwikkeling is de steeds grotere nadruk in het bedrijfsleven op het hebben van een 'purpose'. Daarmee wordt dan niet de winstdoelstelling bedoeld, maar een inhoudelijke

doelstelling. Er is veel onduidelijkheid over wat dit inhoudt. Het kan niet gaan om het nogmaals benadrukken van het inhoudelijke doel van de traditionele ondernemingsactiviteiten. Bijvoorbeeld een lampenfabrikant heeft als doel de maatschappelijke behoefte aan verlichting te helpen bevredigen. Dat is allemaal prima, maar om iets toe te voegen moet 'purpose' verdergaan. In de woorden van Colin Mayer, gaat het om twee zaken:

- 'not to profit from producing problems for people or planet': dit zal ik de 'negatieve purpose' noemen.
- 'to produce profitable solutions to the problems of people and planet': dit zal ik de 'positieve purpose' noemen (Mayer 2018; British Academy 2019)

De negatieve purpose is eigenlijk een andere manier om te verwijzen naar de doelen van MVO-beleid: het respecteren van mensenrechten, milieuverplichtingen, anti-corruptiebeleid, etc. De positieve purpose gaat verder: hier draait de waardecreatie van de onderneming zelf om een sociale of ecologische doelstelling. Aan deze 'positieve purpose' zijn veel bedrijven nog niet toe.<sup>5</sup>

### 2.3 Aandeelhouders en stakeholders in de corporate governance

Helaas zijn 'purpose statements' vaak *window dressing* (Cools 2021). Een omslag naar meer MVO/purpose vergt wijzigingen in de corporate governance. Daarvoor zijn meerdere opties (Claassen 2021a). De twee belangrijkste:

(i) De rol van de *aandeelhouder*. In het economische denken dat sinds de jaren 1980 gangbaar is geworden is de aandeelhouder opdrachtgever (*principal*) en het bestuur van de onderneming opdrachtnemer (*agent*). Het winstdoel van de opdrachtgever is leidend, in een *corporate governance* structuur die daarop is ingericht door het bestuur te disciplineren ten behoeve van de aandeelhoudersbelangen (de zgn. Friedman, doctrine, naar (Friedman 1970)). In verband met de opkomst van MVO en purpose-denken verandert de rol van de *aandeelhouder*.<sup>6</sup> Aandeelhouders werpen zich op als de belangenbehartigers (agents!) van deze stakeholders. De beweging van 'impact investing' (ofwel 'ESG' investing; Environmental, Social en Governance gericht) belichaamt deze trend.<sup>7</sup>

(ii) De rol van stakeholders. Tegenwoordig echter, wordt meer erkend dat het bestuur zich ook op andere, maatschappelijke belanghebbenden moet richten; de stakeholders. De vraag is echter niet open of stakeholders ook een eigenstandige rol en stem in de *corporate governance* moeten krijgen. Dat kan bijvoorbeeld door het voorstel van 25 hoogleraren Ondernemingsrecht, voor een Maatschappelijke Raad.<sup>8</sup> of door een commissaris die zich in het bijzonder richt op ESG belangen.

## 3. Staatsdeelnemingen en MVO

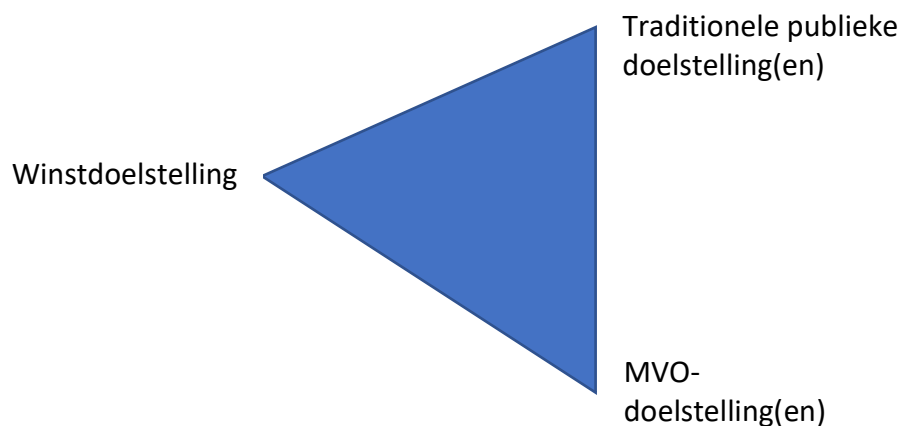
De vraag is nu hoe staatsdeelnemingen zich in dit krachtenveld van ontwikkelingen moeten positioneren. Wat kan van staatsdeelnemingen op het terrein van MVO-beleid verwacht worden? Welke koers moet de staat varen? En is de positie van staatsdeelnemingen anders dan voor gewone ondernemingen?

Uitgangspunt is dat op *alle* ondernemingen een verantwoordelijkheid rust in het kader van MVO. Men kan erover twisten hoever die verantwoordelijkheid reikt, omdat er nu eenmaal (eindeloze) debatten mogelijk zijn over wat ieders 'morele' c.q. maatschappelijke verantwoordelijkheid is, die voorbij wettelijke verplichtingen gaat. Maar dat debat is niet wezenlijk anders voor staatsdeelnemingen en gewone ondernemingen. Dat de staat aandeelhouder is, betekent in mijn optiek dat de staat, net als alle aandeelhouders vandaag de dag, wordt geconfronteerd met de verwachting meer aan 'impact investing' te doen, zoals hierboven omschreven. De staat heeft bij staatsdeelnemingen de marktrol van aandeelhouder, maar die marktrol omvat, in de huidige tijd, ook de borging van de onder MVO vallende publieke belangen.

Toch is de situatie van staatsdeelnemingen afwijkend. Uniek voor staatsdeelnemingen is dat de staat al een publiek belang gedefinieerd heeft, als reden om als aandeelhouder in te stappen. In de *Nota Deelnemingenbeleid* (2013) wordt de redenering achter de beslissing om wel of niet aandeelhouderschap te nemen uitgelegd als een resultante van twee overwegingen: (a) is er sprake van een marktfalen (bijvoorbeeld monopoliepositie, informatieasymmetrie, collectieve goederen)? (b) kan dit marktfalen niet goed door wet- en regelgeving worden verholpen? Dit tweede punt wordt als volgt uitgelegd:

‘In het geval dat de overheid meer zeggenschap wenst dan in wet- en regelgeving is vast te leggen, dan zal zij de activiteiten in een andere vorm moeten (laten) uitvoeren. De noodzaak van extra zeggenschap is afhankelijk van hoe goed publieke belangen kunnen worden omschreven. Als publieke belangen niet goed omschreven of afgebakend kunnen worden (in economische termen: *niet-contracteerbaar*), kan een grotere betrokkenheid bij de totstandkoming van een product of dienst gewenst zijn (Ministerie van Financien 2013, 18–19).

Het springende punt is dat de hier gevolgde redenering *exact* hetzelfde is als de redenering op grond waarvan MVO wordt gelegitimeerd. Immers, zoals hierboven gesteld, MVO is nodig daar waar de marktverhoudingen enerzijds en wet- en regelgeving anderzijds, niet voldoende zijn om het publieke belang te borgen.<sup>9</sup>



*Figuur 1: de doelstellingendriehoek voor staatsdeelnemingen*

Dat roept de vraag op hoe de verhouding tussen alle doelstellingen is. De ‘doelstellingendriehoek’ hierboven (figuur 1) maakt dit inzichtelijk. Er is van oudsher bij staatsdeelnemingen al een klassieke spanning tussen winstdoelstelling en de publieke doelstelling. Die wordt nu verder gecompliceerd door de opkomst van MVO-doelstellingen. Het lijkt mij moeilijk vol te houden dat het ene publieke belang de doelstelling (‘purpose’) van de onderneming uitmaakt, en het andere publieke belang (‘MVO’) als een randvoorwaarde wordt beschouwd. Met andere woorden, er is reden om voor staatsdeelnemingen de verschillende publieke belangen allen als – onderdeel van – het ‘purpose’ (in de positieve zin, zie par. 2 hierboven) te beschouwen. Nu staan in het Jaarverslag 2020 in de bijlagen per onderneming deze nog *apart* gerangschikt. **Integratie ligt echter voor de hand**, zodat MVO uit de sfeer van de ‘randzaken’ komt.

Sommige staatsdeelnemingen erkennen dit al. Bijvoorbeeld COVRA stelt onder haar MVO-kopje: ‘maatschappelijk verantwoord ondernemen is in wezen de essentie van COVRA’s opdracht.’

(Ministerie van Financien 2020, 63). Voor andere staatsdeelnemingen ligt dit echter lastiger. Bij Air France/KLM bijvoorbeeld is er – in ieder geval bij de huidige stand van de techniek – een grote spanning tussen de kwaliteit van het netwerk van vliegverbindingen, als publiek belang enerzijds, en de diverse MVO-belangen (klimaat, geluid, uitstoot) anderzijds. Integratie hier betekent een heroverweging van de verhouding tussen de diverse belangen. Kan de netwerkfunctie nog wel zo centraal blijven, als de MVO-belangen evenzeer als publieke belangen zijn aan te merken?<sup>10</sup> De weging die hier gemaakt moet worden is uit zijn aard politiek.

#### 4. Naar een voorbeeldfunctie voor Staatsdeelnemingen

In het huidige MVO-beleid zijn drie uitgangspunten. (i) Er wordt verwacht dat staatsdeelnemingen aansluiten bij internationale richtlijnen voor MVO. (ii) er wordt verwacht dat zij maximaal transparant zijn, en meedoen aan de Transparantiebenchmark. (iii) er wordt verwacht dat zij enkele (drie tot zes) concrete doelstellingen formuleren, daarbij aansluiting zoekend bij de *Sustainable Development Goals* (SDG's) van de Verenigde Naties. Zoals uit het jaarverslag 2020 blijkt, hebben alle staatsdeelnemingen min of meer concrete doelstellingen geformuleerd.

Gezien de zeer recente aard van het MVO-beleid is dit nog volop in ontwikkeling. Aansluiting bij bestaande richtlijnen en transparantie zorgen echter op zichzelf nog niet voor een voorbeeldfunctie. Daarvoor zijn nadere stappen nodig. Wat betekent het om een voorloper te zijn? Daartoe wil ik drie suggesties doen, aansluitend op de drie eerder genoemde ontwikkelingen in MVO (Zie 2.1 t/m 2.3 hierboven).

##### 4.1 MVO-beleid afdwingbaar maken: vervolgstappen

In de eerste plaats ligt een voortrekkersrol in het serieuzer nemen van de huidige normen op het terrein van MVO dan de meerderheid van de ondernemingen die in de markt opereren. De verplichting door de Staat opgelegd om transparantie in rapportage af te dwingen, en ook om drie tot zes concrete doelstellingen te formuleren, is daartoe een eerste stap. De Minister kondigt aan over deze doelstellingen 'actief en doorlopend' in gesprek te gaan met de staatsdeelnemingen (Minister van Financien 2020, 5). Dit maakt het gevoerde beleid nog niet inzichtelijk voor gewone burgers. Het roept bij mij de volgende vragen op:

- Op welke gronden oordeelt de staat over de vraag of de MVO- doelstellingen toereikend zijn? Wanneer is dit (on)voldoende?
- Hoe wordt de afdwingbaarheid van de MVO-doelstellingen gewaarborgd? Is er voorzien in een sanctie- of beoordelingsmechanisme ten aanzien van staatsdeelnemingen?
- Wat is de rol van de Tweede Kamer in het agenderen van MVO-doelstellingen; en in het controleren van de manier waarop de staat invulling geeft aan de MVO-doelstellingen van staatsdeelnemingen?
- Kunnen de staatsondernemingen aannemelijk maken dat zij daadwerkelijk voorloper zijn op 'ondernemerschap op maatschappelijke waarde' (zie hierna), bijvoorbeeld door een benchmark met vergelijkbare buitenlandse bedrijven?

Op elk van deze terreinen zijn nadere stappen wenselijk die het MVO-beleid meer centraal maken, zowel in de bedrijfsvoering van de staatsdeelnemingen, als in het beleid vanuit de staat als aandeelhouder.

##### 4.2 Ondernemerschap op maatschappelijke waarde

Een tweede aspect van een voortrekkersrol ligt in de verwachting dat staatsdeelnemingen verder gaan dan andere ondernemingen in het opzoeken van mogelijkheden om te *pionieren* met

betrekking tot maatschappelijke waardecreatie. Dit kan inzichtelijk gemaakt worden met behulp van het ‘waardevenster’ (figuur 2).

Sommige ondernemingsactiviteiten creëren positieve financiële waarde maar hebben een negatieve ecologische en of sociale impact (‘kwadrant 1: rooibouw’). De MVO-doelstelling is hier om deze negatieve impact in een positieve om te buigen (dus transitie naar kwadrant 2: ‘win-win’). Dit komt grofweg overeen met het hebben van een negatieve purpose (Zie 2.2 hierboven). Daarnaast echter zijn er activiteiten die nu niet rendabel zijn in een commerciële omgeving, hoewel zij wel positieve ecologische en/of sociale waarde creëren (kwadrant 4: ‘liefdadigheid’). Deze activiteiten kunnen nu alleen op beperkte schaal plaatsvinden, gefinancierd door subsidies en/of giften. De uitdaging voor ondernemers is om deze activiteiten commercieel levensvatbaar te maken. Dit is de uitdaging van het adopteren van een positieve purpose. Staatsdeelnemingen zijn bij uitstek geschikt voor het aannemen van deze uitdaging.

	E&S waarde vernietigend	E&S waarde creërend
F waarde creërend	Kwadrant 1 Rooibouw	kwadrant 2 Win-win
F waarde vernietigend	Kwadrant 3 Ondergang	Kwadrant 4 Liefdadigheid

*Figuur 2: Waardevenster (Schramade 2020, 98; Schramade, Schoenmaker, and De Adelhart Toorop 2021, 5). F = financiële waarde, E = ecologische waarde, S = sociale waarde*

Deze uitdaging kan men ook omschrijven in termen van *risico's*. Er zijn *risico's* die marktspelers (nog) niet bereid zijn te nemen, maar die wel positieve maatschappelijke waarde creëren. Het is bij uitstek aan staatsdeelnemingen om dergelijke *risico's* aan te gaan, en te experimenteren met nieuwe bedrijfsmodellen en technologieën. Zij wijzen de weg naar die manieren waarop maatschappelijke waardecreatie ook commercieel aantrekkelijk gemaakt kan worden. Zodat die toepassingen in de toekomst voor een bredere groep ondernemingen aantrekkelijk worden. Ik noem enkele voorbeelden:

- De urgentie van klimaatbeleid is duidelijk. Zijn de staatsdeelnemingen ‘Paris-aligned’; zijn hun CO2-reductiedoelstellingen in lijn met het akkoord van Parijs?
- De energietransitie vergt ook een sociale transitie, een opgave in gedrag en bewustzijn, alsmede oog voor rechtvaardigheid in de kostenverdeling.<sup>11</sup> Kunnen de staatsdeelnemingen daar een voortrekkersrol in spelen?
- Veel organisaties kampen met een onveilige werkomgeving, treffend geanalyseerd als een tekort aan emotionele intelligentie (Ellemers 2021). Zijn staatsdeelnemingen voorlopers op dit terrein?

#### 4.3 Corporate governance: participatie van stakeholders

Hierboven schetste ik de ontwikkelingen op het terrein van *corporate governance*. De vraag is wat deze betekenen voor staatsdeelnemingen. Meerdere dingen kunnen hier genoemd worden.<sup>12</sup> Ik focus op één aspect: stakeholder participatie.

Of dit nu wel of niet voor reguliere ondernemingen moet worden overgenomen, de overheid zou ervoor kunnen kiezen het voorstel om een Maatschappelijke Raad (zie 2.3 hierboven) te omarmen, en dit voor staatsdeelnemingen verplicht te stellen. Ook kan gedacht worden aan één

of meerdere overheidscommissarissen voor MVO en/of een extra werknemerscommissaris. De positie van werknemers kan ook versterkt worden door vormen van winstdeling of aandelenparticipatie. Als meest vergaande vorm zou zijn kunnen worden ge-experimenteerd met burgerschapsparticipatie en 'social audits'.<sup>13</sup>

Meest in het oog lopende nadeel van dergelijke innovaties zou liggen in de afstemming tussen wat stakeholders beschouwen als de definitie van publiek belang, en de definities van publiek belang zoals deze op het niveau van de betrokken Ministeries worden geformuleerd. Dat lijkt me echter geen reden om deze innovaties te schuwen.

## 5. Conclusies en aanbevelingen

Staatsdeelnemingen hebben een unieke positie. De opkomst van MVO stelt hen voor de vraag hoe de verhouding is tot de oorspronkelijke publieke doelstellingen. Verder rijst de vraag hoe de voorbeeldfunctie waar te maken die de Minister op het terrein van MVO verwacht. Bovenstaande analyse heeft geleid tot de volgende vier aanbevelingen/discussiepunten:

- Herzien van de traditionele publieke doelstelling en winstdoelstelling van staatsdeelnemingen, in het licht van de doelstellingen die in MVO-beleid worden geformuleerd: naar een integratie van alle typen doelstellingen (par 3).
- Specificeren hoe MVO-beleid van staatsdeelnemingen wordt beoordeeld en afdwingbaar gemaakt vanuit de staat (par. 4.1).
- Stimuleren van ondernemerschap op maatschappelijke waardecreatie: opzoeken van maatschappelijke risico's/kansen die de markt niet kan of wil financieren (par. 4.2)
- Stakeholderparticipatie bij staatsdeelnemingen meer expliciet borgen, bijvoorbeeld door instellen van een Maatschappelijke Raad (par. 4.3).

## Literatuur

- Berger-Walliser, Gerlinde, and Inara Scott. 2018. "Redefining Corporate Social Responsibility in an Era of Globalization and Regulatory Hardening." *American Business Law Journal*. <https://doi.org/10.1111/ablj.12119>.
- Blaufarb, Rafe. 2016. *The Great Demarcation. The French Revolution and the Invention of Modern Property*. Oxford: Oxford University Press.
- British Academy. 2019. "Reforming Business for the 21st Century." London. <https://www.thebritishacademy.ac.uk/publications/reforming-business-21st-century-framework-future-corporation/>.
- Claassen, Rutger. 2020. *Private eigendom, publieke macht. Op weg naar een nieuw feodalisme?* Den Haag: Boom Juridisch. <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/394448>.
- . 2021a. "De legitimiteit van bedrijven in een liberale democratie." Den Haag. <https://www.wrr.nl/publicaties/working-papers/2021/05/31/de-legitimiteit-van-bedrijven-in-een-liberale-democratie>.
- . 2021b. "Een regelmatige 'social audit' dwingt tot ondernemen op maatschappelijke waarde." *Economisch-Statistische Berichten* 106 (4795): 130–33.
- Cools, Kees. 2021. "Afscheid van aandeelhouderskapitalisme vereist beperking van het rendementsstreven." *Economisch-Statistische Berichten* 106 (4795).
- Dam, Cees Van, and Heleen Tiemersma. 2018. "Staatsondernemingen En mensenrechten." *Nederlands Juristenblad* 42: 3120–28.
- Edmans, Alex. 2020. *Grow the Pie. How Great Companies Deliver Both Purpose and Profit*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Friedman, Milton. 1970. "The Social Responsibility of Business Is to Increase Its Profits." *The New York Times Magazine*.
- Hart, Oliver, and Luigi Zingales. 2017. "Companies Should Maximize Shareholder Welfare Not Market Value." *Journal of Law, Finance, and Accounting* 2: 247–74. <https://doi.org/10.1561/108.00000022>.
- Heath, Joseph. 2014. *Morality, Competition and the Firm. The Market Failures Approach to Business Ethics*. Oxford: Oxford University Press.
- Henderson, Rebecca. 2020. *Reimagining Capitalism in a World on Fire*. New York: PublicAffairs.
- Jongh, Matthijs de. 2014. *Tussen Societas En Universitas. De beursvennootschap en haar aandeelhouders in historisch perspectief*. E-book: Wolters Kluwer.
- Mayer, Colin. 2018. *Prosperity. Better Business Makes the Greater Good*. Oxford: Oxford University Press.
- Minister van Financien. 2020. "Kabinetsreactie Beleidsdoorlichting Deelnemingenbeleid."
- Ministerie van Financien. 2013. "Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013."
- . 2020. "Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen 2020."
- Robé, Jean-Philippe. 2011. "The Legal Structure of the Firm." *Accounting, Economics, and Law* 1 (1): 1–86.
- Schramade, Willem. 2020. *Duurzaam kapitalisme. Een andere kijk op waarde*. Bertram + De Leeuw Uitgevers.
- Schramade, Willem, Dirk Schoenmaker, and Reinier De Adelhart Toorop. 2021. "Decision Rules for Long-Term Value Creation." <https://ssrn.com/abstract=3779118> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3779118>.
- Winter, Jaap, and e.v.a. 2020. "Naar een zorgplicht voor bestuurders en commissarissen tot verantwoorde deelname aan het maatschappelijk verkeer." *Ondernemingsrecht* 7/86.
- Winter, Jaap, and E.v.a. 2021. "Naar een maatschappelijke zorgplicht voor bestuurders en commissarissen. Een antwoord op reacties." *Ondernemingsrecht* 6/1: 31–39.



---

<sup>1</sup> Voor de VS, Duitsland en het VK was deze ontwikkeling vrij abrupt, met het aannemen van wetten die het oprichtingsrecht vrijgaven ('general incorporation laws'), in de jaren 1840-1850. In Nederland bleef de eis tot Koninklijke bewilliging tot 2011 van kracht (!), maar deze had reeds lang zijn substantiële werking (als een check op het publiek belang) verloren. Zie (de Jongh 2014).

<sup>2</sup> Berger-Walliser en Scott spreken in dit verband van 'regulatory hardening', en geven een overzicht van de ontwikkelingen (Berger-Walliser and Scott 2018).

<sup>3</sup> <https://www.imvoconvenanten.nl/nl/kleding-en-textiel>

<sup>4</sup> <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2021:5337>

<sup>5</sup> Auteurs die zich met 'purpose' bezighouden benadrukken vaak dat het wezenlijk verschilt van MVO. Zie bijv. (Mayer 2018; Edmans 2020; Henderson 2020). Ik zie dit dus als waar, voor zover het de positieve purpose betreft, maar niet de negatieve purpose.

<sup>6</sup> Hoewel aandeelhouders geen eigenaren zijn van het bedrijf (een wijdverbreid misverstand), maar slechts de eigenaar van een aandeel, hebben zij wel enkele belangrijke zeggenschapsrechten in de onderneming (Robé 2011).

<sup>7</sup> Het intellectuele fundament onder deze beweging is de erkenning dat de welvaartsfunctie van aandeelhouders ook het welzijn van de samenleving als geheel op de lange termijn omvat (of zou moeten omvatten). (Hart and Zingales 2017).

<sup>8</sup> (Winter and E.v.a. 2021). Zie ook het eerdere artikel (Winter and e.v.a. 2020) en <https://www.duurzaam-ondernemen.nl/nicolette-loonen-en-herman-mulder-hoog-tijd-voor-een-maatschappelijke-raad-in-bedrijfsbesturen/>

<sup>9</sup> Ook in de bedrijfsethiek wordt dit wel zo uitgelegd: MVO is het op eigen initiatief door ondernemingen oplossen (of niet-profileren) van die gevallen van marktfalen, waar de overheid niet zelf door regelgeving het marktfalen oplost. Dit is verwoord in de zgn. 'market failure theory of business ethics', zie (Heath 2014). Het verschil met staatsdeelnemingen zit daarin dat bij MVO de afwezigheid van regelgeving een *feitelijk* gegeven is. Deze kan, maar hoeft niet, het gevolg te zijn van een *onmogelijkheid* om het betreffende belang door regelgeving te behartigen (de afwezigheid van regels kan bijvoorbeeld ook het gevolg zijn van verdeeldheid in het parlement, het 'achterlopen' van de wetgever op nieuwe ontwikkelingen, of de niet-effectiviteit van regels door internationale concurrentie).

<sup>10</sup> De hierboven geciteerde passage vervolgt met een voorbeeld dat de verhouding tussen deelneming en regelgeving goed duidelijk maakt: 'Niet-contracteerbare publieke belangen laten zich per definitie moeilijk omschrijven. Een voorbeeld is de luchthaven Schiphol. Schiphol vervult vanwege zijn mainportfunctie een belangrijke rol voor de bereikbaarheid en economie van Nederland. Het behouden van de mainportfunctie is echter moeilijk in contracten of wetgeving te definiëren en wat daarvoor nodig is kan aan verandering onderhevig zijn, mede door de dynamiek in de luchtvaartsector en de daaruit volgende uitdagingen. Wet- en regelgeving is dan een relatief statisch instrument, dat niet altijd goed aansluit bij snel veranderende omstandigheden. Als de overheid een zodanig strategisch belang hecht aan de mainport, kan extra zeggenschap, met een meer flexibel karakter, gewenst zijn.'

<sup>11</sup> Zie bijvoorbeeld

<https://www.tno.nl/nl/aandachtsgebieden/energietransitie/roadmaps/systeemtransitie/de-sociale-aspecten-van-de-energietransitie/>

<sup>12</sup> Een ander belangrijk terrein is het beleid ten aanzien van het benoemen en bezoldigen van bestuurders. Dit zou – in het kader van een voorbeeldfunctie – ook moeten sturen op competenties en indicatoren van MVO/purpose. Tot slot noem ik de ontwikkelingen rond het creëren van een aparte status voor maatschappelijke ondernemingen: de maatschappelijke BV (de BVm), waar nu een Aanzet voorligt. Zie <https://www.internetconsultatie.nl/bvm/document/6797>. De vraag is of de staatsdeelnemingen die nu de BV-status hebben, hier als voortrekkers kunnen dienen. De corporate governance structuur van BVm's bevat namelijk enkele eigenstandige elementen die het nastreven van een maatschappelijke doelstelling vergemakkelijken.

<sup>13</sup> Voor een hieraan gerelateerd voorstel, zie (Claassen 2021b).