

Vergaderjaar 2023–2024

32 637

Bedrijfslevenbeleid

Nr. 635

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 april 2024

In deze brief reageer ik namens het kabinet op het rapport «Goede Zaken. Naar een grotere maatschappelijke bijdrage van ondernemingen» van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) dat op 14 september 2023 verscheen. Het kabinet is de WRR zeer erkentelijk voor het uitgebreide rapport. Het beleid dat bedrijven raakt is veelomvattend, en daarmee ook de reikwijdte van dit rapport. Het gaat om beleid dat raakt aan bedrijven gericht op onder andere innovatie en concurrentie, het ondernemersklimaat, het milieubeleid, leefomgeving, circulariteit, het arbeidsmarktbeleid en het gezondheidsbeleid, zowel op lokaal, nationaal als Europees niveau. In het vervolg van deze brief wordt dit beleid tezamen aangeduid met «beleid ten aanzien van bedrijven».

Dit kabinet is demissionair. Het is daarom aan een nieuw kabinet om met deze aanbevelingen in de hand aanvullende keuzes te maken ten aanzien van het beleid dat bedrijven raakt. In deze brief licht het kabinet wel toe welke overwegingen er spelen bij het beleid dat raakt aan bedrijven, hoe het kabinet deze weegt en welke recente verkenningen er zijn met opties voor de toekomst.

I. Samenvatting aanbevelingen WRR-rapport

De WRR stelt dat we de grote maatschappelijke uitdagingen waar we voor staan op het gebied van klimaat, arbeidsmarkt, natuur, gezondheid en toekomstig verdienvermogen niet kunnen oplossen zonder succesvolle ondernemingen. De kernboodschap uit het rapport is dat we bedrijven hard nodig hebben om deze maatschappelijke opgaven te behalen, maar er worden op dit moment kansen gemist om ondernemingen meer te laten bijdragen aan deze opgaven.

De WRR constateert ook de noodzaak dat ondernemingen in een breder maatschappelijk perspectief gezien moeten worden. De maatschappelijke betekenis en invloed van bedrijven reikt namelijk verder dan alleen

economische belangen. Het is volgens de WRR nog te makkelijk voor bedrijven om schadelijke activiteiten af te schuiven op de maatschappij. Daarbij zijn er ook belemmeringen die grotere maatschappelijke bijdragen in de weg staan. Dit kunnen benodigde grote investeringen zijn, complexe mondiale ketens of vaste consumptiepatronen die overstappen naar duurzamere en gezondere consumptie in de weg staan. Bovendien stelt de WRR dat de overheid niet altijd voldoende oog heeft voor de realiteit van ondernemingen en te veel focust op van bestaande belangen.

Het rapport bevat drie hoofdaanbevelingen:

1. Laat goede zaken lonen: zet in op ambitieuze combinaties van beprijzen 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.

Naast dit rapport van de WRR zijn er recentelijk een aantal adviezen verschenen die raken aan het beleid rondom bedrijven, waaronder «Brede Welvaart in elke regio» (Planbureau voor de Leefomgeving)¹, Beleidsadvies «Gezond opgroeien, wonen en werken» (Sociaal-Economische Raad)², advies «In dienst van de toekomst: van optimalisatie naar transformatie» (Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie)³. Het kabinet kiest ervoor om vanwege specifieke aandachtspunten separaat op deze adviezen te reageren, waarbij het kabinet deze uiteraard in samenhang beschouwt.

II. Kernboodschap kabinet

In deze paragraaf geef ik een overkoepelende reactie op de adviezen uit het WRR-rapport. Daarna ga ik in op de specifieke adviezen van de WRR.

Het kabinet onderschrijft de boodschappen van de WRR dat Nederland voor een aantal grote opgaven staat op het gebied van onder meer klimaat, gezondheid, demografie, arbeidsmarkt en het toekomstige verdienvermogen. En dat bedrijven veel creatief en innovatief vermogen bezitten waarmee zij onmisbaar zijn om de maatschappelijke uitdagingen succesvol op te pakken. Zonder bedrijven geen medicijnen, voedsel, energietransitie en banen. En zonder bedrijven dus ook geen zoutreductie in voedingsmiddelen, gezonder aanbod in de schappen, groenere energie en duurzamere medicijnproductie.

In het verlengde hiervan ziet het kabinet dat veel bedrijven al in meer of mindere mate bijdragen aan deze uitdagingen en waardeert dat ook. Een toenemend aantal bedrijven voelt dat een maatschappelijke bijdrage en het verminderen van de negatieve impact onderdeel is van hun «license to operate». Maar er is ook nog veel ruimte voor verbetering. Een aantal voorbeelden zijn: verminderen van de impact van bedrijven op de leefomgeving en de gezondheid van omwonenden, verminderen van ongezond voedselaanbod en de verleiding daartoe, versnellen van de overgang naar duurzame (herbruikbare) producten en het verkleinen van de tweedeling op de arbeidsmarkt met oog voor goede arbeidsomstandigheden.

¹ PLB (2024) Brede Welvaart in elke regio

² SER (2023) Gezond opgroeien, wonen en werken

³ AWTI (2023) In dienst van de toekomst – Van optimalisatie naar transformatie

Doelen van individuele bedrijven zijn niet altijd in lijn met maatschappelijke doelen. Dit kan ontstaan door positieve en negatieve externe effecten en nieuwe ontwikkelingen en wensen in de maatschappij. Anders gezegd: voor de maatschappij goed zakendoen loont niet altijd (voldoende) voor de ondernemer. En zo ook het tegenovergestelde: wat financieel goed loont voor de ondernemer kan negatief zijn voor individuen, regio's of de maatschappij als geheel. Een individuele ondernemer is, door de context waarin hij/zij onderneemt – met consumenten, concurrenten en leveranciers – niet altijd in staat om dit zelfstandig te veranderen, ook al zouden veel bedrijven dit wel willen. Ondernemers hebben uiteraard wel eigen verantwoordelijkheid en dienen zorgvuldig te handelen. Soms kan de overheid onbedoeld de maatschappelijke bijdrage van ondernemingen afremmen, bijvoorbeeld in de vorm van regeldruk.

Het is aan de overheid om hier kaders voor aan te geven om de doelen van ondernemers en maatschappij op één lijn te brengen, zo veel mogelijk een gelijk speelveld te creëren en te zorgen voor een sterk ondernemersklimaat waarbij de randvoorwaarden op orde zijn. De overheid kan prikkels ontwikkelen die bedrijven sturen om structureel bij te dragen aan nationaal en internationaal gestelde doelen. Er is een structurele en consistente inzet nodig van normeren en beprijzen om significant bij te dragen aan maatschappelijke uitdagingen en de noodzaak om internationaal vastgestelde doelen hierop te halen, zoals Fit for 55 in de EU en de doelen van de COP Biodiversiteit Montreal. Dit is geen eenvoudige opgave, mede door de schaarste aan onder andere arbeid, fysieke ruimte en stikstofruimte die tot keuzes dwingt.

In het Perspectief op de Nederlandse Economie⁴ schets ik de richting van de economie om ons land zo welvarend en toekomstbestendig mogelijk te maken. Brede welvaart staat hierin centraal. Het aanpakken van maatschappelijke uitdagingen is het centrale uitgangspunt en is uitgewerkt in de vier pijlers: innovatief, duurzaam, weerbaar en iedereen profiteert. Dit kabinet heeft al een aantal stappen gezet om samen met bedrijven de maatschappelijke uitdagingen die de WRR aankaart aan te pakken. Het Nationaal Programma Verduurzaming Industrie⁵, het Nationaal Plan Energiesysteem⁶, het missiegedreven innovatiebeleid⁷, de Nationale Technologiestrategie⁸, meerdere uitwerkingen van klimaatbeleid⁹ en de Actieagenda Industrie en omwonenden¹⁰ zijn hier enkele voorbeelden van. Daarnaast werk ik met de Strategische agenda voor het ondernemersklimaat aan het verbeteren van de randvoorwaarden om ondernemers de ruimte te geven voor vernieuwing en groei¹¹. Verder is met steun van sociale partners een arbeidsmarktpakket opgezet, die nu verder wordt uitgewerkt in wet- en regelgeving.

Het is van cruciaal belang om rekening te houden met de internationale context waarin veel bedrijven opereren en zo veel mogelijk op internationaal niveau een gelijk speelveld te creëren. Dit is voor het kabinet een zwaarwegende factor die in het WRR-rapport relatief onderbelicht blijft. De bedrijvigheid van vandaag is geen garantie voor de bedrijvigheid van de toekomst. In een veranderende globaliserende – deels digitale – wereld moet Nederland over de grenzen heen blijven kijken, zodat bedrijven kunnen blijven (of gaan) bijdragen aan onze brede welvaart nu en in de

⁴ Kamerstuk 33 009, nr. 131

⁵ Kamerstuk 29 826, nr. 176

⁶ Kamerstuk 32 813, nr. 1319

⁷ Kamerstuk 33 009, nr. 120

⁸ Kamerstuk 33 009, nr. 140

⁹ Klimaatbeleid | Klimaatverandering | Rijksoverheid.nl

¹⁰ Kamerbrief bij Actieagenda Industrie en Omwonenden van 15 maart 2024

¹¹ Kamerstuk 32 637, nr. 513

toekomst. Daarbij is een gezonde economische dynamiek noodzakelijk om te verzekeren dat bedrijven die toekomstbestendig zijn, en in het perspectief van brede welvaart passen, aangetrokken worden en in Nederland blijven. Bedrijven die niet in dit toekomstbeeld passen, zullen hun strategie moeten aanpassen om aan scherpere normen te voldoen. Het beprijsen van bijvoorbeeld vervuiling kan bedrijven daarbij aanzetten tot deze noodzakelijke gedragsverandering.

Verder zullen op de lange termijn de uitgaven van de Rijksoverheid naar verwachting oplopen, onder andere door de gevolgen van vergrijzing, de klimaatuitdagingen of geopolitieke ontwikkelingen. Om te blijven voldoen aan de begrotingsregels adviseert de 17e Studiegroep Begrotingsruimte¹² het kabinet om meer in te zetten op beleidsopties zoals normeren en beprijsen, omdat dit leidt tot minder hoge publieke uitgaven om de maatschappelijke transities te bewerkstelligen. Een mix van normeren en beprijsen kan, mits gebalanceerd ingezet, leiden tot minder hoge uitgaven om transities te realiseren. Gelijktijdig vergt het verdienvermogen voldoende publieke en private investeringen om ook in de toekomst de oplopende kosten te kunnen dragen en zo onze welvaart te behouden. Goed vormgegeven subsidies sturen op het veranderen van vervuilend gedrag en een innovatieve en duurzame industrie biedt kansen voor groen verdienvermogen, nieuwe markten en ondernemingen. Subsidies kunnen nuttig zijn wanneer er nog geen markt is voor nieuwe, kansrijke technologieën of wanneer overstappen op een duurzamere energiebron tijdelijk onhaalbaar is door te hoge kosten.

Leeswijzer

Tot slot, de leeswijzer, de WRR doet drie aanbevelingen op hoofdlijnen met daaronder een aantal deelaanbevelingen. De volgende paragraaf geeft per advies en deelaanbeveling aan welke overwegingen er kunnen spelen bij het beleid dat raakt aan bedrijven, hoe het kabinet deze heeft gewogen over de afgelopen regeerperiode en welke opties er zijn voor toekomstig beleid.

III. Kabinetsreactie adviezen WRR

Laat goede zaken lonen

Het eerste advies van de WRR is om goede zaken te laten lonen.

Zet in op ambitieuze combinaties van beprijzing en normering. Normering en beprijzing zijn doelmatige instrumenten om maatschappelijk opgaven te behalen.

Algemene overwegingen

Met normeren worden maatschappelijke kosten tegengegaan en bij beprijsen betaalt de vervuiler, of wordt geprikkeld om de kosten terug te dringen. Bij het principe van «true pricing» wordt de mate van beprijzing gelijk gesteld aan de externe sociale, maatschappelijke- of milieukosten die gepaard gaan met de productie van het product of de dienst. Dit principe kan effectief transities bewerkstelligen, met name wanneer de instrumenten langere tijd van tevoren zijn aangekondigd en een duidelijk ingroeipad hebben. Een consistent overheidsbeleid, in lijn met de te realiseren doelen, schept duidelijkheid en daarmee investeringszekerheid voor bedrijven.

¹² Ministerie van Financiën (2023) 17de rapport Studiegroep Begrotingsruimte

Een voorbeeld van mogelijke beprijzing om maatschappelijke opgaven te behalen is een belasting op frisdranken die afhankelijk is van het suikergehalte. Hierbij wordt de producent gestimuleerd het suikergehalte te verlagen waar mogelijk en is er een prijsprikkel voor de consument om minder suikerhoudende dranken te kopen. Bij normeren en beprijzen is het de rol van de overheid om ervoor te zorgen dat randvoorwaarden goed op orde zijn, zoals bijvoorbeeld het oplossen van congestie in het elektriciteitsnetwerk, en bedrijven handelingsperspectief hebben.

Een aandachtspunt bij nationale beprijzing die verder gaat dan beprijzing in andere landen, is dat productie of consumptie (ten dele) kan verplaatsen naar deze landen en/of nieuwe investeringen elders in de wereld plaatsvinden (weglekeffecten)¹³. Internationaal concurrerende bedrijven verplaatsen hun productieproces dan naar het buitenland in plaats van hun productieproces aan te passen aan de maatschappelijke opgaven. Dat kan nadelig zijn voor ons verdienvermogen en strategische autonomie, terwijl daar over het geheel bekeken beperkte of geen winst in klimaat of andere publieke belangen tegen overstaat. Lokaal kan er wel een positief effect zijn, bijvoorbeeld op de gezondheid van omwonenden, maar ook de transitie naar duurzame productieprocessen draagt bij aan verbetering van de gezondheid van omwonenden. Weglekeffecten zijn een reëel risico voor Nederland¹⁴ en 1 op de 5 ondernemers geeft aan te overwegen om te vertrekken uit Nederland vanwege verslechtering van het ondernemingsklimaat en gebrek aan stabiliteit vanuit de overheid¹⁵. Gelijktijdig kan ambitieus normeren en beprijzen in bepaalde sectoren de businesscase voor groene en innovatieve bedrijven verbeteren en Nederlandse bedrijven stimuleren voorop te lopen met mogelijk ook voordelen tot gevolg (kenniseconomie). Daarnaast biedt afstemming met andere landen/EU juist kansen om scherp te normeren en samen stappen te zetten met behoud van een gelijk speelveld, dit is bijvoorbeeld in het Europese milieubeleid (Green Deal¹⁶) en bij het geneesmiddelenbeleid gedaan¹⁷.

Bij mogelijke verplaatsing van bedrijven spelen ook andere aspecten een rol die invloed hebben op deze beslissing, zoals de aanwezigheid, en kosten van menselijk kapitaal, (digitale) infrastructuur, stabiliteit van beleid, energievoorzieningen, het bedrijvenbeleid van andere landen, veranderingen in waardeketens of gebeurtenissen die zich op het wereldtoneel afspelen. De mate van relevantie van factoren verschilt per sector en bedrijf. Verder geldt dat niet alle bedrijven de mogelijkheid hebben om hun activiteiten (gedeeltelijk) naar het buitenland te verplaatsen.

Het is bij normeren en beprijzen belangrijk om in ieder geval oog te hebben voor twee aspecten: (1) afspraken maken op het juiste niveau en (2) meenemen effecten op burgers, in hun verschillende rollen, bijvoorbeeld: consument of omwonende, of werknemer. Hierbij zijn impactanalyses essentieel. Bijvoorbeeld, in het klimaatdomein heeft het de voorkeur om wetgeving rondom normeren en beprijzen op EU-niveau af te spreken, voor zover dat aansluit bij nationale doelstellingen. Daarmee wordt het risico op weglek verkleind en een gelijk speelveld gecreëerd binnen de EU. Een voorbeeld daarvan is het Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM), dat beoogt om de import van bepaalde goederen van buiten de EU te belasten. Ook als het gaat om (de veiligheid van) consumentenpro-

¹³ PBL (2023) Analyse leefomgevingseffecten verkiezingsprogramma's 2023–2027

¹⁴ PBL (2023) Analyse leefomgevingseffecten verkiezingsprogramma's 2023–2027

¹⁵ DirectResearch (2024) Nationale Peiling Ondernemingsklimaat 2024

¹⁶ De Europese Green Deal – Europese Commissie (europa.eu)

¹⁷ Kamerstuk 36 365, nr. 2

ducten en levensmiddelen worden normen voornamelijk op EU-niveau vastgesteld. Hiermee wordt het vrije verkeer van goederen binnen de EU gewaarborgd. Een ander voorbeeld in het gezondheidsdomein, waar het wel zinvol kan zijn om op nationaal niveau afspraken te maken, zijn gezondheid gerelateerde belastingen. Bijvoorbeeld een belasting op frisdranken die gerelateerd is aan het suikergehalte. Hiermee worden consumenten geprikkeld om gezonder te eten, en producenten om minder suiker in hun producten te doen.

Kabinetsweging

Allereerst onderschrijft het kabinet dat een ambitieuze combinatie van normering en beprijzing nodig is om bedrijven te stimuleren en faciliteren om bij te dragen aan maatschappelijke opgaven¹⁸ en negatieve maatschappelijke effecten te verminderen. Normeren en beprijzen zijn effectieve opties om transities te bewerkstelligen, met name wanneer de instrumenten langere tijd van tevoren zijn aangekondigd en een duidelijk ingroeipad hebben.

In de maatvoering en afweging van normering en beprijzing heeft het kabinet tevens oog voor de concurrentiepositie van bedrijven en gevolgen voor consumenten. Het kabinet heeft namelijk als doel geformuleerd om een significante industriële basis in Nederland te behouden¹⁹, en wil voorkomen dat CO₂-uitstoot weglekt naar andere landen. Het kabinet acht het daarom van belang om per sector deze effecten in kaart te brengen en ook de onzekerheid die daarmee omgeven is goed te wegen^{20, 21}.

Een voorbeeld van de weging tussen maatschappelijk opgaven en concurrentiepositie van bedrijven is de CO₂-heffing. Deze loopt jaarlijks op en de heffing is recent verlengd tot en met 2032 om investeringszekerheid te bieden. Om de mix van normeren, beprijzen en subsidiëren in balans te houden, intensificeert het kabinet tegelijkertijd ook de maatwerkafspraken en maakt hier extra middelen voor vrij²². Daarnaast is er ook randvoorwaardelijk beleid voor de gehele economie voor de energietransitie. Een ander voorbeeld waarin recent de weging tussen maatschappelijke belangen en concurrentiepositie van bedrijven is gemaakt door het kabinet is de Actieagenda Industrie en omwonenden. Daarbij heeft de overheid, zoals eerder genoemd, een belangrijke rol in het waarborgen van het vestigingsklimaat en de concurrentiepositie van bedrijven. Nederland heeft er niet veel aan als met de uitstoot ook alle industrie uit Nederland verdwijnt. Nederland kan een voorbeeld worden hoe een schone, klimaatneutrale industrie in een dichtbevolkt land kan bijdragen aan het creëren van duurzame welvaart. We willen daarom innovatieve bedrijven, die bijdragen aan de concurrentiekracht van Nederland en aan het oplossen van maatschappelijke uitdagingen juist hier houden en waar mogelijk versterken. Het is mogelijk dat een combinatie van financiële instrumenten een bijdrage kan leveren aan zowel het verlagen van de uitstoot, als het behoud van bedrijven. Dit verdient nader onderzoek naar de effectiviteit en wenselijkheid van deze instrumenten naast de bestaande regelgeving op basis van normering. Dit vraagt om expliciete keuzes, waarbij voor sommige instrumenten ook voorzien moet worden in financiële dekking²³.

¹⁸ Kamerstuk 32 813, nr. 1230

¹⁹ Kamerstuk 29 826, nr. 147

²⁰ Kamerstuk 32 637, nr. 593

²¹ Speelveldtoets 2023 | Rapport | Rijksoverheid.nl, bijlage bij Kamerstuk 29 826, nr. 196

²² Kamerstuk 32 813, nr.1230

²³ Kamerbrief bij Actieagenda Industrie en Omwonenden van 15 maart 2024

Door een combinatie van beleid van normeren en beprijzen om de energietransitie te laten slagen zal grijze industrie veranderen in groene industrie. Dit heeft gevolgen voor de arbeidsmarkt. Daarbij is het voor werknemers belangrijk dat (om)scholing en begeleiding beschikbaar is en dat goed werkgeverschap voor zowel werkgevers als werknemers loont. Arbeidsmobiliteit voor werknemers uit bijvoorbeeld grote industriële clusters is hierbij geen gegeven, vanwege een vergrijsd personeelsbestand en de specifieke technische banen, die niet altijd beschikbaar zijn in de regio's. Het is dus belangrijk om in te zetten op de wendbaarheid van werkenden via Leven Lang Ontwikkelen (LLO). Er loopt een pilot voor tijdelijke inkomensondersteuning voor mensen die zich omscholen naar de tekortsectoren techniek en ICT. Daarnaast wordt met het arbeidsmarktpakket beoogd om meer zekerheid te geven aan werkenden door onder meer een minimaal aantal werkuren voor oproepkrachten, en door uitzendkrachten sneller een vast contract te geven. Ook stimuleert het kabinet transities onder andere door het behouden en vergroten van de instroom in de bètatechnische arbeidsmarkt via het Actieplan Groene en Digitale Banen²⁴.

Tot slot deelt het kabinet het advies van de WRR dat een geloofwaardig en houdbaar beleid wat betreft normering en beprijzen noodzakelijk is om duidelijkheid te scheppen voor ondernemers. Het toekomstige bedrijvenbeleid zal gunstig moeten zijn voor bedrijven die bijdragen aan de grote maatschappelijke opgaven. Beleid rondom normeren, beprijzen en subsidiëren zal hiermee in lijn moeten worden gebracht. Daarmee wordt onzekerheid verkleind voor het aanjagen van langetermijninvesteringen. Dit kan gerichte innovatie aanjagen en bijdragen aan ons lange termijn verdienvermogen.

Een volgend kabinet kan desgewenst gebruik maken van doorrekeningen en beleidsopties uit onder andere: Belastingen in een maatschappelijk perspectief: Bouwstenen voor een beter belastingstelsel²⁵, IBO Biodiversiteit²⁶, IBO Scherpe doelen, scherpe keuzes, Keuzewijzer Klimaat & Energie²⁷, en het rapport Normeren en beprijzen van stikstofemissies²⁸.

Een deeladvies van de WRR is om de regie over regulering en handhaving te versterken.

De WRR pleit voor deskundig toezicht zodat toezichthouders als gelijkwaardige partij ten opzichte van ondernemingen tegenwicht én kennis bieden. Ook beleidsmakers moeten voldoende kennis van zaken bezitten om private partijen van repliek te dienen.

Algemene overwegingen

Zowel in vergunningverlening als toezicht heeft de overheid een rol om het gewenste gedrag van bedrijven te borgen. De naleving van normen (aanbeveling 1) vereist inzet van bedrijven en handhaving en toezicht. Er is een spanningsveld tussen de overheid die aan de ene kant goed moet weten wat er speelt bij bedrijven, maar aan de andere kant een zekere afstand moet waarborgen tussen overheid en bedrijfsleven om te voorkomen dat het te veel beïnvloed wordt door de belangen van een individueel bedrijf of sector. Het is daarom van groot belang voor uitvoering van wetgeving op het gebied van maatschappelijke uitda-

²⁴ Kamerstuk 29 544, nr. 1173

²⁵ Kamerstuk 32 140, nr. 180

²⁶ Kamerstuk 26 407, nr. 149

²⁷ Kamerstuk 32 813, nr. 1177

²⁸ Kamerstuk 35 334, BJ

gingen dat zowel toezichthouders als beleidsmakers blijf geven van rolbewustheid en over de juiste expertise beschikken om de informatie van alle partijen op waarde te schatten.

Kabinetsweging

De effectiviteit van beleid staat of valt bij een goed stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Voor de effectiviteit en doelmatigheid van beleid is de naleving van regelgeving door bedrijven van belang.

Op milieugebied is het kabinet daarom aan de slag gegaan om zo snel mogelijk opvolging te geven aan de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen²⁹ voor een sterker en onafhankelijker VTH-stelsel. Ook in andere trajecten in het milieubeleid is er aandacht voor handhaving en toezicht, bijvoorbeeld het Schone Lucht Akkoord (SLA) en het Impulsprogramma Chemische Stoffen. In de Actieagenda Industrie en Omwonenden staan maatregelen om regie op regulering en handhaving verder te versterken. Via de Actieagenda Industrie en Omwonenden zet het kabinet concrete stappen om gezondheid en duurzaamheid meer sturend te maken en volwaardig mee te laten wegen bij beleid en vergunningverlening³⁰.

Verder zet het kabinet in op het invoeren van een toelatingsstelsel voor uitzendbureaus en andere bedrijven die aan terbeschikkingstelling van arbeid doen. Het toelatingsstelsel draagt bij aan het voorkomen van misstanden en geeft bedrijven meer zekerheid over dat hun ingehuurd personeel juist wordt behandeld. Het kabinet zet zich met de Arbovisie 2040 in op «zero death». Het kabinet wil dat er geen mensen meer overlijden door slechte arbeidsomstandigheden en dat het aantal arbeidsongevallen en zieken door en op het werk significant daalt. Dit kan alleen als alle werkgevers, opdrachtgevers en werkenden investeren in preventie en de Arbo regelgeving goed naleven. Het huidige kabinet is bezig met de opvolging aan de aanbevelingen van de commissie van Aartsen over het stelsel van vergunningen, toezicht en handhaving en de implementatie van de Actieagenda Industrie en omwonenden,³¹ welke ook na deze kabinetsperiode stappen van een volgend kabinet vereisen.

Wees terughoudend met financiële steun

Het tweede advies van de WRR is om subsidies en fiscale regelingen te heroverwegen die het belastingstelsel onnodig complex en ineffectief maken, die schadelijke bedrijfsmodellen of effecten mede in stand houden en gevestigde belangen dienen. Tijdelijke financiële steun kan wel overwogen worden waar dit bijdraagt aan de aanpak van maatschappelijke opgaven.

Algemene overwegingen

Het is evident dat financiële steun, in de vorm van subsidies en/of gunstige fiscale regelingen, die tegen een maatschappelijk doel of transitie inwerkt, moet worden afgebouwd. In lijn hiermee is het essentieel om economische dynamiek en ondernemerschap te stimuleren om vernieuwingen in de maatschappij en economie tot stand te laten komen. Er is bovendien breed maatschappelijk en politiek draagvlak voor de noodzaak tot vereenvoudiging van het belastingstelsel – met aandacht voor de uitvoering.

²⁹ Kamerstuk 22 343, nr. 394

³⁰ Kamerstuk 28 089, nr. 267

³¹ Kamerstuk 28 089, nr. 267

In specifieke gevallen kan er echter een duidelijke rationale zijn voor subsidies en/of fiscale regelingen gericht op concrete beleidsdoelen, zowel tijdelijk als permanent. Voor tijdelijke subsidiëring is dat wanneer deze gericht is op een noodzakelijke bijdragen aan maatschappelijke transities^{32, 33} die zonder deze subsidies niet (snel genoeg) tot stand komen. Verder kunnen subsidies de betaalbaarheid verbeteren en de ontwikkeling van niet-marktrijpe technieken versnellen, die zonder subsidies niet of te langzaam van de grond komen. Daarnaast kan er ook een rationale zijn voor permanente regelingen voor innovatie³⁴. Vanwege de positieve externe effecten innoveren bedrijven zonder subsidies of fiscale regelingen minder dan maatschappelijk gewenst. Een bedrijf wordt zelf dan niet voldoende beloond voor een investering (bijvoorbeeld in kennis), omdat het niet te voorkomen is dat anderen meeprofiteren, waarvoor het eerste bedrijf niet wordt gecompenseerd. Het optimale niveau van innovatie is niet te behalen via alleen beprijzing of normering. Daarnaast kunnen subsidies bijdragen als alternatief voor fiscale regelingen aan meer transparantie (omdat fiscale regelingen bijvoorbeeld vaak afhankelijk zijn van het marginale tarief van een belastingplichtige) en budgettaire beheersbaarheid.

Het is tevens belangrijk om het risico op verplaatsing te mitigeren van bedrijven die van essentiële waarde zijn voor de Nederlandse economie en rekening te houden met strategische autonomie. Van sommige essentiële goederen/diensten willen we niet (te) afhankelijk worden van sommige landen. Tot slot kan draagvlakerosie en weerstand bij verliezers in een transitie reden zijn om wel in te zetten op subsidies om het draagvlak te behouden en voorkomen dat de transitie stilvalt.

Kabinetsweging

Het kabinet acht het van belang subsidies en fiscale regelingen alleen in te zetten als er een goed onderbouwde rationale is en de voordelen met het oog op brede welvaart opwegen tegen de eventuele nadelen. Nieuwe regelingen worden daarop getoetst en bestaande subsidies en fiscale regelingen worden periodiek geëvalueerd op doeltreffendheid en doelmatigheid. Zo is er het Rijksbrede Evaluatiestelsel, dat het geheel aan instrumenten, wetten en regels voor evaluaties bevat. Naast evaluatieonderzoeken per ministerie, zijn er ook Rijksbrede instrumenten voor beleidsevaluaties zoals bijvoorbeeld de Strategische Evaluatie Agenda.

Jaarlijks worden diverse Interdepartementale Beleidsonderzoeken uitgevoerd en vinden periodiek (Maatschappelijke) Heroverwegingen plaats, waarbij ambtelijk beleidsopties in kaart worden gebracht. Uitgangspunt van dit kabinet bij nieuw afgeronde evaluaties, is dat als fiscale regelingen negatief worden geëvalueerd, deze worden afgeschaft, aangepast, of omgezet in ander beleid. Het kabinet heeft bij Voorjaarsnota 2023 en Belastingplan 2023 onder andere besloten tot hervorming van de bedrijfsopvolgingsregeling (BOR) en van de motorrijtuigenbelasting³⁵.

Momenteel loopt Nederland achter op het gebied van R&D investeringen. Hoewel de investeringen in R&D de laatste jaren zijn gestegen, zijn deze nog niet op het streefgetal van 3% publiek en privaat geld. De uitgaven voor R&D voor Nederland bewegen zich al zo'n vijftig jaar tussen de 1,64% en 2,31% van het bbp (Rathenau, 2023³⁶). Nederland bevindt zich

³² CPB (2021) Green innovation policies: a literature and policy review

³³ Bolhuis (2023) Beleidseconomen moeten weten wat transitiefalen is, in ESB

³⁴ Kamerstuk 32 637, nr. 358

³⁵ Kamerstuk 32 140, nr. 167

³⁶ Rathenau (2023) Factsheet «Op naar drie procent»

hiermee boven het EU-27 gemiddelde, maar onder het OESO-gemiddelde en onder het gemiddelde van onze buurlanden (TNO, 2024³⁷), terwijl investeringen in innovatie randvoorwaarde zijn voor een gezonde en duurzame economie.

Het kabinet onderschrijft dat subsidies tijdelijke instrumenten moeten zijn waar het gaat om de stimulering van transitie, maar dat er ook een rationale kan zijn voor voortdurende subsidies voor zaken waar de markt dit zelf niet oppakt en meer het karakter van een publieke dienst kennen. Bijvoorbeeld voor fundamenteel onderzoek ten behoeve van innovatie, of agrarisch natuur- en landschapsbeheer voor soortenbehoud van onder meer akker- en weidevogels³⁸.

Daarnaast heeft het kabinet oog voor de economie als geheel en maakt daarbij ruimte voor innovatieve, toetredende bedrijven. Economische dynamiek (*creative destruction*) is van groot belang voor ons verdienvermogen en het behalen van maatschappelijke opgaven en transitie. Dat betekent ook als overheid opkomen voor belangen van bedrijvigheid die er nu nog niet is, maar in de toekomst wel gewenst is. Het kabinet zet hier onder andere op in door ambitieus start-up en scale-upbeleid, met specifieke regelingen gericht op startende bedrijven (bijvoorbeeld Vroege fase financiering en de Seed Capital-regeling)³⁹. In die economische dynamiek kan in een krappe arbeidsmarkt ook arbeid vrijkomen voor de meest productieve bedrijven. Daarbij is het van belang dat meer uren werken ook moet lonen. Het kabinet heeft in de afgelopen jaren ook stappen gezet om werken lonender te maken, bijvoorbeeld door het minimumloon te verhogen en het minimumuurloon in te voeren. Ook heeft het kabinet de lasten op arbeid verlaagd, door bijvoorbeeld de arbeidskorting te verhogen. Daarnaast wordt de kinderopvangtoeslag verhoogd in 2024 (via een verhoging van de maximum uurprijzen) naar aanleiding van de wens van de Tweede Kamer.⁴⁰

Ontketen investeringen voor transitie

Het derde advies van de WRR is om investeringen te ontketen van transitie, onder meer door inkoop en aanbesteding meer opgavegericht te maken.

Algemene overwegingen

De aanbestedingsregels zorgen voor een doelmatige en transparante overheidsinkoop, waarbij ondernemers eerlijke kansen krijgen. Met het opnemen van sociale, gezondheid gerelateerde en duurzame criteria bij aanbestedingen, is het doel het competitief maken van nieuwe marktproducten die vanwege de beperkte omvang van hun marktpositie nog moeilijk mee kunnen concurreren, omdat productiekosten hoger liggen. Hiermee is de overheid launching customer en zo kunnen aanbestedingen gebruikt worden als instrument om bij te dragen aan deze maatschappelijke doelstellingen.

³⁷ TNO (2024) Nederland verliest economisch terrein door achterblijvende R&D-investeringen

³⁸ Motie Klaver c.s. (Kamerstuk 36 410, nr. 23) en amendement van Van der Lee c.s. (Kamerstuk 36 410 XV, nr. 57)

³⁹ Ondersteuning aan ambitieuze ondernemers en start-ups | Ondernemen en innovatie | Rijksoverheid.nl

⁴⁰ Motie Klaver c.s. (Kamerstuk 36 410, nr. 23) en amendement van Van der Lee c.s. (Kamerstuk 36 410 XV, nr. 57)

De WRR constateert terecht dat bij de overheidsinkoop de maatschappelijke impact steeds meer in ogenschouw wordt genomen. Het kabinet onderschrijft dat het van belang is om verdere stappen te nemen met maatschappelijk verantwoord inkoop- en aanbestedingsbeleid. Ook in lijn met het WRR-rapport, onderschrijft het kabinet het belang van centrale sturing om te voorkomen dat bedrijven te maken krijgen met verschillende regels van verschillende overheidsinstanties. Hiervoor is de MVI-criteria tool ter beschikking gesteld voor alle aanbestedende overheidspartijen om minimumeisen en gunningscriteria voor sociale, innovatieve en duurzame inkoop te realiseren. Tegelijkertijd acht het kabinet het ook van belang decentrale overheden enige ruimte en flexibiliteit te geven bij aanbestedingen.

Het huidige beleid omvat onder andere de inkoopstrategie van het Rijk (Inkopen met Impact), het Nationaal plan Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen 2021–2025, en het Manifest Maatschappelijk Verantwoord – Opdrachtgeven en Inkopen 2022–2025. Deze laatste is ondertekend door onder andere gemeenten, provincies, ministeries en waterschappen. Ook vanuit Europa is er in toenemende mate een trend om in aanbestedingen eisen te stellen over maatschappelijk verantwoord inkopen, zoals bijvoorbeeld de Regeling bevorderen schone wegvoertuigen en de Batterijverordening. Dit is ook in lijn met de voorgestelde EU-richtlijn *Corporate Sustainability Due Diligence* (CSDDD), waarin in het politiek akkoord is opgenomen dat naleving van IMVO-wetgeving als gunningscriterium kan worden gebruikt bij publieke aanbestedingen.

Sinds 2020 zijn in het kader van het Klimaatakkoord en het Nationaal Programma Circulaire Economie, circa 35 Buyer Groups uit de grond-, weg- en waterbouw, bouw, mobiliteit, ICT, textiel en kunststoffen opgericht. Deze Buyer Groups zijn primair gericht op het terugdringen van CO₂-uitstoot⁴¹ en het stimuleren van circulaire inkoop⁴², en daarnaast is er ook aandacht voor sociale thema's⁴³. Publieke en private opdrachtgevers werken daarin aan een gedeelde marktvisie en inkoopstrategie, om deze vervolgens in de eigen aanbestedingspraktijk te implementeren. Verder bundelt Nederland met negen andere landen via het Circular and Fair ICT Pact⁴⁴ de inkoopkracht om de internationale ICT-markt te beïnvloeden.

Een volgend kabinet kan gebruik maken van de evaluatie van het MVI 2021–2025 (gepland voor 2024) en de beleidsreactie op het 10-punten plan om inkoopkracht beter te benutten voor maatschappelijk opgaven.

Een deeladvies van de WRR is dat de overheid lange termijn maatschappelijke doelen (visie/ stip aan de horizon) opstelt. Een pad met duidelijke doelen en tussendoelen kan deel uitmaken van stabiel overheidsbeleid.

Algemene overwegingen

Een voorspelbaar, stabiel overheidsbeleid is noodzakelijk voor een structureel gezonde, dynamische economie en het behalen van maatschappelijke doelstellingen. Bovendien kan dit onzekerheden rondom

⁴¹ Kamerstuk 32 813, nr. 1307

⁴² Het rapport Buyer groups. Potentiële duurzaamheidswinst door een nieuwe manier van maatschappelijk verantwoord inkopen (RIVM, 2022) laat zien dat zes van de dertien gemonitorde Buyer Groups een equivalent aan 80.125 ton CO₂-reductie zullen realiseren in hun geplande aanbestedingen. Dit staat gelijk aan de jaarlijkse uitstoot van 19.000 huishoudens.

⁴³ Kamerstuk 26 485, nr. 399

⁴⁴ Kamerstuk 30 196, nr. 758

de gewenste richting en snelheid in transities wegnemen, en zo bedrijven duidelijkheid bieden.

Kabinetsweging

Het kabinet onderschrijft het belang van lange termijn maatschappelijke doelen en stabiel overheidsbeleid dat bij die doelen aansluit. Bedrijven hebben een perspectief en stabiel beleid nodig, zonder steeds veranderen van regels of wisselende belastingtarieven, om langdurige investeringen hier te doen. Zie hiervoor ook het Perspectief op de Economie, de Actieagenda Industrie en omwonenden en de Strategische agenda voor het ondernemersklimaat. Het kabinet heeft oog voor het belang dat bedrijven hechten aan stabiele, voorspelbare en uitvoerbare wetgeving. Dit bestaat onder andere uit het voorkomen van onnodige regeldruk, een stabiel fiscaal vestigingsklimaat en continuïteit in regelingen die bijdragen aan onze maatschappelijk uitdagingen, waaronder ons verdienvermogen⁴⁵. Stabiel overheidsbeleid is noodzakelijk om langjarige doelstellingen met betrekking tot klimaat of gezondheid te behalen. Voorbeelden hiervan zijn, de Agenda Natuurinclusief, het Nationaal Preventieakkoord of de doelen verbonden aan het missiegedreven innovatiebeleid.

Het derde advies van de WRR is om een publiek private investeringsbank op te richten.

Algemene overwegingen

Een goed werkende financieringsmarkt is cruciaal om het bereik van innovatiebeleid te vergroten en voor ondernemingen om passende financiering te vinden voor groei, vernieuwing, investeringen in transities en ter behoud van het internationale gelijke speelveld.

Kabinetsweging

Op dit moment loopt een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) naar bedrijfsfinanciering⁴⁶ waarin wordt onderzocht welke knelpunten er zijn op de bedrijfsfinancieringsmarkt en of het huidige bedrijfsfinancieringsinstrumentarium het meest effectieve en efficiënte middel is om deze knelpunten op te lossen. Het is van belang om meerdere opties nauwkeurig uit te werken. Het IBO bedrijfsfinanciering zal concrete beleidsopties voorstellen. Het is aan een volgend kabinet om eventueel een keuze te maken over een publiek-private investeringsinstelling. Het kabinet heeft een strategie bepaald voor mkb financiering⁴⁷. Deze heb ik verder gebracht gezamenlijk met de sector in ambitieuze afspraken in het mkb convenant over betere financiering voor het mkb, dat met uw Kamer is gedeeld op 16 november 2023⁴⁸.

IV. Afsluiting

In het overheidsbeleid is meer dan voorheen een focus op brede welvaart van belang. Met betrekking tot bedrijven is een innoverende, concurrerende, dynamische markt van belang waarin bedrijven schaarse middelen zo efficiënt mogelijk inzetten. Bedrijven zijn essentieel voor het verdienvermogen en spelen een belangrijke rol in maatschappelijke transitities. Overheidsbeleid beïnvloedt het bedrijfsleven langs verschillende kanalen.

⁴⁵ Kamerstuk 32 637, nr. 513

⁴⁶ Miljoenennota 2024, Bijlage 18 Taakopdrachten IBO's

⁴⁷ Kamerstuk 32 637, nr. 578

⁴⁸ Kamerstuk 32 637, nr. 589

Op de markten waarin het niet vanzelf loont om goed zaken te doen (bijvoorbeeld door positieve of negatieve externe effecten), is er een duidelijke rol voor de overheid om de gewenste richting te bepalen en de randvoorwaarden die daarvoor nodig zijn op orde te hebben. Het streven is om bedrijven in deze richting te bewegen met een goede mix van normeren, beprijzen en subsidiëren, waarin de vervuiler betaalt.

Er bestaan verschillende overwegingen bij wat de beste combinatie is van beleidsinstrumenten, waarbij onder andere principes als doelmatigheid, rechtvaardigheid en betaalbaarheid onderling afgewogen moeten worden. Hierbij is het belangrijk om oog te hebben voor de context en onzekerheden waarin een bedrijf of sector opereert, en ook voor het perspectief van de burger/consument. Een niet te onderschatten factor om bedrijven in de goede richting te bewegen is consistent en voorspelbaar beleid, zodat ondernemers en werknemers weten waar ze aan toe zijn. De keuzes die hierbij nodig zijn vergen politieke weging. Het is daarom aan een nieuw kabinet om hierin verdere keuzes te maken.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
M.A.M. Adriaansens