

Succesvol inspelen op onzekerheid omtrent milieuwet- en regelgeving met een integrale strategie

A.R. Fremeth en B.K. Richter zijn verbonden aan de vakgroep Bedrijfskunde, Economie en Overheidsbeleid van de Richard Ivey School of Business bij de universiteit van West-Ontario (Canada).¹

Schets van twee integrale strategieën waarmee kan worden ingespeeld op onzekerheid omtrent toekomstige milieuwet- en regelgeving. De onderneming die goed let op de succesvoorwaarden en risico's kan hier concurrentievoordeel mee opbouwen.

1. Correspondentie via afremeth@ivey.uwo.ca resp. brichter@ivey.uwo.ca.
2. Zie voor de consequenties van onzekerheid voor een onderneming: Alfred A. Marcus, 'Policy Uncertainty and Technological Innovation', *Academy of Management Review*, 6/3, juli 1981, pp. 443-448; Frances J. Milliken, 'Three Types of Perceived Uncertainty About the Environment: State, Effect, and Response Uncertainty', *Academy of Management Review*, 12/1, jan. 1987, pp. 133-143; Birger Wernerfelt en Aneel Karnani, 'Competitive Strategy Under Uncertainty', *Strategic Management Journal*, 8/2, maart-april 1987, pp. 187-194.

Het bedrijfsleven heeft hoe dan ook te maken met onzekerheid omtrent de verdere ontwikkeling van regelgeving op het gebied van milieu, ongeacht of men wel of niet actief milieubeleid ontwikkelt.² De uitvoering van iedere nieuwe overheidsmaatregel creëert winnaars en verliezers in de markt. De kans om als winnaar uit de bus te komen is weliswaar niet groot, maar succes is evenmin een toevalstreffer. Voor het management is het belangrijk om te weten hoe men de kans op succes kan vergroten. In dit artikel zullen wij uiteenzetten, dat men dit kan doen door vragen te stellen waarmee wet- en regelgeving eerder als een kans dan als een bedreiging wordt gezien:

- Kan het voor ons profijtelijk zijn om te investeren in milieu-initiatieven zelfs wanneer wet- en regelgeving ons daar niet toe dwingen?
- Kunnen wij profiteren van nieuwe milieuwetgeving in een aangrenzende staat of regio, ook al geldt zo'n wet niet in onze thuismarkt?

Bij het beantwoorden van deze vragen dient het management te beseffen, in het belang van de onderneming, dat toekomstige regelgeving niet volstrekt toevallig tot stand komt. Regelgeving vloeit voort uit een onderhandelingsproces in de maatschappelijke en politieke arena. Daar nemen niet alleen maatschappelijke partijen en politici aan deel, maar ook ondernemingen. De druk die elk van deze 'spelers' uitoefent, beïnvloedt de kans op een bepaald overheidsbeleid. Gezien de manier waarop dat beleid tot stand komt, zal de uitkomst voor niemand ideaal zijn – maar zal wel iedereen er

iets van 'zijn gading' in vinden. Managers die dit 'spel' beter leren 'spelen', maken meer kans om hun stempel te drukken op nieuwe wet- en regelgeving. Het gaat er om, de onderhandelingspositie van de onderneming tegenover maatschappelijke partijen en de politiek te versterken zonder toe te geven op terreinen waarop de onderneming competenties heeft ontwikkeld. De twee integrale strategieën die wij zullen voorstellen, berusten beide op het besef dat maatschappelijke en politieke krachten de concurrentiedynamiek rond een onderneming kunnen doen veranderen.³ De eerste strategische optie is om te pleiten voor pragmatische en progressieve wet- en regelgeving. Men stuurt dan aan op een milieubeleid dat aansluit bij de bestaande milieucompetenties van de eigen onderneming. Concurrenten die de betreffende milieucompetenties zelf niet hebben, worden dan op extra kosten gejaagd omdat zij zich snel moeten aanpassen. De tweede mogelijke strategie is om stelselmatig in te spelen op de ontwikkelingen ten aanzien van nieuwe regelgeving teneinde te voorkomen dat er nog strengere milieunormen worden ingevoerd. De onderneming kan zich dan in haar eigen tempo aanpassen aan de komende regelgeving.

Onzekerheid rond regelgeving doorgronden

Hoe kan het management nu bepalen waar de onderneming staat met betrekking tot veranderingen in wet- en regelgeving? Velen denken dat dit niet kan, maar ons analytisch schema biedt er het antwoord op. In figuur 1 laten wij de vier stappen zien

die het management dient te nemen: schat de huidige positie in; onderzoek in hoeverre onzekere aspecten van de regelgeving relevant zijn voor de onderneming; doorgrond de kwetsbaarheid van de onderneming op de langere termijn; en, bovenal, overweeg integrale strategieën.

Inschatting: de positie van de onderneming

Figuur 2 toont de mogelijke posities van de activiteiten van een onderneming met betrekking tot publieke en private belangen (zie ook kader 'Afweging ...'). Die activiteiten kunnen in elk van de vier geschetste zones in figuur 2 liggen, afhankelijk van de geschiedenis en strategie van een onderneming. Overigens kan een 'activiteit' al zoiets simpels zijn als de manier waarop een manager zelf omgaat met collega's en klanten. Bovendien kunnen verschillende aspecten van een en dezelfde ac-

tiviteit in verschillende zones vallen: per privévliegtuig reizen om een belangrijke transactie te sluiten zou een activiteit zijn in zone 1; dezelfde transactie afronden in een videoconferentie is zone 2; een personeelsreisje naar een verre bestemming zone 3; en emissiecompensatie kopen voor zakenreizen zone 4. De verticale as in figuur 2 geeft de actuele winstgevendheid van een bepaalde activiteit aan. Hoe hoger de activiteit staat, des winstgevender ze is. De horizontale as staat voor de mate van 'milieubewustzijn' van een bepaalde activiteit: naarmate de activiteit verder naar rechts staat, zet de onderneming op eigen initiatief meer middelen in voor milieubescherpende maatregelen.

Diagnose: onzekerheden met betrekking tot wet- en regelgeving

Door de diverse mogelijke uitkomsten op het ge-

Afweging tussen publieke en private belangen

In het onderzoek wordt de spanning tussen het publieke en het private belang al sinds lange tijd onderkend. Zie bijvoorbeeld:

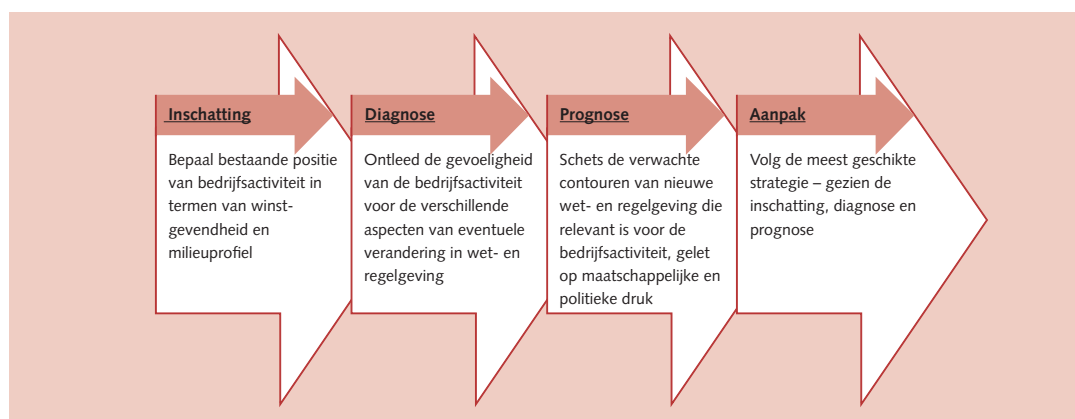
- Archie B. Carroll, 'A Three-Dimensional Conceptual Model of Corporate Performance', *Academy of Management Review*, 4/4, oktober 1979, pp. 497-505.
- R. Edward Freeman, *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Pitman Publishing, Boston (Mass.), 1984.
- Donna J. Wood, 'Corporate Social Performance Revisited', *Academy of Management Review*, 16/4, oktober 1991, pp. 691-718.
- Jennifer Griffin en John F. Mahon, 'The Corporate Social Performance and Corporate Financial

Performance Debate', *Business & Society*, 36/1, maart 1997, pp. 5-31.

- Amy J. Hillman en Gerald D. Keim, 'Shareholder Value, Stakeholder Management, and Social Issues: What's the Bottom Line?', *Strategic Management Journal*, 22/2, februari 2001, pp. 125-139.

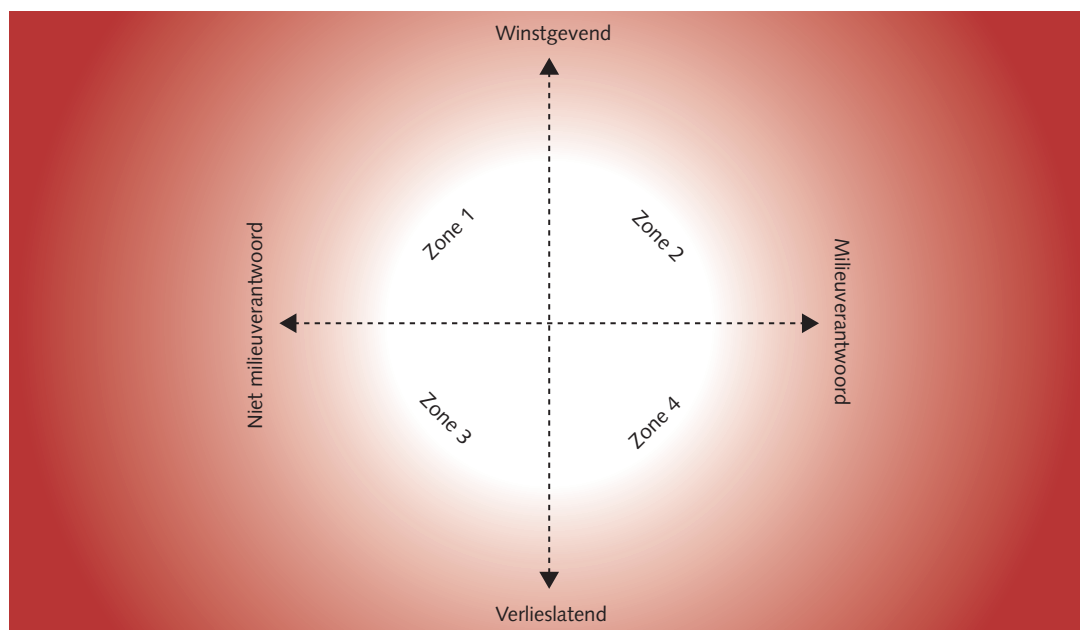
Zoals ieder ander schema voor de positionering wordt ook dat van ons beperkt door de achterliggende veronderstelling dat alle overige en in het schema onvermelde aspecten niet veranderen. Met deze vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid kunnen managers beter inschatten in hoeverre activiteiten van de onderneming gevoelig zijn voor druk uit de omgeving.

Figuur 1. Analytisch schema voor omgaan met onzekerheid omtrent toekomstige wet- en regelgeving



3. David Baron, 'Integrated Strategy: Market and Nonmarket Components', *California Management Review*, 37/2, winter 1995, pp. 47-65.

Figuur 2. Publiek/private positiekaart



bied van de regelgeving te ontlede, kan men in kaart brengen welke aspecten van mogelijke toekomstige regelgeving bij uitstek om aandacht vragen. Onzekerheden zijn onder meer hoe lang nieuwe wet- en regelgeving nog op zich laat wachten (dagen? maanden? jaren?), de veranderingstendens (progressief, status quo, regressief) en de mate van verandering (groot of klein). Het aantal mogelijke uitkomsten van een onzekere situatie omtrent toekomstige regelgeving loopt bovendien nog verder op door alle mogelijke lokale, regionale, landelijke en internationale beleidsontwikkelingen.⁴ Nog weer andere onzekere factoren om wellicht rekening mee te houden, zijn hoe vaak beleid verandert, het opgelegde regime voor de naleving (flexibel of star), en de mogelijke sancties bij overtreding (mild of streng).

Hoe groter deze onzekerheden zijn, des te moeilijker wordt het voor het management om te bepalen wanneer de onderneming moet reageren, wat die reactie moet zijn, en welke kosten er mee gemoeid zijn. De ene onderneming ziet nieuw beleid liever vandaag dan morgen afgekondigd worden, andere hebben liever dat het op de lange baan wordt geschoven. Progressieve wet- en regelgeving kan een andere opstelling vereisen dan regressieve. De mate waarin een onderneming weet in te spelen op toekomstige beleidseisen bepaalt of ze de voorkeur geeft aan een grotere of juist een kleinere beleidswijziging.

Prognose: inzicht krijgen in kwetsbaarheid op termijn

Het management zal moeten bepalen in hoeverre de bestaande positie op de langere termijn levensvatbaar is. In figuur 2 zijn sommige activiteiten wel winstgevend, maar worden er geen milieumaatregelen genomen (zone 1). Andere activiteiten zijn eveneens winstgevend, maar daar worden wél milieumaatregelen getroffen (zone 2). Weer andere activiteiten zijn niet winstgevend en er worden ook geen milieumaatregelen genomen (zone 3). En tot slot zijn er activiteiten die geen winst maken maar waar wel milieumaatregelen worden genomen (zone 4). In zone 3 wil je als onderneming natuurlijk helemaal niet zitten, en in zone 2 juist wel. Komt er met betrekking tot een activiteit in zone 2 ambitieuze (uitermate progressieve) wet- en regelgeving, dan kan de onderneming daarvan profiteren omdat deze nieuwe wet- en regelgeving vermoedelijk haar bestaande competenties ondersteunt. Blijft het overheidsbeleid lange tijd ongewijzigd, dan is dat aanvaardbaar; de activiteiten in zone 2 zijn immers onder de bestaande omstandigheden winstgevend. En wordt de regelgeving voor een bepaalde activiteit in zone 2 versoepeld, dan heeft dat nauwelijks directe consequenties. De grote vraagtekens zijn de zones 1 en 4: daar zal een afweging moeten worden gemaakt.

Zone 1 vertegenwoordigt een aantrekkelijke maar riskante positie. Vooral nog winstgevende activiteiten waar geen milieumaatregelen worden geno-

⁴. Voor meer hierover, zie: Ans Kolk en Jonatan Pinske, 'Market Strategies for Climate Change', *European Management Journal*, 22/3, juni 2000, pp. 265-279.

men vormen een doelwit voor verandering. Activisten zullen zich inspannen om ervoor te zorgen dat de kosten voor dergelijke activiteiten stijgen, zodat ze minder winstgevend worden. Het gaat er hier vooral om, vrijwillig meer milieumaatregelen te nemen zonder daarmee de winstgevendheid te ondermijnen.

In zone 4 staat milieubeleid minder nadrukkelijk op de agenda maar is de toekomst onzeker doordat er verlies wordt geleden. Hier worden managers niet onder druk gezet door de milieubeweging en politici, maar door de aandeelhouders, die eerst en vooral willen dat er winst wordt gemaakt. Aangezien middelen altijd schaars zijn, zal deze positie niet eindeloos kunnen voortduren – de markt voor deugdzaamheid is nu eenmaal niet zo groot.⁵ De grootste uitdaging in deze zone is om winst te maken met activiteiten waar de samenleving belang aan hecht.

Het politieke steekspel bepaalt uiteindelijk welk regelgevend kader er komt. Hoe de verschillende aspecten van dit nieuwe kader worden ingevuld, zal mede worden bepaald door de concurrentie in de maatschappelijke en politieke arena. Omdat nieuwe wet- en regelgeving altijd op veel weerstand stuit, is er vaak een neiging om veel bij het oude te laten;⁶ op milieugebied ligt dit vermoedelijk anders – hier stuit verandering vermoedelijk juist op minder weerstand. Ook stuiten kleinere veranderingen in overheidsbeleid vaak op minder verzet dan grote. Verder zullen wet- en regelgeving eerder veranderen wanneer er minder partijen zijn die daar een stokje voor kunnen steken.

Aanpak: een passende strategie kiezen

Het management zal een strategie dienen te kiezen waarbij de onderneming gebruik maakt van haar sterke kanten, de positie in de markt benut en rekening houdt met de druk van niet-commerciële partijen, zoals overheid en politiek en milieubeweging. Wij presenteren hier nu twee strategische opties: actief pleiten voor een pragmatisch en progressief overheidsbeleid, of actief inspelen op zich ontwikkelende wet- en regelgeving. Het management dient deze opties te overwegen wanneer ze beter zijn dan simpelweg lijdzaam afwachten op wat komen gaat.

1. Actief pleiten voor verandering – Voor activiteiten in zone 4 zijn de beleidstendens en de tijd die nog rest tot nieuwe wet- en regelgeving de kritieke aspecten van beleidsonzekerheid waar het management een antwoord op zal moeten formuleren. De

kosten van milieumaatregelen zijn misschien moeilijk te ‘verkopen’ aan aandeelhouders, zeker wanneer die geen druk vanuit de samenleving ervaren. De onderneming die zich sterk maakt voor ambitieuzere wet- en regelgeving zal overheid en politiek daar echter voor kunnen winnen, indien zij laat zien, dat zij kan en wil voldoen aan die maatschappelijk wenselijke hogere normen. Een strategie waarbij actief wordt gepleit voor een pragmatisch en progressief overheidsbeleid brengt een dergelijk beleid misschien sneller dichterbij.

Een onderneming kan zich onderscheiden met een actieve opstelling op milieugebied.⁷ Dat opent nieuwe mogelijkheden. Als een onderneming zich sterk maakt voor progressieve wet- en regelgeving die in het maatschappelijk belang is, zouden politici bijvoorbeeld eerder bereid kunnen zijn om rekening te houden met de belangen van die onderneming. Door activisten die doorgaans een tegenstander zijn de hand te reiken, kan men bovendien zijn zaak beter voor het voetlicht brengen. En verder kan deze opstelling de onderneming voordeel brengen wanneer de nieuwe wet- en regelgeving, waar men op inzet, er toe leidt, dat de concurrentie hogere kosten moet maken om er aan te kunnen voldoen.⁸

Met deze strategie kan men de bestaande opstelling op milieugebied aanhouden en de winstgevendheid versterken. De eigen activiteiten worden winstgevender doordat de concurrentieverhoudingen veranderen als gevolg van het strengere milieubeleid. Bij de concurrenten komt de marge op deze manier onder druk te staan doordat zij zich operationeel moeten aanpassen aan de nieuwe wet- en regelgeving. Strengere wet- en regelgeving zorgt er bovendien voor, dat de concurrentie onder vuur komt te liggen van de milieubeweging.

Het kan dus in het voordeel van een onderneming zijn, om zich sterk te maken voor een pragmatisch en progressief overheidsbeleid op milieugebied. De effectiviteit van deze strategie kan echter door uiteenlopende in- en externe factoren worden ondermijnd. Er zijn aanzienlijke kosten gemoeid met het ontwikkelen van een sterke lobby. Ook kan het lastig zijn om een thema te vinden waarbij de onderneming een sterk milieuprofiel heeft en waar politici warm voor lopen. (Deze elementaire uitdagingen verklaren misschien waarom slechts tien procent van alle beursgenoteerde ondernemingen op de een of andere manier aan lobbyen doet.⁹) Een lobby zal ook niet altijd het gewenste effect hebben; er is altijd een kans dat deze strategie mislukt. Verder is er het risico, dat niet alleen de con-

5. David Vogel, *The Market for Virtue: The Potential and Limits of Corporate Social Responsibility*, Brookings Institution Press, Washington (DC), 2006.

6. Raquel Fernandez en Dani Rodrik, 'Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty', *The American Economic Review*, 81/5, december 1991, pp. 1146-1155.

7. Magali Delmas, Michael V. Russo en Maria J. Montes-Sancho, 'Deregulation and Environmental Differentiation in the Electric Utility Industry', *Strategic Management Journal*, 28/2, feb. 2007, pp. 189-209.

8. Steven C. Salop en David T. Scheffman, 'Raising Rivals' Costs', *The American Economics Review*, 73/2, mei 1983, pp. 267-271; Abigail McWilliams, David D. Van Fleet en Kenneth D. Cory, 'Raising Rivals Costs through Political Strategy: An Extension of Resource-Based Theory', *Journal of Management Studies*, 39/5, juli 2002, pp. 707-724.

9. Bron: gegevens van het Center for Responsive Politics en eigen berekeningen van de auteurs.

In 2001 stond wetgeving voor elektronica-afval niet hoog op de agenda – maar HP had haast

currentie maar onbedoeld ook de eigen onderneming op hogere kosten wordt gejaagd door de nieuwe wet- en regelgeving die uiteindelijk uit de bus rolt. Eveneens is het denkbaar, dat het aangedragen thema geen hoge prioriteit heeft voor politici, met als gevolg dat zij er geen aandacht aan willen besteden.

2. *Speel actief in op zich ontwikkelende wet- en regelgeving* – Voor activiteiten in zone 1 zijn de tijd die nog rest tot nieuwe wet- en regelgeving en de mate waarin het wetgevend kader verandert de cruciale aandachtspunten voor het management. Nieuw overheidsbeleid op milieugebied kan de winstgevendheid van de activiteit onder druk zetten. Voor de overheid is er echter veel minder aanleiding om een onderneming tot actie te dwingen wanneer deze zich al actief opstelt op milieugebied en er geen maatschappelijke druk is om de regelgeving aan te scherpen. Een onderneming kan er voor kiezen om zich actief op te stellen op milieugebied teneinde nieuw overheidsbeleid overbodig te maken. Door stelselmatig in te spelen op nieuwe ontwikkelingen in de regelgeving kan men de ontwikkeling van progressief beleid wellicht vertragen en bereiken dat de veranderingen minder vergaand zullen zijn.

Een actief milieubeleid van een onderneming dient niet te bestaan uit lukraak gekozen maatregelen. Men moet inspelen op trends in het overheidsbeleid. Daarbij dient men te beseffen, dat politici zich vaak laten leiden door nieuwe wet- en regelgeving in andere staten en landen (zie ook kader 'Spreiding van beleid'). Managers die mogelijke toekomstige regelgeving in hun markt weten in te schatten, kunnen gehoor geven aan de eisen van milieugroepen voordat politici die eisen overnemen.

Door stelselmatig actief te reageren op zich ontwikkelende wet- en regelgeving kan een onderneming de winstgevendheid van een activiteit op peil houden terwijl ze zich actiever opstelt op milieugebied. De winstgevendheid wordt dan geschraagd doordat men op een geloofwaardige manier helpt om vorm te geven aan de regelgevingsagenda. Met deze strategie kan waardevolle tijd worden gewonnen: de onderneming kan haar milieuprestaties op een kostenefficiënte manier opvoeren, in plaats van zich door overheidsbeleid te laten overrompelen en inderhaast maatregelen te moeten treffen om te voldoen aan een nieuw wetgevend kader.

Ook deze strategie staat of valt met allerlei in- en externe succesfactoren. Niet iedere onderneming kan zich de vooruitstrevende investeringen permitteren die nodig kunnen zijn voor een geloofwaardige positie tegenover maatschappij en politiek.¹⁰ Bovendien staan politici niet altijd en overal positief tegenover de opstelling van het bedrijfsleven, zelfs niet wanneer dat geloofwaardige argumenten inbrengt. Verder kan een zwakke economie de politieke steun voor strenger milieubeleid ondermijnen, waardoor dat beleid ook zonder de hier geschetste strategie wordt uitgesteld.

Spreiding van beleid

Zie de volgende publicaties voor een overzicht van de politilogische literatuur over de spreiding van beleid:

- Craig Volden, Michael M. Ting en Daniel P. Carpenter, 'A Formal Model of Learning and Policy Diffusion', *American Political Science Review*, 102/3, augustus 2008, pp. 319-332.
- Steven J. Balla, 'Interstate Professional Associations and the Diffusion of Policy Innovations', *American Politics Research*, 29/3, mei 2001, pp. 221-245.
- Virginia Gray, 'Innovation in the States: A Diffusion Study', *American Political Science Review*, 67/4, december 1973, pp. 1174-1185.
- Charles Shipan en Craig Volden, 'The Mechanisms of Policy Diffusion', *American Journal of Political Science*, 52/4, oktober 2006, pp. 840-857.

Praktijkvoorbeelden – Inleiding

Concrete voorbeelden uit de praktijk kunnen meer inzicht geven in de factoren die de besproken strategieën meer of juist minder doeltreffend kunnen maken. Voor elk van de twee geschetste strategieën hebben wij twee voorbeelden uit de praktijk gekozen, één waarin de strategie goed werkte, en één met obstakels. Om de algemene toepasbaarheid van de strategieën te onderstrepen, hebben wij zeer verschillende voorbeelden gekozen – van hoogwaardige technologie tot mijnbouw en van Texas tot Québec. De vier voorbeelden hebben echter met elkaar gemeen, dat mogelijke toekomstige regelgeving de levensvatbaarheid van de betreffende activiteit op langere termijn bedreigde, en dat het management probeerde te reageren met onze integrale strategieën.

Allereerst laten wij zien hoe Hewlett-Packard met een pragmatisch en progressief beleid voorsprong ontwikkelde op de concurrentie; de beperkingen

10. Zie over de invloed van de beschikbaarheid van middelen op risico nemen bij ondernemingen: Philip Bromiley, 'Testing a Causal Model of Corporate Risk Taking and Performance', *Academy of Management Journal*, 34/1, maart 1991, pp. 37-59; Kent Miller en Michael J. Leiblein, 'Corporate Risk- Return Relations: Returns Variability versus Downside Risk', *Academy of Management Journal*, 39/1, feb. 1996, pp. 91-122.

van deze strategie illustreren wij met een voorbeeld bij Boone Pickens Capital. Vervolgens laten wij zien hoe het nutsbedrijf Idaho Power stelselmatig inspeelde op ontwikkelingen in de regelgeving om mogelijk strengere wet- en regelgeving te voorkomen en de winstgevendheid op peil te houden; de beperkingen van deze koers laten wij zien aan de hand van het voorbeeld van Jeffrey Mine.

Succes met een actief pleidooi voor pragmatisch en progressief beleid – het *Electronics Recycling Initiative* van Hewlett-Packard

De initiatieven van Hewlett-Packard (HP) in de recycling van elektronica-afval bieden een klassiek voorbeeld van een onderneming die reageert op onzekerheid in het regelgevend klimaat door zich actief te bemoeien met het proces van beleidsvorming bij de overheid teneinde de eigen milieu-initiatieven winstgevend te krijgen. Door zich sterk te maken voor een pragmatisch en progressief beleid wist HP te bereiken, dat bepaalde progressieve overheidsmaatregelen ten aanzien van elektronisch afval sneller werden ingevoerd. Door deze regelgeving stegen de kosten voor concurrenten, die aanvankelijk passiever waren op milieugebied dan HP. Dit voorbeeld illustreert eveneens, dat men wellicht genoeg zal moeten nemen met minder dan waarop men had gehoopt in de regelgeving teneinde een nog ongunstiger uitkomst te voorkomen.

De programma's van HP op het gebied van elektronica-afval

HP was een van de weinige werkgevers die zich aansloten bij een protestbeweging die in 1982 ontstond in Silicon Valley tegen milieuvervuiling door de elektronicasector (zie ook kader 'Silicon Valley in actie ...'). De activisten verzetten zich tegen het storten van elektronica-afval, zoals oude computers. In 1987 lanceerde HP als een van de eerste elektronicafabrikanten een recyclingprogramma voor elektronische apparatuur. (Dat HP er relatief snel bij was, kan gedeeltelijk op het conto van oprichters David Packard en Bill Hewlett zelf worden geschreven: zij gaven veel om het milieu en hun vriendschap, waar HP uit voortkwam, was mede gevormd door een trektocht door Colorado.) In 1992 ging HP nog een stap verder en lanceerde het programma 'Design for the Environment' (Milieubewust Productontwerp). Dit leidde er toe, dat de onderneming producten met dunner plastic en minder giftige componenten ging ontwikkelen,

Silicon Valley in actie tegen milieuvervuiling

De Silicon Valley Toxics Coalition (SVTC), een organisatie van lokale bewoners en werknemers in de hoogwaardige technologie in San Jose (Californië), ontstond in 1982 toen een giftig oplosmiddel (solvent (1,1,1-trichloroethane) werd aangetroffen in het grondwater. Het gif bleek afkomstig van een lokale halfgeleiderfabriek van Fairchild. Aanvankelijk wilde de SVTC vooral bereiken, dat het milieuagentschap van de Amerikaanse federale overheid EPA* de fabriek van Fairchild en 28 andere locaties in het gebied toevoegden aan de zogeheten 'Superfund'-lijst voor bodemsanering. Gaandeweg ontwikkelde de organisatie echter ook een meer internationaal getinte campagne om de hoogwaardige technologie, die ooit gold als een 'schone' bedrijfstak, aan te spreken op de milieuvervuiling die deze veroorzaakte. De SVTC wilde aantonen, dat giftige chemicaliën uit elektronica-afval, zoals lood, kwik en cadmium, terecht komen in bodem, water en lucht.

* EPA: U.S. Environmental Protection Agency (EPA)

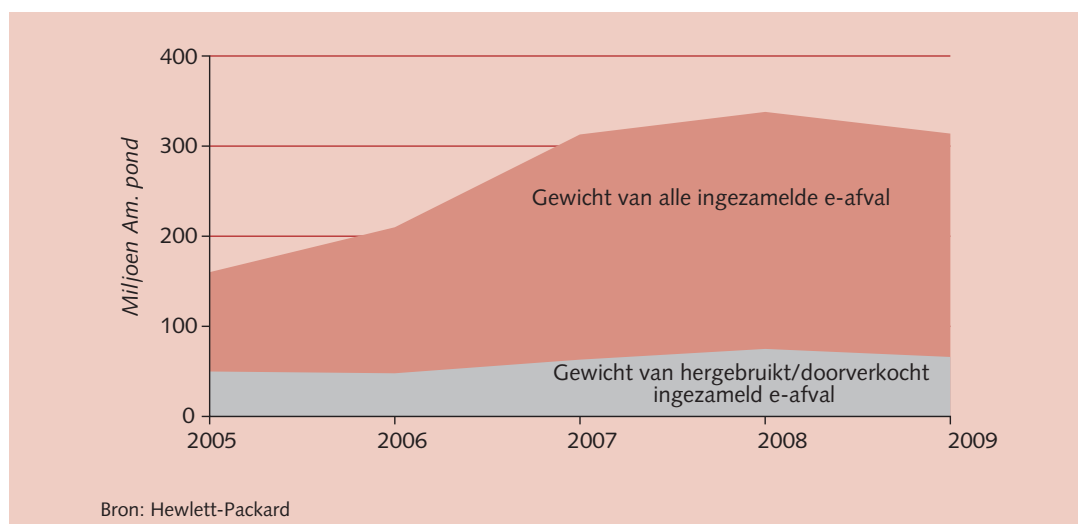
waardoor deze beter te recycleren waren. Een nog drastischer stap volgde in 1998. Toen opende HP een eigen recyclingfabriek voor elektronica-afval in Roseville (Californië) – een primeur voor de bedrijfstak. Later volgde in Laverne (Tennessee) een tweede recyclingfabriek. In 2000 kwam er bij HP iedere maand zo'n tweeduizend ton aan elektronica-afval binnen. Voor een deel van het verwerkte afval konden afzetmarkten worden aangeboord (zie figuur 3), maar HP erkende bij herhaling dat de recyclingactiviteiten verlieslatend waren.¹¹ HP zat met zijn elektronica-recycling dus in zone 4 van de publiek-private positiekaart.

Bij de diagnose omtrent de toekomst van de regelgeving formuleerde het management van HP als wenselijke uitkomst een progressief beleid dat alle ondernemingen in de bedrijfstak onmiddellijk dwong om het voorbeeld van HP te volgen. Alleen dan zou HP de reeds gedane grote investeringen op milieugebied kunnen rechtvaardigen tegenover de aandeelhouders, zeker na het uiteenspatten van de 'dot.com'-zeepbel op de beurs rond startende internetbedrijfjes. Wetgeving voor elektronica-afval stond in 2001 niet hoog op de politieke agenda – maar HP had haast.

De toekomst zag er niet rooskleurig uit voor HP's recyclingactiviteiten: hoe meer tijd er verstreek zonder dat er iets gebeurde, des te groter zouden de

11. Zie bijv. Karl Schoenberger, 'Recycling Solutions for Personal Computers are Limited', *San Jose Mercury News*, 26.11.2002.

Figuur 3. Programma van Hewlett-Packard voor elektronisch afval



verliezen uitpakken. De milieubeweging was tevreden met de inspanningen van HP en drong niet aan op wet- en regelgeving die nog strenger was dan de maatregelen die HP al vrijwillig had genomen. Politici hadden meer aandacht voor grotere milieuvraagstukken, zoals de klimaatverandering; voor hen was elektronica-afval geen hoge prioriteit. Het was niet alleen hoogst onzeker hoe de regelgeving voor elektronica-afval zich zou gaan ontwikkelen, maar ook was het onduidelijk *wanneer* de bestaande situatie zou veranderen, indien ze al ooit zou veranderen. Ondanks het beleidsvacuüm in de politiek zouden alle belanghebbende partijen behalve de concurrenten van HP een voorstander zijn geweest van een progressief beleid als de kwestie op de agenda stond. De concurrenten van HP, Dell bijvoorbeeld, waren niet voorbereid op wetgeving voor elektronica-afval. Zij liepen bijna tien jaar achter op dit vraagstuk; zo lanceerde Dell zijn programma voor milieubewust ontwerpen pas in 2001, naar het voorbeeld van het initiatief van HP van maar liefst negen jaar daarvoor.¹²

Uitvoering van de strategie

Aan het begin van het nieuwe millennium realiseerde men zich bij HP, dat het toekomstperspectief voor de recyclingactiviteiten kon worden verbeterd als men er in slaagde, politieke munt te slaan uit het sterke milieuprofiel van de onderneming. HP begon zich sterk te maken voor een pragmatisch en progressief overheidsbeleid op milieugebied. De onderneming steunde openlijk de eerste wet in de VS op het gebied van elektronica-

afval, die in 2003 werd aangenomen door de staat Californië, HP's thuishaven. HP gaf die steun hoewel de wet in bepaalde opzichten niet ideaal was voor de onderneming, omdat haar concurrenten niet afzonderlijk financieel aansprakelijk werden gesteld voor hun activiteiten. HP's manager voor recycling, Renee St. Denis, lichtte die steun toe: 'Californië bepaalt op dit gebied de agenda voor de hele VS.'¹³ Met nieuwe wetgeving in Californië steeg de kans, dat ook andere staten dergelijke wetgeving zouden invoeren. De gewenste progressieve wetgeving voor elektronica-afval zou zo sneller tot stand kunnen komen; de kosten van onzekere regelgeving voor de recyclingactiviteiten van HP zouden dan lager uitvallen.¹⁴

Nadat Californië de baanbrekende wet voor elektronica-afval had ingevoerd, ontwikkelde HP een concept voor een wetsvoorstel dat gemakkelijk door andere staten of op federaal niveau kon worden ingediend. In tegenstelling tot de wet in Californië zou wetgeving volgens dit concept de rentabiliteit van de recyclingactiviteiten van HP verbeteren. Het concept zat zo in elkaar, dat politici er meer bij te winnen hadden dan met wetgeving naar het voorbeeld van Californië. Fabrikanten zouden namelijk voor de keus worden gesteld: zelf ook recyclingprogramma's als die bij HP ontwikkelen, of een hoge belasting wegens milieuvervuiling gaan betalen naar rato van het marktaandeel. Daarmee werd de rekening bij het bedrijfsleven gelegd, en niet bij de consument – lees: de kiezer. (In Californië moest de consument bij aankoop van een elektronica-product een milieuheffing beta-

12. Bron: Jaarverslag Dell 2001.

13. Karl Schoenberger, 'In a Policy Shift, Hewlett-Packard Backs Computer Recycling in California', *San Jose Mercury News*, 3.12.2002.

14. De notie dat bepaalde rechtsgebieden een voortrekkersrol vervullen bij de invoering van nieuwe milieuwetgeving is wel het 'California Effect' genoemd. Zie David Vogel, *Trading Up*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1995.

len; met de conceptwet van HP werden fabrikanten in feite gedwongen om hun kosten voor afvalverwerking door te berekenen in hun producten.) De conceptwet van HP bood politici in de rest van de VS een kant-en-klaar handvat voor het debat, waardoor er sneller een einde kon worden gemaakt aan de onzekerheid omtrent de regelgeving.

Aanvankelijk concentreerde HP zich vooral op de regelgeving in de afzonderlijke staten van de VS; er waren namelijk 'geen serieuze plannen' voor een federale wet.¹⁵ In staten waar het milieu hoog op de politieke agenda stond, was er een vruchtbare bodem voor wetgeving omtrent elektronica-afval; daar zouden de kosten van een lobby voor een pragmatisch en progressief beleid minder hoog zijn.¹⁶

In 2005 hield het Amerikaanse Huis van Afgevaardigden zijn eerste hoorzittingen over elektronica-afval. Vertegenwoordigers van HP lieten zich trots ondervragen over wat de onderneming op milieugebied had ondernomen. Zij pleitten bij die gelegenheid voor een pragmatisch en progressief beleid waarbij fabrikanten werden aangesproken op hun verantwoordelijkheid. Geen enkele concurrent van HP verscheen voor de commissie die deze hoorzittingen hield. In 2007 wist HP het federale milieuagentschap EPA ervan te overtuigen om strengere regels in te voeren voor het recyclen van kathodestraalbuizen voor beeldschermen. Dit was in het belang van HP, want de onderneming ging als een van de eerste bedrijven samenwerken in het 'Plug-in to eCycling'-programma van de EPA. Door een voet tussen de deur te krijgen bij de

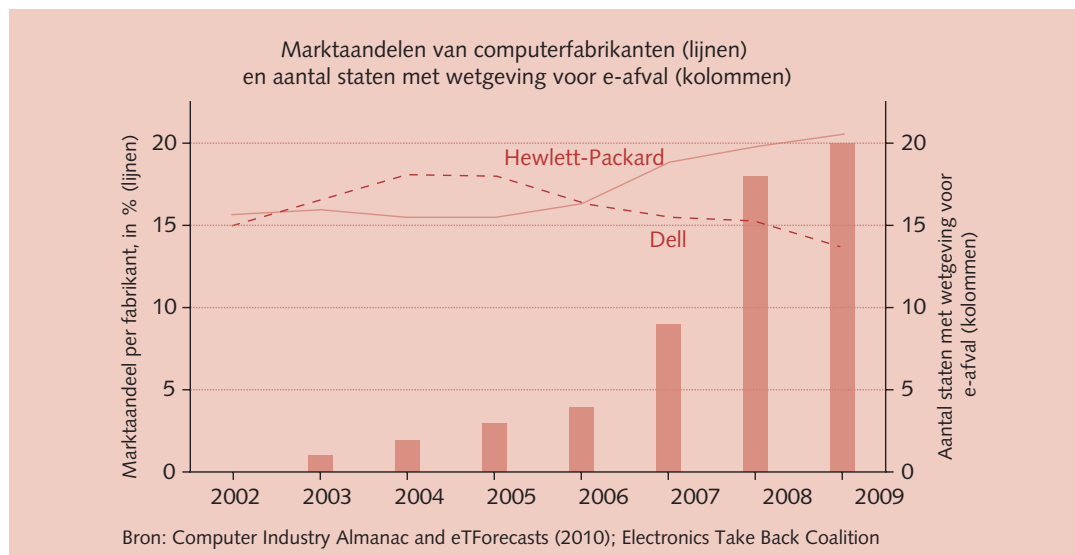
federale overheidsbureaucratie kon HP zijn onderhandelingspositie verbeteren bij federale parlementariërs, die ondanks de hoorzittingen nog steeds aarzelden over wetgeving voor elektronica-afval.

Intussen kreeg HP in steeds meer staten de wetgeving waar het naar streefde. In maart 2011 hadden in totaal 25 staten in de VS wetgeving ingevoerd voor elektronica-afval. Bij 24 daarvan was een zware clausule voor 'fabrikantaansprakelijkheid' opgenomen in de wetgeving, naar het voorbeeld van de conceptwet van HP. Iedere keer wanneer er weer een staat bij komt met wetgeving volgens het recept van HP, stijgt de kans dat een federale wet, wanneer die er ooit komt, HP concurrentievoordeel zal bezorgen.

Succes met een pleidooi voor pragmatisch en progressief beleid

Hoe heeft HP nu geprofiteerd van zijn pleidooi voor pragmatisch en progressief beleid? De strategie van HP is een variant op de bekende strategie om concurrenten op kosten te jagen. HP had zijn recyclingprogramma's al lopen en maakte er de kosten al voor. Concurrenten hadden dergelijke activiteiten nog niet toen zij door nieuwe wetgeving werden gedwongen om hun 'verantwoordelijkheid als fabrikant' te nemen, met alle extra kosten van dien. Bovendien kregen die concurrenten ook de milieubeweging over zich heen omdat zij zo ver achter liepen op milieugebied. De milieubeweging verwees daarbij expliciet naar de voordelen van de programma's van HP. De eerder

Figuur 4. Marktaandeel computermarkt en wetgeving voor elektronisch afval



15. 'States Call HP Model E-Waste Bill Significant Step', *Communications Daily*, 25, p. 180.

16. Zie Vogel, 1995 (noot 14).

IP investeerde gericht om zijn onderhandelingspositie te versterken

genoemde actiegroep SVTC in Silicon Valley deed dat bijvoorbeeld in een rapport getiteld *A Tale of Two Systems* (Een verhaal van twee systemen) dat veel aandacht kreeg. Er stond onder andere in, dat Dell met zijn recyclingprogramma risico's af-wentelde op slecht betaalde gedetineerden in Amerikaanse federale gevangenissen en arbeiders in ontwikkelingslanden.

Naarmate er in steeds meer staten wetgeving kwam voor elektronica-afval naar het model dat HP had ontwikkeld, steeg het marktaandeel van HP in personal computing: van 15,6 procent in 2002 naar 20,54 procent in 2009 (zie figuur 4).¹⁷ HP's grootste concurrent, Dell, verloor intussen marktaandeel, wat deels kon worden toegeschreven aan de kosten die men daar moest maken om zich aan te passen aan de om zich heen grijpende wetgeving voor elektronica-afval en de door actiegroepen toegebrachte reputatieschade. Dit alles wijst er op, dat de strategie om te pleiten voor een pragmatische en progressieve wet- en regelgeving goed heeft uitgepakt voor HP.

De beperkingen van een actief pleidooi voor pragmatisch en progressief beleid – het windmolenpark in Texas van Boone Pickens Capital

Het succes van HP met een pleidooi voor een pragmatisch en progressief milieubeleid betekent echter niet, dat deze strategie zonder meer leidt tot een versterking van het concurrentievermogen. De uitdagingen zijn groot, en soms is dit helemaal geen succesvolle aanpak in een onzeker regelgevingsklimaat. T. Boone Pickens en zijn windmolenpark maken duidelijk, dat een lobbycampagne ter ondersteuning van een kostbaar milieuproject zelfs volstrekt averechts kan uitpakken. Het wordt vooral lastig wanneer een bedrijf probeert de financiële last van een milieumaatregel neer te leggen bij de kiezer, want dat is een 'oplossing' waar politici geen garen bij spinnen.

Inspelen op de onzekere toekomst van het Amerikaanse energiebeleid

De miljardair T. Boone Pickens maakte zijn fortuin in de olie-industrie en stond niet bepaald bekend om zijn milieubewustzijn. In 2007 lanceerde hij echter een plan voor een windmolenpark met een capaciteit van vierduizend megawatt dat in vier fasen tot stand moest komen. Het park zou 1,3 mil-

joen huishoudens van energie kunnen voorzien tegen een aanleginvestering van tien miljard dollar. Voor de eerste fase bestelde Pickens 667 windturbines, een order van bijna anderhalf miljard dollar. Toen hij begon te investeren in het windmolenpark ontbrak er echter een cruciaal element in het verhaal – de transportkabels waarmee het park kon worden aangesloten op het elektriciteitsnet. Aangezien het project beter was voor het milieu dan zijn eerdere activiteiten in de energiemarkt, maar er geen geld mee kon worden verdiend zolang de aansluiting op het net niet was gerealiseerd, ging het hier om een activiteit in zone 4 van de publiek/private positiekaart.

Hoe langer het duurde voordat de politiek het transport van stroom van het park naar het net wettelijk mogelijk maakte, des te groter zou de schade voor het project zijn. Aan een windmolenpark zonder transport had Boone Pickens niets. Met de aanneming van de Energy Policy Act (Energiewet) van 2005 en de Energy Independence and Security Act (Wet energie-onafhankelijkheid en -veiligheid) van 2007 leek de wetgeving zich verder te ontwikkelen ten gunste van duurzame energie. Maar hoe de regelgeving er precies uit zou gaan zien, dat bleef onzeker. Boone Pickens had vertrouwen in zijn windmolenpark omdat hij meende, dat er op niet al te lange termijn nieuwe progressieve wetgeving zou worden ingevoerd die voorzag in een uitbreiding van het transportnetwerk. Dan zouden de projecten voor duurzame energie waar al een wettelijke basis voor was gecreëerd ook kunnen worden aangesloten op het elektriciteitsnet. Een voorzichtiger inschatting zou zijn geweest, dat de besluitvorming over het transport altijd meer tijd vergt dan andere aspecten van het energiebeleid. Daar moeten namelijk overheden op drie niveaus over onderhandelen (lokaal, staat, federaal), en niet een van hen heeft daarbij een leidende rol. Het kost tussen de vijf en vijftientig jaar om deze bureaucratische procedure te doorlopen, aldus een hoge manager bij een regionaal netbedrijf.¹⁸

Op grond van de minder optimistische inschatting zou management tot de conclusie zijn gekomen, dat het wellicht geen zin had om aanzienlijke bedragen te steken in een lobby voor nieuwe, pragmatische en progressieve wetgeving. Het zou simpelweg te lang duren om de institutionele lacune in het transportbeleid te dichten. Een manager zou er in dit geval voor hebben gekozen om er geen kosten en moeite in te steken.

De optimistischer kijk van Boone Pickens, daarentegen, vroeg om een integrale strategie.

17. *Computer Industry Almanac & eTForecasts*, 2010.

18. Clair Moeller, hoofd Transmission Asset Management bij Midwest Independent System Operator, geïnterviewd door een van de auteurs.

Pleiten voor een pragmatische en progressieve wetgeving zonder oog voor de beperkingen

Hoe eerder duidelijk werd wanneer de nieuwe wetgeving er kwam, des te eerder kon het windmolenpark geld gaan opleveren. In juli 2008 gooide Boone Pickens in het openbaar zijn oliejas af en presenteerde zich als een boegbeeld van milieuverantwoordelijke duurzame energie. In wat duidelijk een poging was om in te zetten op nieuwe wetgeving met een pragmatisch en progressief karakter, stak hij zestig miljoen dollar van zijn eigen vermogen in een 'Pickens Plan for America'. Dit 'plan', in essentie een concept voor een wetsvoorstel, zou de belastingbetaler ruim een biljoen dollar kosten en stelde als doelstelling, dat de VS binnen tien jaar 22 procent van zijn energiebehoefte moest dekken met windenergie. Ter ondersteuning van het 'plan' lanceerde Boone Pickens een publiciteits-offensief met advertenties in kranten, tv-spots, lezingen en een actieve lobbycampagne onder lokale en federale politici.

De termijn waarop het 'plan' moest worden verwezenlijkt, was veel korter dan op grond van de ervaring met wetgeving realistisch kon worden geacht. Zelfs de Sierra Club vond het 'buitengewoon ambitieus'.¹⁹

Het concept-wetsvoorstel van Boone Pickens diende niet alleen het maatschappelijk belang – aansturen op een schonere energievoorziening voor Amerika – maar moest ook zijn eigen windmolenpark op gang helpen.

Tegen een Senaatscommissie zei hij op 22 juli 2008 dat de duurzame-energiesector 'de steun van de overheid nodig heeft om de weg vrij te maken voor nieuwe initiatieven, en dus steun bij het voorzien in transportcapaciteit'. Nu kunnen politici wel rekenen op enige steun van de kiezer voor een progressief energiebeleid, maar zij weten ook, dat de kiezer niet gediend is van plannen die veel belastinggeld vragen. De politici konden maar moeilijk bepalen in hoeverre hun achterban er met het 'plan' van Boone Pickens per saldo op vooruit ging. Enige politici wist hij wel achter zich te krijgen, maar voor zijn project was het onvoldoende. Zo kreeg hij een compliment van (toen nog) presidentskandidaat Barack Obama, wat enige opzien baarde aangezien Pickens altijd de Republikeinen had gesteund en slechts kort daarvoor de Democraten financieel was gaan steunen. Maar een voorstel in Californië voor duurzame energie dat hij steunde werd in 2008 verworpen door de kiezers. Zijn pogingen om de politiek te beïnvloeden, hadden geen effect omdat belangrijke politici

te weinig zouden winnen met zijn voorstel. Doordat de politiek geen beslissing nam over het transport, liepen de kosten veroorzaakt door de vertraging te hoog op. In juli 2009 kondigde Boone Pickens aan, dat hij zijn windturbines met verlies van de hand zou doen. Het doek was gevallen voor het windmolenpark in Texas.

Het ambitieuze windenergieproject van T. Boone Pickens mislukte doordat hij niet snel genoeg de politieke doorbraak tot stand kon helpen brengen die hij nodig had (aansluiting op het net) om zijn project winstgevend te maken. Wel heeft zijn 'plan' de tendens in de regelgeving progressiever gemaakt. Waar HP voorstelde om de rekening vooral neer te leggen bij de industrie, wilde Boone Pickens de belastingbetaler grotendeels laten opdraaien voor de kosten. Dat werd hem fataal. Misschien was hij wel in zijn opzet geslaagd als hij zich openlijk bereid had verklaard om een deel van de aanlegkosten van de nieuwe transportcapaciteit voor zijn rekening te nemen. Dit voorbeeld laat zien welke risico's er kleven aan een nieuw initiatief in zone 4 in de hoop de politiek tot progressieve wetgeving te bewegen, zeker wanneer het publiek en de overheid daarmee voor hoge kosten komen te staan.

Succes met stelselmatig inspelen op zich ontwikkelende regelgeving – Idaho Power en duurzame energie

De stap van Idaho Power naar duurzame energie biedt een uitstekend voorbeeld van een onderneming die een antwoord formuleert op onzekerheid in de regelgeving zonder haar winstgevende positie op te geven. Het management van dit nutsbedrijf besloot om vrijwillig in te spelen op een tendens in de regelgeving om zo te voorkomen, dat het bedrijf zou worden onderworpen aan al te strenge nieuwe wetgeving. Toen nog onduidelijk was waar het debat over nieuwe milieuwetgeving in Idaho op zou uitdraaien, verkleinde Idaho Power de kans, dat er op korte termijn een uiterst progressieve en financieel belastende wet- en regelgeving kwam. Uit dit voorbeeld blijkt, dat managers niet alleen goed moeten kijken naar de regelgeving buiten de eigen grenzen, maar ook dat men passende investeringen moet doen om te voorkomen dat de onzekerheid omtrent de regelgeving de winstgevendheid op langere termijn aantast.

Succes en winst voor Idaho Power

Idaho Power is een middelgroot, beursgenoteerd nutsbedrijf dat zijn 490.000 particuliere klanten altijd van stroom voorzag met kolengestookte cen-

¹⁹ Steve Hargreaves, 'Wind Power: A Reality Check', *CNNMoney*, 31.7.2008. (De Sierra Club is met 1,4 miljoen leden naar eigen zeggen de grootste en invloedrijkste milieuvereniging van de VS; vert.)

Figuur 5. De vijf goedkoopste elektriciteitsstarieven in de Verenigde Staten (2005)

Volgnr.	Elektriciteitsbedrijf	Gemiddelde prijs (\$-cent/kWh)
1.	Kingsport Power	5,10
2.	Appalachian Power	5,41
3.	Kentucky Utilities	5,50
4.	Kentucky Power	5,67
5.	Idaho Power	6,29

Bron: Energy Information Administration.

trales en grote waterkrachtcentrales. (De laatste waren onder andere afhankelijk van de sneeuwval in de bergen; bij te weinig neerslag, zoals in de afgelopen tien jaar, moeten de kolencentrales meer worden aangesproken.) Idaho Power heeft zijn positie als de grootste elektriciteitsleverancier van Idaho gebruikt om een winstgevend businessmodel op basis van lage operationele kosten op te bouwen. In 2004 had het bedrijf nog maar weinig middelen gestoken in nieuwe vormen van duurzame energie. Daarmee bevond Idaho Power zich met zijn opwekkingsactiviteiten in zone 1 van de publiek/private positiekaart.

Op de beurs werd de strategie van lage kosten en geïnstalleerde opwekkingscapaciteit goed ontvangen: tussen 2002 en 2007 steeg de koers van een gewoon aandeel Idaho Power met bijna zestig procent. De goede financiële resultaten die in het eerste decennium van deze eeuw werden behaald, bevestigden het succes van de bestaande strategie. Door zich in te spannen om elektriciteit te leveren tegen een van de laagste tarieven van het hele land (zie figuur 5), schoof Idaho Power de invoering van milieuverantwoorde, duurzame opwekkingstechnologieën (windenergie, zonne-energie, kleinschalige waterkrachtcentrales, aardwarmte of geothermie, biogas) voor zich uit; de kosten zouden sterk stijgen voor het bedrijf indien het deze technologieën snel zou moeten gaan toepassen. Door te blijven werken met de bestaande opwekkingscapaciteit werd Idaho Power kwetsbaar voor het streven van de milieubeweging om progressieve wetgeving ingevoerd te krijgen die nutsbedrijven tot nieuwe initiatieven dwong. Zo was daar bijvoorbeeld het 'Oecumenisch Centrum voor Maatschappelijke Verantwoordelijkheid', een alliantie van maatschappelijk bewogen beleggers met in totaal 110 miljard dollar aan vermogen. Deze

groep beleggers had het gemunt op de maatschappelijk minder wenselijke kanten van de activiteiten van Idaho Power. De pressiegroep had de aandeelhouders van Idaho Power proberen te winnen voor een resolutie waarin het nutsbedrijf werd opgeroepen om het roer om te gooien. Ze verwees daarbij naar het ambitieuzer wordende beleid van de staat Idaho op het gebied van duurzame energie.

Het management had het liefst, dat de bestaande situatie werd bestendigd. Daar kon men echter niet op rekenen. Vooral de termijn waarop er eventueel nieuwe wet- en regelgeving zou komen en de reikwijdte ervan waren onzeker. De tendens van het overheidsbeleid was duidelijk: in Washington werd er al sinds 2000 gedebatteerd over Renewable Portfolio Standards (RPS – normen voor het aandeel duurzame energie in de mix).²⁰ Een landelijke RPS-wet zou nutsbedrijven dwingen om energie op te wekken uit duurzame bron. Bovendien zocht de politiek in Idaho zelf naar mogelijkheden om elektriciteit op te wekken uit windenergie. Zowel het een als het ander zou nadelig zijn voor de winstgevendheid van Idaho Power.

In 2005 waren de vooruitzichten niet gunstig voor de opwekkingsactiviteiten van Idaho Power. Om zijn lage-kostenstructuur te verdedigen, riep het bedrijf openlijk op tot een moratorium op windenergie in Idaho toen de politieke steun in de staat voor windenergie leek toe te nemen.

Deze keuze voor een openlijke confrontatie had geen effect, en de politiek onderstreepte haar belangstelling voor duurzame energie door een aantal initiatieven voor windenergie goed te keuren.²¹ Er dreigde een scenario waarbij Idaho Power zou worden gedwongen onmiddellijk te investeren in duurzame energie. Dat zou de lage-kostenstrategie van het bedrijf ernstig aantasten. Het werd gaandeweg duidelijk, dat Idaho Power zijn onderhandelingspositie moest zien te versterken, wilde het de

20. Office of Energy Efficiency & Renewable Energy (Am. Min. v. Energie), *Renewable Energy Data Book*, 2009.

21. Voor een analyse van de uitdagingen bij een confrontatie tussen bedrijfsleven en actiegroepen, zie David P. Baron en Daniel Diermeier, 'Strategic Activism and Nonmarket Strategy', *Journal of Economics & Management Strategy*, 16/3, herfst 2007, pp. 599-634.

kans op de gewenste uitkomst – behoud van de status quo – vergroten.

Inzicht in de spreiding van wetgeving over verschillende rechtsgebieden

Tegen 2006 was het voor het management van Idaho Power duidelijker geworden hoe de wetgeving zich in het Noordwesten van de VS leek te ontwikkelen. De RPS-wetgeving die naburige staten hadden ingevoerd, gaf aanwijzingen voor de contouren van toekomstige wetgeving in Idaho. De tabel in figuur 6 laat zien hoe de wetgeving in de verschillende staten in deze regio uiteen liep.²² Door de ontwikkelingen in de naburige staten steeg de kans, dat de politiek in Idaho niet langer wilde wachten met progressieve wetgeving, en zou kiezen voor een strenger beleid dan wat elders reeds was doorgevoerd. Wetgeving verspreidt zich vaak over staatsgrenzen heen doordat actiegroepen in hun beroep op de politiek voorbeelden uit de eigen regio aanhalen.²³ Ook zoeken politici uit verschillende staten elkaar op om van elkaar te leren en kennis uit te wisselen. De politici in Idaho leerden op deze manier begrijpen hoe beleid kon uitpakken, en wat voor Idaho het beste beleid zou kunnen zijn. In een formele procedurele reactie erkende Idaho Power, dat er uiteindelijk waarschijnlijk wel een RPS uit de bus zou rollen.²⁴ Toch bleef de CEO van het bedrijf ertegen pleiten, ‘want het is willekeur en kan ons dwingen om middelen te besteden op een manier waar noch de efficiëntie noch de winstgevendheid mee gediend is’.²⁵ Idaho Power liet zich dus liever geen RPS opdringen. Het bedrijf onderkende echter, dat de concurrentieverhoudingen in de nutssector veranderden naarmate meer en meer staten in de regio wél een RPS-wet invoerden. Concurrenten uit andere staten keken namelijk begerig naar de duurzame opwekkingsmogelijkheden in de staat Idaho.

Daarmee zouden zij kunnen voldoen aan de RPS-eisen die zij in hun eigen staten opgelegd hadden gekregen (zie ook kader ‘Het effect van regionale spreiding ...’). Als Idaho Power niets deed, zouden andere nutsbedrijven of actiegroepen bepalen hoe de regelgeving zich ontwikkelde. De lage-kostenstructuur bleef echter onverminderd belangrijk voor het succes van de onderneming op de lange termijn.

Het effect van regionale spreiding van RPS-wetgeving

Tegenover klanten verwoordde het management van Idaho Power de kwetsbaarheid van het bedrijf voor nieuwe regelgeving als volgt: ‘Invoering van de strenge Renewable Portfolio Standard (RPS) in Californië, in combinatie met de invoering van RPS-wetgeving van wisselende intensiteit in Washington, Oregon, Colorado, Nieuw-Mexico, Arizona, Nevada en Montana heeft de vraag naar duurzame opwekkingscapaciteit in het hele Westen sterk doen stijgen.’

Gewilde opwekkingslocaties voor duurzame energie, verbindingen naar het transportnetwerk en relaties met belangrijke projectontwikkelaars zouden alleen maar schaarser en duurder worden als Idaho Power ervoor koos om te wachten totdat het vanwege de wet werd gedwongen om duurzame energie in te kopen.

Uitvoering van de strategie

Met het oog op de ongunstige vooruitzichten moest Idaho Power in actie komen om de toekomstige regelgeving te beïnvloeden. Het management wilde nieuwe regelgeving uitgesteld zien en eventueel vereiste investeringen in duurzame opwekking zoveel mogelijk beperken. De strategie waarbij stelselmatig wordt ingespeeld op zich ontwikkelende regel-

22. RPS-wetgeving verschilde per staat in de precieze invulling, maar grote waterkrachtcentrales als die van Idaho Power werden doorgaans niet meegerekend.

23. Voor een bespreking van de tactieken van actiegroepen om het politieke debat te beïnvloeden, zie Frank den Hond en Frank de Bakker, ‘Ideologically Motivated Activism: How Activist Groups Influence Corporate Social Change Activities’, *Academy of Management Review*, 32/3, juli 2007, pp. 901-924.

24. Casus met nr. IPC-E-08-24, ‘In the matter of the application of Idaho Power Company for an order authorizing the retirement of its green tags’, 14.11.2008.

25. ‘The Greening of Idaho Power’, *Twin Falls Times-News*, 5.2.2009.

Figuur 6. RPS-eisen in het Noordwesten van de Verenigde Staten

Staat	Vereist aandeel duurzaam in grondstofmix	Jaar waarin aan eis voldaan moet zijn	Jaar van meest recente wetswijziging
Californië	33%	2020	2006
Oregon	25%	2025	2007
Washington	15%	2020	2006
Montana	15%	2015	2005
Nevada	25%	2025	2006
Utah	20%	2025	2008



geving leek voor Idaho Power een goede aanpak te midden van de onzekerheid omtrent de regelgeving waar het bedrijf zich mee geconfronteerd zag.

Aangezien milieuwetgeving van de ene naar de andere staat leek over te slaan, leek het een goed idee voor Idaho Power om zich te richten naar de eisen die in aangrenzende staten werden gehanteerd. Daarmee kon men wellicht in Idaho de druk van de milieubeweging en de politiek weerstaan. Het bedrijf besloot duurzame opwekkingstechnologie aan te trekken waarmee in aangrenzende staten zou worden voldaan aan het aldaar geldende RPS-regime. Wat voldeed bij de burens zou vermoedelijk in de toekomst ook in de eigen staat wel voldoen, was de kennelijke overweging.

De eerste stap werd gezet in februari 2007, toen Idaho Power een studie naar het integreren van windenergie indiende bij de Idaho Public Utility Commission (IPUC) en een langlopend contract sloot voor de inkoop van 101 megawatt aan elektriciteit opgewekt door het windmolenpark Elkhorn Valley. De maand daarop werd een inkoopcontract afgesloten voor 13 megawatt aan elektriciteit die geleverd zou worden door aardwarmtecentrale Raft River in Idaho, een van de eerste grootschalige elektriciteitscentrales op aardwarmte in de VS.²⁶ Hier bleef het niet bij. Eind 2009 sloot Idaho Power een inkoopcontract voor nog eens 25 megawatt aan elektriciteit uit aardwarmte. In 2010 werden ook inkoopcontracten gesloten met allerlei kleinere leveranciers van duurzaam opgewekte elektriciteit: 5 megawatt van een anaerobe vergistingsinstallatie bij een fabriek van Cargill; 20 megawatt uit zonne-energie van Grand View Solar PV One; en 10 megawatt uit biogas bij een zaagmolen in Gem County. In augustus 2010 werd weer een grote stap gezet om de opwekking duurzamer te maken. Toen werd een contract gesloten met General Electric voor de inkoop van 183 megawatt aan elektriciteit opgewekt door een windmolenpark in Magic Valley in de staat Idaho. Dit was het grootste contract voor windenergie ooit gesloten in de staat Idaho. Idaho Power meldde in advertenties dat de milieuwinst van het contract vergelijkbaar was met 57.000 minder auto's op de weg. Begin 2011 ging het nutsbedrijf er prat op, inmiddels zo'n 470 megawatt aan windenergie en ruim 500 megawatt aan andere vormen van duurzame bronnen in te zetten. Deze initiatieven verbeterden de onderhandelingspositie van Idaho Power omdat ze eventuele voorstanders van een RPS-wet in Idaho de wind uit de zeilen namen. Dankzij zijn lage-kostenmodel kon Idaho Power

het zich veroorloven om energie uit duurzame bron te betrekken en zo te voldoen aan RPS-normen. Het bedrijf had de flexibiliteit om zijn milieumaatregelen zodanig te faseren, dat de winst op peil kon worden gehouden. Door actief in te spelen op ontwikkelingen in de regelgeving won het bedrijf meer tijd om duurzame opwekkingscapaciteit te ontwikkelen en bovendien op een geloofwaardige manier te reageren op tegenstanders die pleitten voor de invoering van RPS-wetgeving in Idaho.

Bij de nieuwe inkoopinitiatieven weigerde Idaho Power met het oog op zijn lage-kostenmodel consequent om te veel te betalen. Bij herhaling trok het bedrijf een tender weer in wanneer de ontvangen offertes te duur waren of contracten niet naar wens konden worden gespecificeerd en daardoor te riskant werden. Een dergelijke flexibiliteit had Idaho Power niet gehad als het aan een door de wet opgelegde termijn had moeten voldoen.

Succes door stelselmatig in te spelen op zich ontwikkelende regelgeving

Toen de regelgeving in de regio nieuwe contouren kreeg naarmate er in de andere staten nieuwe wetten werden ingevoerd, wist Idaho Power een uit milieuoogpunt verdedigbare en bedrijfseconomisch houdbare positie te ontwikkelen. Door stelselmatig in te spelen op zich ontwikkelende regelgeving kon Idaho Power op eigen voorwaarden en conform zijn bestaande businessmodel stappen zetten. Een van de doelen was om nieuwe regelgeving te vertragen. In 2011 was Idaho nog steeds de enige staat in het Noordwesten van de VS die geen RPS-wet had aangenomen, waardoor de status quo behouden bleef. De Commissioner voor nutsbedrijven van de staat Idaho zei zelfs, dat RPS niet langer een prioriteit was bij de ontwikkeling van duurzame energie in de staat.²⁷ Een tweede doel van Idaho Power was geweest om zich te positioneren als een voortrekker op milieugebied. Volgens de klimaatinnovatie-index van Maplecroft was Idaho Power in 2010 een vooraanstaande partij op milieugebied, met een positie in het bovenste kwart van alle grote Amerikaanse ondernemingen in de index.²⁸ De feiten staven dat de strategie heeft gewerkt voor Idaho Power.

De beperkingen van stelselmatig inspelen op zich ontwikkelende regelgeving – Jeffrey Mine in Asbestos, Québec

De strategie van Idaho Power – stelselmatig inspelen op ontwikkelingen en tegelijkertijd blijven in-

26. I.t.t. andere vormen van duurzame energie kan met aardwarmte basislast aan elektriciteit worden opgewekt, waardoor dit een alternatief vormt voor opwekking met steenkool.

27. Pam R. Russell, 'Seasoned Kjellander Reclaims Seat on Idaho PUC', *Electric Power Daily*, 11.3.2011.

28. De Maplecroft Innovation Index is in te zien via <http://maplecroft.com/cii/>.

zetten op lage kosten – is niet voor iedereen weggelegd. Als er nauwelijks mogelijkheden zijn om nieuwe wet- en regelgeving te doen vertragen dan wel de beleidstendens om te buigen naar soepeler beleid, kan sluiting de enige optie zijn die nog overblijft. Dit is het geval bij Jeffrey Mine Inc. in de Canadese provincie Québec. Deze mijnbouwonderneming exploiteert de grootste asbestmijn ter wereld, en de laatste mijn van dit type in de geïndustrialiseerde wereld.

Omgaan met groeiende bezorgdheid over asbest

Al uit het onderzoek van Irving Selikoff bij Mount Sinai in 1964 bleek hoe gevaarlijk asbest is. In 2006 constateerde de Wereld Gezondheidsorganisatie (WHO) in een onderzoek, dat er elk jaar meer dan 90.000 mensen sterven als gevolg van door asbest veroorzaakte longkanker, mesothelioom en asbestose. In veel landen is het gebruik van deze delfstof sterk aan banden gelegd en in sommige zelfs volledig verboden. Desondanks probeerde Bernard Coulombe, de CEO van Jeffrey Mine Inc., zijn mijn open te houden. De weinige afnemers die hij nog had, waren partijen in het zich ontwikkelende Azië. In landen als India en Vietnam was asbest nog niet verboden en golden er tamelijk soepele regels voor de omgang ermee, die bovendien vaak niet werden nageleefd. In vele van deze markten werd wel gezegd, dat asbest van grote maatschappelijke waarde zou zijn omdat het de armen een goedkoop materiaal voor dakbedekking bood.²⁹

Een asbestmijn bevindt zich in zone 1 van de publiek/private positiekaart: een financieel winstgevend maar uit milieu-oogpunt onwenselijke activiteit. Een progressieve wet- en regelgeving, zowel nationaal als internationaal, zou een streep kunnen zetten door potentiële afzetgebieden voor deze delfstof. Gelet op de risico's verbonden aan asbest was Coulombe het meest gebaat bij een langdurig afstel van nieuwe wet- en regelgeving, dan wel een versoepeling van het beleid. Bij vertraging van verdere wet- en regelgeving kon Jeffrey Mine winstgevend blijven exporteren. Bij een versoepeling zou het bedrijf zelfs nieuwe exportmarkten kunnen aanboren.

Toen asbest niet werd opgenomen in een lijst van verboden chemicaliën die werd aangenomen op een VN-milieuconferentie in Rotterdam, beschouwde Coulombe dat als een hoopvol signaal. Anderen zouden sceptischer zijn geweest over de kansen op een versoepeling van de regelgeving; er was immers wel overwogen om asbest op de lijst te

zetten. Bovendien riepen non-gouvernementele en internationale organisaties inmiddels op tot een verbod op asbest. Enkele van die inspanningen wierpen vrucht af. In

India, bijvoorbeeld, riep het Hooggerechtshof de centrale regering op om het gebruik van asbest strenger te reguleren.

Op grond van de pessimistische inschatting zou een manager tot de conclusie moeten komen, dat er aanzienlijke middelen nodig waren om relevante sceptici ervan te overtuigen, dat asbest veilig kon zijn in het gebruik. Die inschatting zou een reden zijn geweest om niets te ondernemen. De optimistische inschatting van Coulombe, daarentegen, vroeg om een integrale strategie om de onderhandelingspositie te versterken.

Stelselmatig inspelen op zich ontwikkelende regelgeving zonder oog voor de beperkingen

Coulombe probeerde de strategie uit te voeren waarbij stelselmatig wordt ingespeeld op zich ontwikkelende regelgeving. Hij wilde bereiken, dat de nieuwe groeilanden asbest niet onderwierpen aan even strenge beperkingen als in het Westen was gebeurd, ook al werd het beleid er strenger. Ook probeerde hij veranderingen in de internationale regelgeving te vertragen.

Samen met het Chrysotile Institute – een denktank in de industrie die pleitte voor een veilige behandeling en toepassing van asbest – stelde Coulombe een concept op voor zelfregulering door de industrie. Dit zelfregulerende regime zou moeten worden ingevoerd in de nieuwe groeilanden en zou onder meer bestaan uit voorlichting en normen. De richtlijnen die hij voorstelde, lagen meer in lijn met de praktijk van de rijke dan die van de ontwikkelingslanden. Het bleef echter onduidelijk in hoeverre de zelfregulering zou worden ingevoerd, en hoe er zou worden toegezien op de naleving. Critici beschouwden het initiatief dan ook als niet meer dan een rookgordijn voor aanhoudende milieuvervuiling.

Terwijl Jeffrey Mine zich inspande om een verdere aanscherping van de regelgeving te voorkomen, bleven de eigen ontwikkelingsplannen van het bedrijf verstoken van kapitaal. Allerlei pogingen om investeerders aan te trekken, bleven zonder gevolg. Sommige potentiële geldschietters vroegen zich af, of de markt voor asbest in de nieuwe groeilanden niet zou instorten als de inzet op zelf-

Door tijdig in te spelen op de tendens in de regelgeving won IP tijd en hield het zijn lage-kostenmodel in stand

²⁹ Jennifer Wells, 'Meet Quebec's "Mr. Asbestos"', *Toronto Star*, 27.12.2009.

regulering mislukte. Coulombe zelf wond er ook geen doekjes om: 'Het gaat niet. Het gaat niet, want ook al heb je een goede mijn ... dan nog wil

Met een strategie van 'zoveel mogelijk ijzers in het vuur' worden misschien overal te weinig middelen ingezet

niemand in je investeren omdat het een asbest-mijn is.'³⁰ Hij stond niet alleen onder zware druk van de milieubeweging, het ontbrak hem ook aan de middelen om het

politieke debat een nieuwe wending te geven.

Toen de ondoordachte pogingen om in te spelen op de tendens in de regelgeving niets opleverden, probeerde Jeffrey Mine overheidssubsidie te krijgen voor zijn programma voor zelfregulering. Zowel de Canadese overheid als de provinciale overheid in Québec had Jeffrey Mine in het verleden gesteund, maar die bereidwilligheid was afgenomen. In 2011 staakte de Canadese federale overheid haar financiële steun aan het Chrysotile Institute. En ondanks de negentig miljoen dollar aan exportinkomsten voor de provincie is de regering van Québec uit politieke overwegingen ook kritischer geworden over de bedrijfstak. (Dat laatste onder meer omdat de vakbondskoepel Confédération des Syndicats Nationaux, CSN, met 30.000 leden, zijn mening over asbest recentelijk had herzien). Deze tegenslagen verzwakten de positie van Coulombe in de politieke en maatschappelijke arena.

Nu ook de laatste externe steun afkalfde, is het niet vreemd te moeten constateren dat Jeffrey Mine zijn strategie om in te spelen op ontwikkelingen in de regelgeving niet van de grond kreeg. Het ontbrak Coulombe gewoon aan de middelen en de ervaring om westerse normen te introduceren in ontwikkelingslanden en zo lokale critici tevreden te stellen. Terwijl Idaho Power regelgeving wist af te wenden, laat dit voorbeeld zien hoe moeilijk het kan zijn om actiegroepen en overheden op diverse niveaus te overtuigen van de gepresenteerde milieupositie. Dit geldt vooral voor activiteiten die aanvankelijk ver naar links liggen in zone 3 van de publiek/private positiekaart; er zijn dan gewoon te veel middelen nodig. De kaarten die Coulombe in handen had, waren simpelweg niet goed genoeg voor de strategie om in te spelen op ontwikkelingen in de regelgeving. Als niet op een kosten-efficiënte manier tegemoet kan worden gekomen aan de eisen van activisten, kan men vermoedelijk maar beter niets doen.

Conclusie

Aan het begin van dit artikel stelden we de vraag in hoeverre een onderneming versterkt tevoorschijn kan komen uit een onzeker klimaat in de regelgeving. Hoewel dit niet eenvoudig is, zijn er wel degelijk kansen te vinden in de maatschappelijke en politieke arena. Weet men die aan te boren, dan kan men profiteren van de onzekerheid omtrent toekomstige regelgeving en concurrentievoordeel behalen. Een onderneming kan haar onderhandelingspositie versterken door te bewerkstelligen, dat de door haar gewenste wet- en regelgeving wordt ingevoerd, dan wel dat de maatschappelijke druk afneemt. Het beste werkt het hierbij om bestaande capaciteiten in te zetten en niet geforceerd nieuwe capaciteiten te hoeven ontwikkelen.

Sommigen hebben zo hun twijfels over ondernemingen die zich sterk zeggen te maken voor het milieu. Zelfs dergelijke sceptici moeten echter erkennen, dat een integrale benadering van een onzeker regelgevingsklimaat, waarbij het concurrentievermogen eerder met dan zonder een milieuprogramma wordt versterkt, op den duur levensvatbaardere posities oplevert. Onze voorbeelden illustreren dat ook. Idaho Power speelde met succes in op de tendens in de regelgeving. Hewlett-Packard pleitte met succes voor een pragmatische en progressieve regelgeving die de marktpositie van de onderneming versterkte terwijl deze op een milieuverantwoorde manier te werk ging. De voorbeelden van Jeffrey Mine Inc. en Boone Pickens Capital lieten zien, dat er ook beperkingen kleven aan onze strategieën: als een onderneming voor een van deze strategieën kiest terwijl men te ver af staat van het ideaal, of niet genoeg te bieden heeft, kan het lastig of zelfs onmogelijk blijken om ze tot een succes te maken. Deze specifieke voorbeelden vormen illustraties van ons onderzoek onder een grote steekproef naar de effectiviteit van deze integrale strategieën.³¹

Managers kiezen vaak niet voor een integrale strategie, ook al zijn zij daar wel toe in de gelegenheid. Dat komt omdat ze er niet bekend mee zijn. Komen ze er eenmaal mee in aanraking, dan erkennen ze echter de waarde ervan. Dat de mogelijkheid van een integrale strategie vaak niet wordt onderkend, komt doordat deze voor veel managers niet voor de hand ligt. Bedrijven hebben nu eenmaal in principe niet veel op met overheden, regelgeving en actiegroepen. Het kan echter in het belang zijn van een onderneming om samen te ►

30. *Idem.*

31. Voor een nadere bespreking van de beide strategieën, zie Adam Fremeth, 'The Dynamic Relationship between Firm Capabilities, Regulatory Policy, and Environmental Performance', proefschrift, univ. van Minnesota, 2009; Brian K. Richter, 'Essays in Political Economy and Finance', proefschrift, univ. v. California in Los Angeles, 2010.