



Position paper t.b.v. rondetafelgesprek Staatsdeelnemingen en maatschappelijk verantwoord ondernemen, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Commissie Financiën, 15 november 2021

Prof.dr. Ans Kolk

Mij is verzocht zo mogelijk in te gaan op de volgende drie vragen die ik hieronder in boxjes heb weergegeven, gevolgd door mijn korte reflecties.

- | |
|---|
| 1. Wat is het beeld van de prestaties van Staatsdeelnemingen op het gebied van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen, in het bijzonder ten aanzien van duurzaamheid? |
|---|

Ik heb geen weet van studies die dit echt onderzocht hebben, en hoewel ik als wetenschapper in het algemeen voorstander ben van meer onderzoek, weet ik niet of dit per se een relevant gebied voor verdere verdieping is (zie ook mijn antwoord op vraag 2 hieronder). De staatsdeelnemingen zijn zeer divers van karakter en opereren in heel verschillende (sub)sectoren en landen, en het vaststellen van MVO-prestaties in brede zin, inclusief duurzaamheid, is zeer ingewikkeld, in verband met vragen zoals:

- Over welk aspect(en) van MVO en duurzaamheid willen we dit precies weten?
- Hoe gaan we om met conflicterende prestaties op verschillende aspecten?
- Hoe gaan we om met aspecten die (inherent) conflicteren?
- Over welk onderdeel van de organisatie, in welke regio en welke tijdsperiode gaat het?
- Ten opzichte van wie/wat vergelijken we de prestaties?
- Wat zijn prestaties precies? Kunnen we wel meten waar we ons eigenlijk op richten?
- Etc.

In de afgelopen 25 jaar, waarin ik zowel de principes, de processen/organisatie als de verslaggeving op het brede terrein van duurzaamheid en MVO heb gevolgd en onderzocht,¹ is een grote bedrijfstak ontstaan die zich bezighoudt met standaarden, rapportages, codes, certificering en benchmarking (bijvoorbeeld over transparantie en aansluiting bij internationale richtlijnen²). Hoe positief deze aandacht ook is, ze kosten veel tijd, geld en moeite, en beantwoorden ook niet perse de cruciale vragen zoals hierboven gesteld. Wat zegt het bijvoorbeeld dat Schiphol bovenaan staat op de transparantiebenchmark? In ieder geval dat het het allerbest voldoet aan de criteria die dit instrument stelt, en uitermate goed rapporteert in zijn totaliteit. Maar verder? Dus doelstellingen om hoog in deze ranking of in andere indices te komen, of generieke, breed aanvaarde internationale, nationale of andere standaarden te onderschrijven zeggen in algemene zin niet zoveel over daadwerkelijke prestaties op knellende punten.³ Dat geldt ook voor het

¹ Voor een relatief vroege bijdrage, zie mijn inaugurele rede, getiteld "Het eind van maatschappelijk verantwoord ondernemen, of het begin?" uit 2003, of in artikelvorm); voor verdere publicaties zie <https://www.anskolk.eu/publications/>

² Zie bijvoorbeeld hoofdstuk 4.5 uit Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen 2020.

³ Dit is overigens geen kritiek op de transparantiebenchmark als zodanig, want het bevat wel degelijk de nodige aandacht voor materiele zaken en dilemma's. Maar er zijn zoveel andere algemenere punten in de veelheid van aspecten die wordt meegenomen, en bovendien is het een ranking ten opzichte van andere deelnemende organisaties in den brede.

streven naar algemene verbeteringen (versterkingen, versnellingen) met betrekking tot bijvoorbeeld organisatiecultuur, diversiteit, inclusie, gezondheid, het opstellen van plannen of het maken van beleid op een hele reeks aan thema's, hoe lovenswaardig verder ook.⁴

Zelfs als er voor nu vooral wordt gekeken naar doelstellingen van staatsdeelnemingen (omdat de prestaties zoals vermeld in de komende jaarverslagen zullen worden gerapporteerd), moeten die niet alleen relevant en concreet zijn,⁵ maar ook, zoals opgemerkt in een recente brief over het IMVO-beleid, rekening “houden met factoren zoals de aard van de activiteiten, producten en diensten, het bedrijfsmodel en de positie in de waardeketen van de onderneming”.⁶ Relevant en concreet betekent mijns inziens vooral dat doelstellingen en prestaties direct betrekking hebben op het ‘verdienmodel’ en de kernactiviteiten, en op de moeilijke, ‘netelige’ onderwerpen, niet alleen op die dingen die relatief eenvoudig te realiseren zijn (‘laaghangend fruit’; daar waar MVO “een bedrijfseconomische kans”⁷ is) of waarmee iedereen het in algemene zin eens is.

2. In welke zin verschillen Staatsdeelnemingen hierin van private ondernemingen?
Welke uitdagingen brengt dat met zich mee?

Uitgaande van een winst oogmerk van private ondernemingen, verschillen ze hierin in principe van staatsdeelnemingen, in de veronderstelling dat de staat om andere redenen dit aandeel heeft. In ieder geval heeft de staat, afhankelijk van mate van eigendom en langere-termijn doelstelling daaromtrent, invloed op eisen met betrekking tot winst en dividend, en de bedrijfsvoering. Dat betekent dat publieke belangen en maatschappelijke doelstellingen direct naar voren kunnen worden gebracht, op de wijze waarop parlement en regering dat wensen, met het oog op de (toekomstige) positie van staatsdeelnemingen in het MVO-spectrum van “koplopers, achterblijvers en bedrijven in het peloton”.⁸

Dat brengt veel uitdagingen met zich mee, zoals:

- Hoever moet ‘de politiek’ interveniëren in de bedrijfsvoering en strategie? En op basis van welke competentie(s) gegeven dat private ondernemingen ook al worstelen met MVO en duurzaamheid?
- Hoe maak je dit specifiek genoeg zodat echt adequaat rekening wordt gehouden met (kern)activiteiten, markt-/concurrentiepositie, en verdien-/bedrijfsmodel?
- Op basis van welke doelstellingen/prestatie-eisen?
- Op welke aspecten of thema's?
- Hoe voorkom je dat dit teveel aan wisselingen onderhevig wordt (afhankelijk van politieke agenda en/of eventuele ‘waan van de dag’)?
- Wie/wat/wanneer gebeurt dit en hoe vindt evaluatie plaats?
- Etc.

⁴ Enkele voorbeelden uit Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen 2020, hoofdstuk 7.

⁵ Zoals aangegeven op blz. 33, ibid.

⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken, BZDOC750040426-92, 5 november 2021, blz. 6. Dit betrof een zinsnede dat het kabinet wil dat toezicht en handhaving met deze factoren rekening moet houden.

⁷ Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen 2020, blz. 31.

⁸ Citaat afkomstig uit Ministerie van Buitenlandse Zaken, ibid., blz. 1-2.

Iets concreter, in het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen 2020 zie ik verschillende typen staatsdeelnemingen, en aspecten die van belang zijn voor de invloed die kan worden uitgeoefend (punten 1 t/m 4) als ook de rol en reikwijdte van MVO en/of duurzaamheid (punt 5, en ook 3):

- 1) Permanent, niet-permanent en bij voorbaat tijdelijk staatsaandeelhouderschap (blz. 17)), waarbij de mate van het dienen van publieke belangen en interventiemogelijkheden in ieder geval op de langere termijn verschilt.
- 2) Voor wat betreft permanent en niet-permanent is er een onderscheid tussen staats- en beleidsdeelnemingen (waarin respectievelijk Minister van Financiën en beleidsministers beheer voeren; bij financiële instellingen, gekarakteriseerd als bij voorbaat tijdelijk) is dat NLF) (blz. 9).
- 3) Er is verschil in de mate waarin ze internationaal, nationaal en/of regionaal actief zijn.
- 4) Dwarsdoorsnijdend in bovenstaande is het relatieve belang van de staat; dit bestrijkt het spectrum van 100% naar 1,0%.
- 5) Eveneens dwarsdoorsnijdend is de sector waarin de deelneming valt: energie, infrastructuur en transport, financiële dienstverlening, kansspelen en overig.⁹ Afhankelijk van de specifieke activiteiten van de staatsdeelneming binnen een sector, zullen ook de meest relevante MVO-en/of duurzaamheidsaspecten variëren.

De grote diversiteit bij een relatief beperkt aantal staatsdeelnemingen impliceert, zelfs als beleidsdeelnemingen en financiële instellingen ook worden meegenomen, er toch per individueel bedrijf zal moeten worden gekeken.

3. Moeten staatsdeelnemingen niet verplicht worden concrete afdwingbare doelstellingen op te nemen in hun beleid m.b.t. MVO?

Het ligt voor de hand dat als er in Europees verband wordt gewerkt aan internationale MVO-richtlijnen met het oog op gedragsverandering bij bedrijven¹⁰, dat dat binnen Nederland, en in het bijzonder bij staatsdeelnemingen breed gedefinieerd (inclusief beleidsdeelnemingen en financiële instellingen), ook aandacht krijgt. Het streven om deze deelnemingen koploper te laten worden, of relatieve koploper of aanjager binnen de specifieke (sub)sector, lijkt logisch, en staat min of meer als zodanig in het Jaarverslag (als “voorbeeldfunctie vervullen in hun eigen sector bij het nemen van verantwoordelijkheid voor mensen, de maatschappij en het milieu voor zover deze worden beïnvloed door hun bedrijfsactiviteiten”¹¹). Anders dan daar weergegeven echter, zijn naar mijn inzicht niet zozeer het aansluiten bij generieke internationaal aanvaarde principes en brede verslaggeving de meest belangrijke instrumenten. Er zijn weinigen die daartegen zijn, maar echte kracht komt daar (voor zover niet wettelijk verankerd) niet uit voort. Ze gelden toch al, of zijn ‘common sense’ of heel algemeen. Dit is eens te meer van toepassing als er blijkens vanuit wordt uitgegaan dat MVO een bedrijfseconomische kans is.

Zoals hierboven betoogd, gaat het bij MVO en duurzaamheid juist om die zaken waar er afwegingen moeten worden gemaakt, en het dienen van mens, maatschappij en milieu geen

⁹ Blz. 10 geeft alleen de staatsdeelnemingen, exclusief de financiële instellingen en de beleidsdeelnemingen (die overigens vergelijkbare sectoren beslaan, plus regionale ontwikkelingsmaatschappijen).

¹⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *ibid*.

¹¹ Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen 2020, blz. 31.

bedrijfseconomische kansen heeft, in ieder geval niet op de korte of overzienbare termijn. Dat betekent dan afwegingen maken, bijvoorbeeld ten opzichte van normrendementen, financiering, concurrentievoordeel en marktverstoring, aspecten genoemd in de strategiecriteriën van het Jaarverslag.¹² Of, scherper nog, daar waar conflicten bestaan of tegenstrijdige belangen bij het nastreven van het ene MVO- of duurzaamheidsonderwerp ten opzichte van een andere. Bijvoorbeeld als het beprijsen van milieu- of klimaatschade leidt tot minder toegankelijkheid of ongelijkheid (veel hogere prijzen voor vliegtickets of doorbelaste kosten voor gebruik van infrastructuur; energie-armoede). Of als inkrimping van de luchtvaartsector leidt tot positieve milieueffecten, en minder geluidsoverlast voor omwonenden, maar ook tot ontslagen of lagere werkgelegenheid (op termijn). Of als grootschalig gebruik van nieuwe digitale technologieën (bijvoorbeeld voor het verminderen van energiegebruik en faciliteren van energiehandel/eigen opwekking) inbreuk maakt op privacy of risico's voor cybersecurity oplevert.

Per deelneming zullen de meest prangende onderwerpen verschillen, mede afhankelijk van de factoren zoals boven genoemd (sector, kernactiviteiten, verdienmodel, mate van internationaal actief zijn, etc.). Klimaat en energie speelt bijvoorbeeld in slechts geringe mate bij kansspelen, maar daar zijn weer andere thema's die het meest wringen. Afhankelijk van op welk specifiek MVO-onderwerp de nadruk ligt, is een gedifferentieerde benadering nodig. In zekere zin wordt dit nu in het Jaarverslag weerspiegeld ("MVO betekent in de praktijk voor elke deelneming iets anders"¹³), en heeft geresulteerd in de aanpak dat deelnemingen zelf drie tot zes MVO-thema's identificeren. Dat levert een heel divers beeld op, en gaat niet per se in op de meest prangende onderwerpen die je zou verwachten; en bij een aantal staatsdeelnemingen worden ze ook niet echt weerspiegeld in de in het Jaarverslag opgenomen strategie. Andere lijken daarentegen, deels gedreven door hun doelstelling en sectorsituatie (bijvoorbeeld FMO, Invest-NL, NWB Bank, TenneT)¹⁴, al meer gewend aan het denken over duurzaamheids- en MVO-thema's. Juist omdat de deelnemingen in het algemeen niet met elkaar concurreren, zijn er hier onderlinge 'leer'mogelijkheden (kennisdeling, uitwisseling van ervaringen). Maar hoe je gezien de grote diversiteit tot concrete afdwingbare doelstellingen die relevant zijn en diep genoeg gaan, is niet eenvoudig. Ik zal hieronder enkele suggesties doen voor een mogelijke benadering.

1. Focus op een beperkt aantal concrete MVO- en/of duurzaamheidsonderwerpen, die ook relevant zijn voor de desbetreffende deelneming, niet op het generieke beeld op het hele spectrum. Dat kan benaderd worden vanuit politieke relevantie (in samenhang met alle betrokken Ministeries/Kamercommissies) maar ook vanuit het bedrijf zelf. Per (sub)sector is redelijk evident welke onderwerpen het meest (zullen gaan) spelen.
2. Focus op die onderwerpen die materieel zijn, en die moeilijke afwegingen vereisen (prangende kwesties), zowel daar waar het gaat om bedrijfseconomisch versus een of meer specifieke MVO-/duurzaamheidsthema's, maar ook tussen of binnen het hele cluster aan MVO-/duurzaamheidsthema's (zie hierboven). Eventueel kan daarvoor een sterk verkorte, heel gerichte versie van de transparantiebenchmark worden gebruikt als uitgangspunt, maar

¹² Ibid, blz. 35.

¹³ Ibid, blz. 31.

¹⁴ Ook de financiële sector heeft in de afgelopen vijf jaar stappen gemaakt m.b.t. bewustzijn over klimaatvraagstukken (zie de bijdrage van de NVB aan het rondetafelgesprek van 15 november 2021, waarin een versnelling van de klimaatambitie en vooruitlopen op regelgeving wordt aangegeven).

het zou zeker ook in de strategiebesprekingen met de deelneming aan de orde moeten komen, zodat het uiteindelijk structureel wordt geïntegreerd, ook in de bedrijfsvoering. Complicatie hierbij is dat deze onderwerpen direct de kernactiviteiten en verdienmodellen raken, en derhalve niet zo makkelijk volledig in de openbaarheid kunnen worden gedeeld.¹⁵

3. Ter inspiratie kunnen naast bijvoorbeeld maximaal drie moeilijke kwesties ook enkele optimaal makkelijke ('win-win') worden opgenomen, of waarop al vorderingen zijn gemaakt. Dit zijn typisch terreinen waarop ervaringen zouden kunnen worden gedeeld, met name tussen gerelateerde clusters van deelnemingen of thema's die meerdere deelnemingen aangaan. Het zijn ook de onderwerpen waarover bedrijven nu al bij voorkeur communiceren en transparant zijn.
4. Het is zaak een goede structuur te bedenken om alle deelnemingen (permanent, niet-permanent, bij voorbaat tijdelijk staatsaandeelhouderschap; staats- en beleidsdeelnemingen en die onder NLF-beheer) te stimuleren tot (relatief) koploperschap, en dat vanuit verschillende beleidsterreinen en ministeries toch zo coherent en eenduidig te maken vanuit de staat naar de deelnemingen toe. Idealiter wordt een benadering gevolgd die ertoe leidt dat de voor de deelnemingen cruciale MVO- en duurzaamheidsthema's een regulier, gewoon onderdeel van hun staatsbeheer en bedrijfsvoering (van het 'ondernemen') worden.

¹⁵ Vgl. de vertrouwelijkheid waarop geduid werd door TenneT in het rondetafelgesprek van 16 november 2020.