

## **DISCUSSIESTUK RONDE TAFEL STAATSDEELNEMINGEN en MVO**

*Danielle Hirsch, [www.bothends.org](http://www.bothends.org)*

### **Samenvatting**

Staatsdeelnemingen hebben een specifieke rol in de Nederlandse samenleving. Zeker voor dit type bedrijven, die expliciet opereren in het publiek belang, zou Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO) een hoog ambitieniveau kunnen en moeten betekenen.

Tot nu toe lijkt dit nog niet het geval. Staatsdeelnemingen interpreteren MVO als een ondergrens van wat maatschappelijk onverantwoord wordt geacht. Die interpretatie kan en moet gekanteld worden, zodat de Staatsdeelnemingen actief, in woord en daad, de duurzame transitie versnellen.

Dit stuk reikt daarvoor drie elementen aan:

#### **Respecteer en implementeer de MVO-normen strikt**

- Hanteer de huidige MVO-normen strikt en transparant.
- Lead by example door de Initiatiefnota "Tegen slavernij en uitbuiting – een wettelijke ondergrens voor verantwoord ondernemen" als leidraad te hanteren.

#### **Zet Staatsdeelnemingen in om de duurzame transitie te versnellen**

- Staatsdeelnemingen maken analyse van de obstakels die zij op dit moment opwerpen voor een duurzame transitie.
- Staatsdeelnemingen maken een strategisch plan, incl. plan van aanpak, waarin ze hun rol in de duurzame transitie uiteenzetten.
- Staatsdeelnemingen rapporteren op transitie-indicatoren, die zowel de voortgang met het opheffen van obstakels, als de bijdrage aan verduurzaming monitoren.


#### **Zet Staatsdeelnemingen in om het maatschappelijk en politiek debat te kantelen**

- Staatsdeelnemingen zijn transparant over hun beïnvloedings- en lobbystrategie
- Staatsdeelnemingen ontwerpen en implementeren beïnvloedings- en lobbystrategieën in lijn met de duurzame transitie

## **Introductie – De unieke rol van Staatsdeelnemingen in MVO**

De overheid heeft aandelen in Nederlandse bedrijven. Daar zijn enkele grote ondernemingen bij die van strategisch belang zijn voor de Nederlandse economie. De overheid heeft in deze bedrijven geïnvesteerd, omdat er publieke belangen met deze bedrijven zijn gemoeid.<sup>1</sup> De lijst met vaste en niet permanente of tijdelijke deelnemingen is gevuld met bedrijven die een spilfunctie vervullen in de Nederlandse economie en een belangrijk publiek profiel hebben.


Nederland staat, net als andere landen, voor een grote transitieopgave. Onze open handelseconomie is relatief vervuilend en heeft grote effecten op het welzijn van mensen over de hele wereld.<sup>2</sup> Om de Parijs-doelen te halen en om onze ecologische en sociale voetafdruk te verminderen, moeten grote veranderingen in onze economie en maatschappij plaatsvinden, zowel op technologisch vlak als in het gedrag van overheden, bedrijven en burgers. Deze transitieopgave geldt voor de activiteiten van de deelnemingen in Nederland zelf, en de activiteiten die buiten onze grenzen plaats vinden of daar een impact hebben.



Staatsdeelnemingen zijn per definitie onderdeel van deze opdracht. Private ondernemingen zijn statutair verplicht het belang van private aandeelhouders te dienen. Terwijl ook die zeggen steeds vaker het belang van lange termijn waardecreatie benomen, streven private bedrijven voorsnog vooral naar winst op de korte termijn. Staatsdeelnemingen zijn fundamenteel anders; daar waar de Staat zélf grootaandeelhouder is, kan de Staat prioriteit geven aan publieke waarden. Anders gezegd; de Staat bewaakt het publieke belang, en dus moeten Staatsdeelnemingen meetbare doelen hebben die dit publieke belang vertegenwoordigen – denk aan werkgelegenheid, duurzaamheid, gezondheid en welzijn van omgeving.

Staatsdeelnemingen dienen dus rekening te houden met publieke belangen binnen en buiten de grenzen van Nederland zelf. Dit betekent minimaal dat ze zich moeten houden aan internationale afspraken over mensenrechten en milieu. Immers, een aantal van de deelnemingen zijn expliciet gericht op ondernemen ver buiten onze eigen landsgrenzen, terwijl andere deelnemingen gewild of ongewild een effect hebben op mens en milieu in andere delen van de wereld.

Gegeven de transitieopgave, zou de ambitie echter hoger moeten liggen; Staatsdeelnemingen van wie de invloed buiten onze grenzen reikt, zouden moeten bijdragen aan verduurzaming van markten en meer inclusieve ontwikkelingspaden die bijdragen aan alle SDGs.



Een specifieke uitdaging is om voorbij de papieren werkelijkheid te komen. De ervaring leert dat MVO-ambities zich inmiddels wel vertalen naar beleidsstukken en geformaliseerde risico-management processen, maar dat met name de realiteit van mens en milieu buiten onze grenzen nog onvoldoende onderdeel uitmaakt van de core-business van bedrijven. De kern van de uitdaging ligt dan ook niet in het ontwikkelen van meer documenten, maar in het verschuiven van de duurzaamheidsopgave van een 'nice to have' 'afterthought', naar de kern van het business model van bedrijven en Staatsdeelnemingen.

### **MVO als bottom-line: Do No Harm - respecteer internationale standaarden**

De MVO-agenda kan op twee manieren geïnterpreteerd worden; als een 'do no harm'-agenda, waarin economische actoren, incl. Staatsdeelnemingen, zich houden aan gemaakte internationale afspraken, waaronder de OECD Guidelines en de UN Guiding Principles (UNGPs). Deze richtlijnen stellen duidelijke verplichtingen aan economische actoren op het gebied van mensenrechten en hebben direct betrekking op milieu en klimaat. Zo baseerde de Nederlandse rechter haar uitspraak in de Shell-zaak op de UNGPs. Parallel daaraan, besloot de VN in


1 <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/staatsdeelnemingen>

2 <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2021/20/monitor-brede-welvaart-de-sdg-s-2021>

oktober 2021 dat 'het recht op een schoon en veilig leefmilieu' een mensenrecht is. Eerder gebeurde dat al met het recht op water en voedsel.

Recentelijk bleek uit een studie van de SER, dat vrijwillige standaarden onvoldoende effect hebben – de impact van de productieketens waar Nederland een belangrijke rol in speelt, is niet verbeterd.<sup>3</sup> Dat is noemenswaardig, omdat de term MVO eigenlijk de lading niet dekt. De standaarden die bij MVO horen, doen niets meer en niets minder dan een bodem leggen in de onbedoelde negatieve effecten van bedrijvigheid. Ze stellen dus vast wanneer de grens van 'onverantwoord' ondernemen wordt overschreden.

In het recente Jaarverslag Staatsdeelnemingen, schrijft Minister van Financiën Hoekstra dat hij waarde hecht aan MVO. "Thema's als duurzaamheid, diversiteit en transparantie vind ik belangrijk." Het Jaarverslag ligt vervolgens toe op welke wijze de staatsdeelnemingen hier volop mee bezig zijn.




Het Jaarverslag geeft een goed inzicht in de standaarden die elke Staatsdeelneming al dan niet heeft erkend. Zo valt op dat de Haven van Rotterdam de UNGPs niet heeft omarmd. Echter, in de sheets per bedrijf worden de Duurzame Doelen (Sustainable Development Goals/ SDGs) als belangrijkste kapstok voor MVO rapportage gebruikt. De Staatsdeelnemingen lijken daarmee 'cherry picking' te doen; ze kiezen voor een zeer beperkt aantal indicatoren die passen binnen de staande agenda van de onderneming. Het verslag geeft daardoor te weinig inzicht in de brede MVO-agenda, incl. onbedoelde en negatieve effecten van de activiteiten van de Staatsdeelnemingen buiten onze landsgrenzen.

De Minister volgt met deze manier van verslaglegging de trend die door veel private bedrijven is ingezet. Het verslag geeft alleen inzicht in de ambitie, maar niet in de mate waarin mensenrechten- en milieustandaarden daadwerkelijk worden gerespecteerd.

#### **Aanbeveling 1:**

**Laat onafhankelijke experts de activiteiten van de Staatsdeelnemingen op de brede duurzaamheids-, OECD Guidelines en UN GPs toetsen. Dit moet verder gaan dan de het toetsen van de (te) beperkte eigen selectie van de op de SDGs gebaseerde MVO-doelstellingen. Zorg voor een brede analyse van de effecten van de deelnemingen op mens en milieu in Nederland en elders en volg daarin bijv. de 'Brede Welvaart'-benadering van het CBS.**



Omdat uit het verslag niet goed op te maken is in welke mate staatsdeelnemingen in de volle breedte MVO-standaarden daadwerkelijk respecteren, is de vergelijking met het gehele Nederlandse bedrijfsleven niet goed te maken. Echter, als de Staatsdeelnemingen qua MVO in de pas lopen met NL bedrijven, dan is er een wereld te winnen. Immers, recentelijk concludeerde ook Maastricht University in hun studie naar de inbedding van duurzaamheid in het Nederlandse bedrijfsleven, dat daar nog een wereld te winnen is.<sup>4</sup>

Vrijwillige MVO-standaarden vanuit het Nederlands bedrijfsleven hebben tot nu toe onvoldoende concrete effecten gesorteerd. Eerder concludeerde de SER al dat MVO-wetgeving nodig is. Staatsdeelnemingen kunnen daar, namens de Nederlandse overheid, een koplopersrol in vervullen. De door de Christenunie, PvdA, SP en GroenLinks ontwikkelde Initiatiefnota "Tegen slavernij en uitbuiting – een wettelijke ondergrens voor verantwoord ondernemen", is een directe en zeer praktische vertaling van de UNGPs en OECD Guidelines naar de Nederlandse wet, die in eerste instantie grote bedrijven een helder en uniform kader biedt.<sup>5</sup>

3 <https://www.ser.nl/nl/Publicaties/zorgvuldigheidswetgeving-duurzame-ketens>

4 <https://www.eumedion.nl/clientdata/215/media/clientimages/Final-version-UM-report-DEF.pdf?v=211105154602>

5 <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020D24473>

## Aanbeveling 2:

**Staatsdeelnemingen gaan 'lead by example' door het bestaande IMVO-wetsvoorstel als kader te gaan hanteren.**

### MVO betekent leiding nemen in de transitie naar duurzaamheid

De voorgaande analyse is gebaseerd op een smalle interpretatie van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen. Naar onze mening zou de lat, juist voor Staatsdeelnemingen die opereren vanuit het publieke belang, hoger kunnen en moeten liggen. MVO in deze transitieperiode, betekent dat Staatsbedrijven trendsetter en koploper kunnen en moeten zijn. Zij moeten duurzaamheid niet als toetsend principe op de kernopdracht nemen, maar als kernopdracht zelf. In andere woorden; de deelnemingen sturen nu *bij* op duurzaamheid, maar sturen nog niet *op* duurzaamheid.

Het is hierbij zaak dat Nederland uit gaat dragen dat het transitieproces op zich rechtvaardig moet zijn en niet slechts draait om 'technologische oplossingen'. Mensenrechten- en internationale milieuafspraken en eisen op gebied van transparantie en inclusie zouden veel meer aandacht moeten krijgen in de besluitvormings- en operationele activiteiten van de deelnemingen.

Dat kan bijv. door de Duurzame Doelen (SDGs) als brede opdracht te nemen door de 'Brede Welvaart'-methodiek van CBS naar de eigen bedrijfsvoering te vertalen. Daarmee zouden de deelnemingen sturen op hun bijdrage aan het welzijn van mensen en het herstel en behoud van ecosystemen, 'hier en nu' en 'daar en later'. In beide methodieken zitten elementen als inclusie, gelijkheid, klimaat en biodiversiteit goed verankerd, mits ze als een holistische agenda worden opgevat en niet langer worden gebruikt om alleen op die elementen in de etalage te zetten waar ondernemingen een positieve bijdrage op leveren.

Staatsdeelnemingen kunnen het verschil maken. Dat zal voor elke deelneming anders zijn, afhankelijk van hun rol in de economie en maatschappij, en de compatibiliteit van die rol met de duurzaamheidsopgave waar we voor staan. Een opgave die niet alleen klimaat, maar ook sociale ambities moet hebben. Een van de sleutels tot het bereiken van die rol in de transitie, is dan ook een fundamentele verandering in de kijk op belanghebbenden. Inclusie van belanghebbenden wordt nu nog te vaak gezien als 'stakeholder management', terwijl mensen de kern zouden moeten zijn van de verandering.

In eerste instantie betekent dit dat de bedrijven een toekomstvisie moeten hebben op hun rol in een duurzame samenleving. Die visie ontbreekt nu; duurzaamheid wordt benaderd als randvoorwaarde, maar niet als kern van de bedrijfsopdracht. De deelnemingen sturen *bij* op duurzaamheid, maar sturen niet *op* duurzaamheid.


De Staatsdeelnemingen in de financiële sector (de BNG, ABN Amro, InvestNL, InvestInternational en FMO) zijn daar een voorbeeld voor. Het adagium 'wie betaalt, bepaalt' geldt ook in de transitie. Beslissingen in de financiële sector zijn bepalend zijn voor veel financiële en economische beslissingen van andere actoren. Omgekeerd leidt niet duurzaam handelen in die sector, tot vertraging in de transitie bij andere economische actoren.

Reeds in 2008, toen de NL Staat eigenaarschap nam van het gefuseerde ABN Amro en Fortis-bank, suggereerden we toenmalig Minister van Financiën Wouter Bos, om de bank in te zetten voor de transitie:

*"De samenvoeging van ABN AMRO en Fortis is een unieke kans om uit te groeien tot een grote Nederlandse bank die zich onderscheidt doordat ze van meet af aan innovatief is op het gebied van milieu en klimaat, sociale verantwoordelijkheid, ethisch handelen en openheid over haar doen en laten. Dit kan een bank worden die*


*overheden, bedrijven en particulieren ondersteunt bij het vinden van een antwoord op vraagstukken als het bevorderen van de sociale samenhang in Nederland en het bestrijden van klimaatverandering en wereldwijde armoede. Financiering speelt daarbij een cruciale rol. Er is geld nodig voor investeringen in klimaatinnovaties, lokale bedrijvigheid in achterstandwijken en in de economische groei van ontwikkelingslanden. We hebben behoefte aan een bank die het oude motto van ABN AMRO (“meer mogelijk maken”) hernieuwd invulling geeft.”*

De missie van de bank is inmiddels opgeschaald, en luidt nu “Banking for better for generations to come.” Bij een dergelijk missie hoort een brede opvatting van MVO, die duurzaamheid verheft tot de kerntaak van de bank. De bank heeft al stevige stappen gezet, zoals we kunnen zien in de rapportages rondom Mensenrechten en de ambities op klimaat. Dat is een mooie basis om de volgende stap te zetten en de ambitie om een transitierol te spelen, te vertalen tot in de haarvaten van het bedrijf, incl. een Plan van Aanpak met heldere mijlpalen op het gebied van fossiel, klimaat en armoede. Met een deelname van 56% in de aandelen, kan de Staat zorgen dat die plannen er komen.



Ook FMO en InvestNL en InvestInternationaal, zouden hierin gezien kunnen worden als voorzichtige inspiratiebron. Beiden hebben een relatief sterke positie op de duurzame transitie. InvestNL en InvestInt hebben de expliciete opdracht om economische doelen gelijk te waarderen als transitiedoelen. FMO hanteert relatief hoge standaarden, en is vanuit de erkenning dat die standaarden geen check-list exercitie zijn, bezig met de herziening van de ‘Theory of Change’. FMO is ook een van de eerste financiële instellingen die recentelijk de “Statement on International Public Support for the Clean Energy Transition” tijdens de COP26 ondertekende en daarmee verklaarde per 2022 geen fossiele projecten meer zal steunen.

Vanuit deze Staatsdeelnemingen zal een stuwende werking uitgaan naar een waaier aan klanten. De Staat geeft daarmee een sterk maatschappelijk signaal en laat ook in concreto zien dat er wel degelijk wegen naar verduurzaming zijn. Als de Plannen van deze instellingen openbaar zijn, kunnen andere partijen die interesse hebben om een rol in de transitie te pakken, daar gebruik van maken. Want over het algemeen is het grote bedrijfsleven in Nederland nog niet (publiekelijk) bezig met de invulling van haar eigen veranderende rol in het kader van de noodzakelijke transitie.



Het voordeel van een dergelijke, expliciete en publieke exercitie, is dat ook voor de NL samenleving inzichtelijk wordt wat de werkelijke kosten én baten van de transitie kunnen zijn. Een bijkomend voordeel is dat de bank en andere ondernemingen, inzichtelijk kunnen maken welke publieke steun nodig zal zijn om de negatieve effecten, met name op werkgelegenheid, op te vangen.

### **Aanbeveling 3:**

**De NL Staat geeft ruimte om transformatief te zijn. Staatsdeelnemingen maken een strategie en een Plan van Aanpak die hun ambitie en de rol die ze gaan spelen in de transitie. De Staat accepteert dat dit kan betekenen dat er fundamentele veranderingen plaats moeten vinden in de kern van de eigen bedrijfsvoering en dienstverlening.**

### **Aanbeveling 4:**

**Alle Staatsdeelnemingen krijgen een prestatieverplichting binnen de transitie, die zich vertaalt in ‘transitie-indicatoren’ waarmee ze de positieve maatschappelijke effecten van hun handelen in hun jaarverslag inzichtelijk maken. Deze indicatoren kunnen bijvoorbeeld gebaseerd worden op een brede selectie uit de Sustainable Development Goals (SDGs).**

Staatsdeelnemingen in de energie en transportsector hebben een duurzaamheidsimpact vanuit hun directe activiteiten. KLM, KLM Air France, Haven van Rotterdam, NS en de Gasunie leveren producten en diensten binnen en buiten ons land. Zij hebben een direct effect op leefklimaat en gezondheid, biodiversiteit, klimaat en mensenrechten, binnen en buiten Nederland.

De Nederlandse economie draagt volgens de jaarlijkse CBS/CPB publicatie niet bij aan Brede Welvaart. Met name de effecten van onze open handelseconomie op mensen en natuur 'daar en later' worden als negatief beoordeeld, zowel in absolute als relatieve zin; Nederland draagt in vergelijking met andere Europese landen overmatig bij aan de degradatie van ecosystemen, aan klimaatuitstoot en aan armoede en ongelijkheid. Staatsdeelnemingen spelen daar een rol in. De Nederlandse bijdrage aan de Sustainable Development Goals (SDGs) is daarmee per saldo negatief. Voor de transportsector die de kern vormt van ons Mainport-model geldt dat er ook een significante impact is op leefklimaat en gezondheid in eigen land.

Een daadwerkelijke ambitie op duurzaam ondernemen, betekent dat internationaal opererende Staatsdeelnemingen zowel in eigen land als in het buitenland de verantwoordelijkheid over een duurzame transitie moeten vormgeven. Zij kunnen niet langer omzet kunnen draaien of winst maken ten koste van publieke belangen hier en elders, of ten koste van de welvaart en welzijn van toekomstige generaties.

De NL Staat kan deze bedrijven aanspreken op hun rol in de transitie naar een duurzame samenleving, door een onafhankelijk en participatieve analyse te vragen van hun rol in de duurzame samenleving van de toekomst. Als de Staatsdeelneming voor zichzelf een rol weggelegd ziet, zou elk van deze bedrijven een transitieplan moeten uitwerken, met milestones op milieu, klimaat en sociale aspecten, zowel in als buiten Nederland en Europa. Dergelijke plannen, dienen tevens inzicht te verschaffen in de sociale impacts van de transitie, en suggesties over hoe die op te vangen.

Deze opgave zal naar verwachting extra uitdagend zijn voor de bedrijven die centraal staan in het Mainport-model dat ten grondslag ligt aan de economische strategie van Nederland – KLM en KLM-Air France, de Gasunie en Haven Rotterdam. De fossiele impact van deze bedrijven en het model waar zijn onderdeel van uitmaken, is buitensporig groot, zowel in als buiten Nederland. Toch is het zaak om juist nu de fundamentele transitievragen ook bij deze deelnemingen neer te leggen.

#### **Aanbeveling 5:**

**De Nederlandse Staat vraagt van de Staatsdeelnemingen in de energie- en transportsector een participatieve en onafhankelijke analyse van hun rol in de mondiale samenleving van de toekomst. Als vervolgstap, zullen de bedrijven een Transitieplan, incl. milestones uitwerken (zie Aanbeveling 4).**

#### **Als laatste: Staatsdeelnemingen als lobbyist**

Op dit moment is een politieke strijd gaande over de invulling van MVO vanuit zowel het smalle als het brede transitieperspectief. Er bestaat bijvoorbeeld grote weerstand onder internationaal opererende bedrijven tegen elke vorm van regulering in Nederland.

Opvallend in de debatten over verduurzaming van onze economie en van het bedrijfsleven, dat zowel in het publieke en politieke domein wordt gevoerd en voor een belangrijk deel achter de schermen plaatsvindt, is dat Staatsdeelnemingen zich zonder meer lijken te scharen naast hun private collega-bedrijven. Zij dragen daarmee bij aan verlies van biodiversiteit, aan klimaatverandering en aan toenemende ongelijkheid, zowel binnen Nederland als internationaal.

Als de NL Staat serieus is met haar duurzaamheidsambities, en als de Staatsdeelnemingen daarin een belangrijk instrument zijn, dan is het van tactisch en strategisch belang dat deze deelnemingen zich fundamenteel anders gaan opstellen voor de schermen in het maatschappelijk debat en achter de schermen in de Nederlandse en Europese lobby-circuits. Zij zouden juist moeten bijdragen aan nieuw beleid, aan nieuwe marktregulering, die onze hele economie mee kan trekken richting de duurzame toekomst.

**Aanbeveling 6:**

**Staatsdeelnemingen met een publiek profiel moeten inzicht geven in hun lobby- en beïnvloedingsstrategieën. Om tot een daadwerkelijke transitie te komen, zullen Staatsdeelnemingen een lobby-strategie gaan ontwerpen die de transitie in en door de NL samenleving helpt vormgeven, als fundamentele opstap naar de wezenlijke gedragsverandering die we als maatschappij zullen moeten maken.**

