

# Drie aanbevelingen om staatsdeelnemingen bij te laten dragen aan ‘Parijs’

De Nederlandse economie moet op de schop om de doelstellingen uit het akkoord van Parijs te halen. Tot nu toe blijven staatsdeelnemingen, als beleidsinstrument, daarbij buiten beeld. Hoe kan de staat zijn aandeelhouderschap actiever invullen?

## IN HET KORT

- Elk jaar dient in kaart te worden gebracht hoe staatsdeelnemingen bijdragen aan brede welvaart en de Parijs-doelstellingen.
- Iedere staatsdeelneming moet verplicht worden om een klimaatplan te ontwikkelen.
- Staatsdeelnemingen moeten open en transparant zijn over hun lobbystrategie.

**DANIËLLE  
HIRSCH**

Directeur Both ENDS

Nederland staat voor de uitdaging om de manier waarop het land in de laatste eeuwen heeft gefunctioneerd, grondig te herzien, en om een versnelde transitie te realiseren naar een duurzame en eerlijke samenleving. Onze open handelseconomie is vervuilend, wat grote effecten heeft op het welzijn van mensen over de hele wereld. Bij de Spillover Rankings (Sustainable Development Report, 2023) staat Nederland op een beschamende 161e plek van de 166 (op positie 166 staat het land met de grootste negatieve voetafdruk). Om de ‘Parijs-doelen’ te halen en de ecologische en sociale kosten van onze economie terug te dringen, moeten er grote veranderingen plaatsvinden op technologisch vlak, maar bovenal in het beleid van overheden, in de richting van de publieke en private geldstromen en in de opstelling van bedrijven.

Tot nu toe is er in de discussie aangaande de transitie veel gesproken over de inzet van publieke middelen om zowel de stikstof- als de klimaatvervuiling een halt toe te roepen. Ook komen er heffingen in beeld: de grensheffing die door de EU is ingesteld op klimaatvervuilende producten, is een duidelijk signaal dat ongeremde vrijhandel niet langer als zaligmakend wordt gezien. Tegelijkertijd woedt er een fel maatschappelijk debat over fossiele subsidies – recentelijk riepen, in een brandbrief aan het kabinet, rond de 250 pensioenfondsen, banken, universiteiten en bedrijven de overheid op tot het stopzetten van de geschatte steun van dertig miljard per jaar aan fossiele activiteiten

(Brandbrief, 2023). En er bestaat een vergelijkbaar debat over de regelgeving voor maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO).

Daar waar er veel aandacht is voor subsidies, heffingen en nieuwe regelgeving, lijkt een van de instrumenten die de Nederlandse Staat heeft om onze prestaties op klimaatgebied naar een hoger plan te brengen, alsnog buiten beeld te blijven: namelijk staatsdeelnemingen. Dit zijn bedrijven waarvan de Nederlandse overheid zelf een belangrijk deel van de aandelen in handen heeft, omdat ze aan de producten en diensten van deze ondernemingen een maatschappelijk belang toekent dat ze wil beschermen. De lijst met vaste en niet-permanente of tijdelijke deelnemingen staat vol met bedrijven die in de Nederlandse economie een spilfunctie vervullen en die een belangrijk publiek profiel hebben. De KLM, het Havenbedrijf Rotterdam en de Gasunie zijn een paar voorbeelden van dergelijke deelnemingen (Tweede Kamer, 2023). In het verleden wist de staat bijvoorbeeld met de aanschaf van aandelen van de ABN Amro de impact van de financiële crisis tot op zekere hoogte onder controle te houden.

## Nadruk op publieke belang

Publieke waarden zouden bij staatsdeelnemingen een zware weging behoren te krijgen. Private ondernemingen zijn statutair verplicht het belang te dienen van private aandeelhouders. Terwijl deze bedrijven en hun aandeelhouders in talloze beleidsdocumenten en convenanten het belang noemen van mens en milieu, krijgt de kortetermijnwinst vrijwel in alle bedrijven prioriteit (Bezemer, 2017). Staatsdeelnemingen moeten óók aandeelhoudersbelangen dienen, maar omdat de staat zélf grootaandeelhouder is, is er de mogelijkheid om de weging van prioriteiten anders te laten uitvallen. De staat kan als aandeelhouder eisen dat deze bedrijven meetbare doelen hebben die het publieke belang vertegenwoordigen – denk aan werkgelegenheid, duurzaamheid, gezondheid, klimaat en biodiversiteit.

Dit artikel pleit voor een actievere opstelling van de staat, zodat de publieke functie van deze bedrijven in de klimaatcrisis kan worden benut. Immers, de urgentie van de klimaatagenda vereist dat elke mogelijkheid die voorhanden is om een eerlijke transitie aan te zwengelen, zal worden aangegrepen. Juist staatsdeelnemingen die een spilfunctie vervullen in onze economie, zijn bij uitstek geschikt om de duurzame transitie te versnellen.



Om een dergelijke voortrekkersrol te realiseren kan de Nederlandse Staat, als aandeelhouder, deze bedrijven een aantal opdrachten geven. Drie voorstellen. Ten eerste: maak de bijdrage aan maatschappelijke doelen, inclusief de klimaatdoelen, inzichtelijk volgens de methode van ‘brede welvaart’, waardoor zowel de positieve bijdrage aan de duurzame ontwikkelingsdoelen (*Sustainable Development Goals*; SDG’s), als de spillover-effecten duidelijk worden. Ten tweede: ontwikkel een eigen klimaatplan per staatsdeelneming, en voer dit uit volgens publiek inzichtelijke mijlpalen. En ten derde: ontwikkel transparante lobbystrategieën die bijdragen aan het versnellen van de maatschappelijke transitie.

### Stap 1: Inzicht in maatschappelijke bijdrage

“De staat verwacht van deelnemingen dat zij de verantwoordelijkheid nemen voor mensen, de maatschappij en het milieu, voor zover deze worden beïnvloed door de activiteiten van de deelneming”, zo staat er in het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen over 2022 (Tweede Kamer, 2023, p. 24). In dit document wordt toegelicht hoe de staatsdeelnemingen bezig zijn met thema’s als duurzaamheid, diversiteit en transparantie. Het jaarverslag biedt een goed inzicht in de standaarden die elke staatsdeelneming al dan niet erkend heeft. Zo valt het onder andere op dat het Havenbedrijf Rotterdam de *UN Guiding Principles* (UNGP’s) – de richtlijnen op het gebied van mensenrechten – nog niet (volledig) heeft toegepast, en ook TeneT de UNGP’s niet heeft omarmd.

Opvallend is de manier waarop de rapportage selectief is. Volgens het jaarverslag maken de staatsdeelnemingen eigen keuzes waarover ze rapporteren, en laten ze het stelselmatig achterwege om inzicht te verschaffen in de negatieve effecten van hun activiteiten op de SDG’s – ook buiten onze landsgrenzen. Zo geven staatsdeelnemingen lang niet altijd inzicht in de klimaatprestaties. Het verslag biedt vooral inzicht in de ambitie, maar is minder duidelijk in welke mate de mensenrechten en milieustandaarden, hier en elders, worden gerespecteerd.

Om beter inzicht te verschaffen in de werkelijke bijdrage van staatsdeelnemingen aan de maatschappelijke doelen in het algemeen, en de klimaatagenda in het bijzon-

der, is het van groot belang dat de overheid de activiteiten van de staatsdeelnemingen onafhankelijk laat beoordelen. Deze beoordeling moet een brede analyse presenteren van de huidige en toekomstige effecten van de deelnemingen op mens en milieu in Nederland en elders, en volgt daarin bijvoorbeeld de bredewelvaartbenadering van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Ook de mate waarin elke deelneming al dan niet bijdraagt aan de klimaatdoelen van het akkoord van Parijs dient jaarlijks in kaart te worden gebracht.

### Stap 2: Klimaatplan per staatsdeelneming

Het gros van het bedrijfsleven neemt zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid nog onvoldoende, concludeerde de Universiteit van Maastricht in een studie naar de inbedding van duurzaamheid in het Nederlandse bedrijfsleven (Bauer et al., 2021). De klimaatplannen van de 29 grootste Nederlandse vervuilers zitten volgens Milieudefensie nog ver onder de doelstelling van Parijs (Milieudefensie, 2022). Goed bezien staat deze zeer beperkte inzet op duurzaamheid en klimaat lijnrecht tegenover de reden waarom de Nederlandse overheid ooit besloten heeft om aandelen in dergelijke bedrijven te nemen – men deed dit omdat de bedrijven de publieke zaak dienden.

Tot nu toe kon dat wellicht zonder een expliciete aandacht te besteden aan het klimaat en de brede welvaart, maar die tijd is nu voorbij. Het is immers de hoogste tijd dat staatsdeelnemingen het versnellen van de transitie gaan zien als onderdeel van de bedrijfsopdracht, waarbij ze niet langer slechts *bijsturen* maar *aansturen* op duurzaamheid en op de klimaatdoelen.

Juist omdat staatsdeelnemingen een publieke opdracht hebben, kunnen zij vanuit de dagelijkse bedrijfsvoering aan private ondernemingen de weg wijzen. De Nederlandse Staat moet, als aandeelhouder van de bedrijven en financiële instellingen die een spilfunctie in de Nederlandse maatschappij vervullen, aan de deelnemingen de opdracht geven om duurzaamheid niet langer als een ‘papieren principe’ te zien, maar als een onderdeel van de kernopdracht.

De manier waarop daaraan concreet invulling kan worden gegeven, zal per staatsdeelneming verschillen. Elke staatsdeelneming zal een eigen klimaatplan moeten maken,

waarin er op een rij gezet wordt hoe men de gehele bedrijfsvoering compatibel kan maken met de klimaatdoelen van Parijs. De plannen moeten gepaard gaan met heldere doelstellingen, die door een onafhankelijk instituut worden doorgerekend. Omdat de opgave systemisch van aard is, is het van belang dat de staatsdeelneming ook in haar eigen plannen aangeeft welke rol de overheid zou moeten spelen om de plannen tot een succes te maken. Immers, Nederland kan alleen succesvol zijn in de transitie als alle maatschappelijke actoren de handen ineenslaan. Bedrijven noch de overheid, kunnen deze opgave alleen aan.

Idealiter combineert de staat de opdracht tot het opstellen van klimaatplannen met de opdracht om ‘brede welvaart’ volgens de CBS-methodiek naar de bedrijfsvoering te vertalen, zodat 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’.

### Stap 3: Transparante lobbystrategieën

Op dit moment is er een felle politieke strijd gaande tussen maatschappelijke stromingen die willen inzetten op het keren van de sociale, klimaat- en biodiversiteitscrisis, en de stromingen die vast willen houden aan de Nederlandse ‘open mainport’-economie. De uitingsvormen van die spanning in onze samenleving verschillen; ze gaan van protesten op Schiphol en in de IJmond, tot rechtszaken tegen bijvoorbeeld Tata Steel en Shell, tot rapporten/opiniestukken van gerenommeerde wetenschappers over de Europese Natuurherstelwet tot de staatssteun voor fossiele activiteiten. In die politieke en maatschappelijke strijd zijn er meerdere stemmen vanuit ‘het bedrijfsleven’ te horen.

Aan de ene kant staan de bedrijven zoals Versteeg en Zeeman, die duurzaam ondernemen als doel hebben. Bij monde van bijvoorbeeld MVO Nederland vragen zij om regulering, om op die manier een eerlijkere concurrentiepositie te krijgen tegenover de vervuilende bedrijven die, onder de huidige wet- en regelgeving en de subsidiestromen, nu in het voordeel zijn. Aan de andere kant staan bedrijven die een belangrijke rol spelen in de fossiele mainport-economie, en zich behoudend opstellen ten aanzien van regelgeving. Zo sprak de CEO van Boskalis zich uit tegen de nieuwe Nederlandse wetgeving over het internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen, en hintte hij op de kans dat deze wetgeving zou kunnen leiden tot het vertrek van Boskalis uit Nederland – maar het wetsvoorstel strandde uiteindelijk toch (FD, 2023; NOS, 2023).

Staatsdeelnemingen lijken zich soms te scharen achter hun behoudende collega-bedrijven. Zo heeft KLM nog geen afdoende klimaatplan, en past het Havenbedrijf Rotterdam de UNGP’s nog niet geheel toe (New Climate, 2022). De staat als aandeelhouder is daarmee mede-eigenaar van bedrijven die niet altijd goed genoeg presteren op de internationaal afgesproken publieke doelen die vastgelegd zijn op het gebied van gezondheid, milieu en klimaat.

Als de Nederlandse Staat serieus is met zijn duurzaamheidsambities, is het van strategisch belang dat deze deelnemingen zich fundamenteel anders gaan opstellen in zowel het maatschappelijke debat als de Nederlandse en Europese lobbycircuits. Staatsdeelnemingen moeten om te beginnen transparant zijn over hun lobbyagenda, en hun lobby moet

ook bijdragen aan de maatschappij-brede duurzaamheidsdoelen. Om die doelen te bereiken, is er een nieuwe marktregulering nodig die onze economie kan meetrokken in de transitierichting naar een duurzame toekomst.

Als staatsdeelnemingen zich in de transitie naar een duurzame economie constructief opstellen, dan vervullen ze daadwerkelijk de rol die ze in onze maatschappij zeggen te hebben – te weten als een dienaar van publieke belangen. Een voorbeeld kan hier worden genomen aan de staatsdeelneming FMO (Nederlandse Financierings-maatschappij voor Ontwikkelingslanden), die als een van de eerste financiële instellingen recentelijk het *Statement on International Public Support for the Clean Energy Transition* tijdens de COP26 in 2021 ondertekende, en daarmee verklaarde om per 2022 geen fossiele projecten meer te steunen.

### Conclusie

De Nederlandse economie staat voor een grote transitie-opgave. De overheid neemt aandelen in ondernemingen, omdat ze het maatschappelijk belang van de producten of diensten van zo’n bedrijf wil beschermen. Een groot aantal van de staatsdeelnemingen spelen dan ook een belangrijke rol in de Nederlandse economie en samenleving.

De overheid zou haar invloed over de koers van de staatsdeelnemingen gericht moeten inzetten, om zo de transitie vorm te geven en te versnellen. Dat kan door deze bedrijven de opdracht te geven inzichtelijk te maken wat hun huidige bijdrage aan de klimaat- en bredewelvaart-agenda is, en ervoor te zorgen dat elke staatsdeelneming een eigen klimaatplan presenteert. Ook zijn staatsdeelnemingen, als invloedrijke actoren in het publieke en politieke debat, bij uitstek goed gepositioneerd om op positieve wijze een duurzaam Nederland te helpen vormgeven.

### Literatuur

- Bauer, R.T. Bauer, M. Olaerts en C. van Aartsen (2021) *Sustainability embedding practices in Dutch listed companies*. Universiteit van Maastricht, Rapport, oktober. Te vinden op [www.eumedion.nl](http://www.eumedion.nl).
- Bezemer, P.-J., H. Volberda en F. van den Bosch (2017) Focus op aandeelhouder veelal slecht voor de financiële prestaties. *ESB*, 102(4751), 323–325.
- Brandbrief (2023) *Brandbrief aan het kabinet*. Te vinden op [www.brandbriefaanhetkabinet.nl](http://www.brandbriefaanhetkabinet.nl).
- FD (2023) Boskalis-topman: ‘Aanzien van Nederland op het wereldtoneel bladdert af’. *Het Financieele Dagblad*, 2 januari.
- Milieudefensie (2022) *Klimaatcrisis-Index: grote vervuilers scoren allemaal een onvoldoende*. Milieudefensie Nieuwsbericht, 5 juli.
- New Climate (2022) *Evaluating corporate target setting in the Netherlands*. New Climate Institute, Publicatie, 5 juli.
- NOS (2023) Verplichting verantwoord ondernemen voorlopig uit zicht, kabinet trapt op rem. *NOS Nieuws*, 15 februari.
- Sustainable Development Report (2023) *Spillover Rankings*. Te vinden op [dashboards.sdgindex.org](http://dashboards.sdgindex.org).
- Tweede Kamer (2023) *Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen 2022*. Ministerie van Financiën.