

Vergaderjaar 2013–2014

28 165

Deelnemingenbeleid Rijksoverheid

Nr. 170

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 22 januari 2014

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Minister van Financiën over de brief van 18 oktober 2013 inzake de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013 (Kamerstuk 28 165, nr. 165). De Minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 21 januari 2014. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Van Nieuwenhuizen-Wijbenga

De griffier van de commissie,
Berck

Vraag 1

Kunt u per staatsdeelneming een overzicht geven voor de laatste vijf jaar van het balanstotaal, het eigen vermogen, het resultaat en het dividend?

Antwoord 1

Voor het overzicht van het resultaat en dividend verwijs ik naar het overzicht dat is opgenomen bij de beantwoording van de Kamervragen 111 tot en met 114 inzake de Tweede suppletoire begroting IXB 2013. Het balanstotaal en eigen vermogen van de verschillende staatsdeelnemingen zijn terug te vinden het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen. Daarin staan tevens de belangrijkste ontwikkelingen bij de individuele staatsdeelnemingen toegelicht. Het Jaarverslag Staatsdeelnemingen wordt jaarlijks aan uw Kamer toegezonden. Een gedetailleerde toelichting op de financiële resultaten van de staatsdeelnemingen kunt u vinden in de door de individuele deelnemingen gepubliceerde jaarverslagen.

Vraag 2

Kunt u een overzicht geven van alle buitenlandse activiteiten van staatsdeelnemingen en de omvang van deze activiteiten?

Antwoord 2

De buitenlandse activiteiten (incl. de omvang) van staatsdeelnemingen zijn terug te vinden het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen 2012 dat 2 december jongstleden naar uw Kamer is verstuurd (zie bijlage bij Kamerstuk 28 165, nr. 169).

Vraag 3

Kunt u een overzicht geven van alle branchevreemde activiteiten van staatsdeelnemingen en de omvang hiervan?

Vraag 115

Is het kabinet voornemens om de huidige buitenlandse en branchevreemde activiteiten van staatsdeelnemingen te toetsen aan de gestelde voorwaarden? Gaat het kabinet buitenlandse en branchevreemde activiteiten die niet aan deze voorwaarden voldoen afstoten?

Antwoord op vraag 3 en 115

Branchevreemde activiteiten zijn die activiteiten die niet direct bijdragen aan de uitvoering van de publieke taak van staatsdeelnemingen in enge zin. De opvatting over wat branchevreemd is kan veranderen door de tijd: wat vandaag als branchevreemd wordt beschouwd is niet zelden een erfenis uit het verleden. De huidige deelnemingen kennen geen substantiële activiteiten die conform bovenstaande definitie als branchevreemd zijn aan te merken. Wel hebben deelnemingen soms nog kleinere activa die niet goed meer passen binnen de huidige publieke taak in enge zin. Voorbeelden van dit soort branchevreemde activiteiten zijn bij NS «spooransluitingen»: dit zijn stukken rail en grond vanaf een bedrijfsterrein naar het hoofdrailnetwerk. Bij de splitsing tussen NS en ProRail zijn deze bij NS terecht gekomen. Een ander voorbeeld zijn bij TenneT de antenne-opstelpunten die tot aan diens privatisering in handen waren van toenmalig staatsdeelneming Nozema.

Een uitputtend overzicht van dergelijke activa kan op dit moment niet gegeven worden. Bij de gesprekken over de strategie van de onderneming wordt ook stilgestaan bij de huidige activiteiten van de onderneming. Als er activiteiten zijn die niet meer bijdragen aan de kerntaak dan zal in overleg met het bestuur worden bezien of het wenselijk en mogelijk is om deze activiteiten af te stoten.

Vraag 4

Klopt het dat er een ogenschijnlijke tegenstelling is tussen enerzijds duidelijkheid over het structurele karakter van het staatsaandeelhouder- schap en anderzijds periodiek bezien of de wijze van borgen nog de juiste is? Kan een dergelijke periodieke heroverweging tot een steeds terugke- rende onduidelijkheid leiden?

Antwoord 4

In de nota wordt voor het eerst expliciet aangegeven welke staatsdeelnemingen het kabinet voornemens is in portefeuille te houden en waarom. Daarmee geeft de categorisering duidelijkheid over de intentie van dit kabinet. De omgeving waarin een staatsdeelneming opereert en daarmee ook de betrokken publieke belangen en de marktordening, zijn echter niet statisch. Het ligt daarom voor de hand om periodiek te bezien of de categorisering van de deelnemingen nog de juiste is. Overigens is de periodieke evaluatie breder: ook het publieke kader, de corporate governance, de bedrijfseconomische positie, de strategische omgeving van de onderneming en de wijze waarop de publieke doelstellingen zijn behaald vormen onderdeel van de periodieke evaluatie.

Vraag 5

De onderhavige nota heet Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid. In hoeverre straalt deze nota ook af op het deelnemingenbeleid van de lokale overheden?

Vraag 6

«Daarbij dient de overheid uiteindelijk een gezamenlijk belang: een zo efficiënt mogelijke borging van de betrokken publieke belangen.» geldt dit uitgangspunt ook voor lokale overheden?

Vraag 13

Voor de context: is er ook een overzicht hoeveel deelnemingen er zijn van provinciale en lokale overheden (dus waar een gemeente aandeelhouder is, zoals de gemeente Amsterdam in Schiphol)?

Vraag 14

Kan in dat verband ook een overzicht gegeven worden van hoe de ontwikkeling daarin verloopt tussen 2000 en nu?

Antwoord 5, 6, 13 en 14

De Nota Deelnemingenbeleid heeft alleen betrekking op de deelnemingen en het deelnemingenbeleid van het rijk. De uitgangspunten in de nota hebben geen werking richting lokale overheden. Zij kunnen hun eigen deelnemingenbeleid voeren.

Een totaaloverzicht van deelnemingen van provinciale en lokale overheden en de ontwikkeling hierin is niet voorhanden. Deelnemingen van lokale overheden zijn de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de lokale overheden zelf.

Vraag 6

«Daarbij dient de overheid uiteindelijk een gezamenlijk belang: een zo efficiënt mogelijke borging van de betrokken publieke belangen.» geldt dit uitgangspunt ook voor lokale overheden?

Antwoord 6

Zie bij beantwoording vraag 5

Vraag 7

Kan het publieke belang liggen in het feit dat een bedrijf een belangrijke bijdrage levert aan de Nederlandse economie?

Antwoord 7

Het enkele feit dat een bedrijf een belangrijke bijdrage levert aan de Nederlandse economie is onvoldoende grond zijn om als overheid in die onderneming deel te nemen. Voor zover de bijdrage die bedrijven aan de economie leveren essentieel is voor het goed functioneren van de economie, is wet- en regelgeving de eerst aangewezen manier om die bijdrage te borgen. Nederland kent veel voorbeelden van bedrijven die belangrijk zijn voor de economie die geen staatsaandeelhouderschap gehad en gehad hebben. Hierbij moet bedacht worden dat het ingrijpen via aandeelhouderschap de uitzondering is. Als er geen publieke belangen zijn of als publieke belangen goed geborgd zijn, is er geen reden om aandeelhouder te willen zijn.

Vraag 8

In de nota wordt terecht geconstateerd dat wet- en regelgeving de eerst aangewezen instrumenten zijn om publieke belangen te borgen. Kan de Minister aangeven bij welke staatsdeelnemingen de publieke belangen niet gewaarborgd kunnen worden door wet- en regelgeving en waarom dat niet kan?

Vraag 30

Welke andere nadelen van sturing door (slechts) wet- en regelgeving zijn er nog meer te noemen, dan slechts het statische karakter en het niet goed kunnen omschrijven van bepaalde publieke belangen in wetgeving? Is een ander nadeel niet dat wetgeving traag is, en een gemiddeld wetgevingstraject ca. 18 maanden duurt? Klopt het dat de invloed van wetgeving stopt aan de grens? Is een ander nadeel van wetgeving niet dat wetgeving een generiek karakter heeft, en met wetgeving dus niet goed kan worden ingespeeld op regionale verschillen? Klopt het ook dat private partijen zich niet altijd houden aan de wet, zelfs niet in de aanwezigheid van toezicht en sancties? Klopt het ook dat aan sturing door wetgeving van private partijen grenzen zitten, omdat privaat eigendom beschermd wordt door internationale verdragen, private partijen zich kunnen verzetten tegen bv. het opleggen van een extra publieke taak door te gaan procederen, door AWB-bezwaar in te roepen, door lobby acties en PR-acties, en dat met wetgeving wel bepaalde minimumvoorwaarden kunnen worden gesteld, maar als gevolg daarvan de inspanningen daarvoor naar dat minimum zullen tenderen?

Antwoord 8 en 30

Paragraaf 3.1 en 3.2 (pagina 17–23) van de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid gaan dieper in op de plek die het staatsaandeelhouderschap inneemt in het spectrum aan instrumenten dat de staat heeft. Wet- en regelgeving (al dan niet ondersteund door subsidies en fiscale maatregelen) zijn de meeste effectieve en efficiënte manier om als overheid in te grijpen. Wet- en regelgeving grijpen direct aan bij het probleem en zijn transparant en voorspelbaar. Bovendien komen zij op democratische wijze en via zorgvuldige processen tot stand. Indien de overheid meer invloed wenst dan is vast te leggen in wet- en regelgeving of wanneer de publieke belangen niet goed kunnen worden omschreven dan zal de overheid een andere of aanvullende manier van borging van de publieke belangen moeten toepassen. Er is dan sprake van niet-contracteerbare publieke belangen. De noodzaak van extra zeggenschap, bijvoorbeeld door middel van een rol als aandeelhouder van een onderneming, is dus mede afhankelijk van de vraag of publieke belangen goed kunnen worden beschreven en vastgelegd. Het staatsaandeelhouderschap is dan ook geen doel, maar als een middel om publieke belangen te borgen. Het klopt dat er aan wet- en regelgeving ook nadelen zitten. Bij de afweging over de noodzaak tot het gebruiken van andere middelen om als overheid in te grijpen, kunnen de nadelen van sturing middels wet- en regelgeving

worden meegewogen. Zoals in hoofdstuk 7 van de nota beschreven moet bij een voornemen tot privatisering worden afgewogen of het bestaande wettelijke kader voldoende is om de publieke belangen te borgen.

Zoals beschreven in paragraaf 3.4 acht het kabinet twee overwegingen van belang bij het bepalen of staatsaandeelhouderschap toegevoegde waarde heeft bij de borging van publieke belangen: de ordening van de markt waarop het betreffende bedrijf actief is en de strategische belangen die met de onderneming zijn gemoeid. In deze context moet worden afgewogen of de publieke belangen voldoende zijn geborgd (of zijn te borgen) met wet- en regelgeving. Het gaat hierbij zowel om mededingingswetgeving als om sectorale wetgeving. Dit heeft geleid tot de categorisering van de deelnemingenportefeuille in «tijdelijk», «permanent» en «niet-permanent», zie tabel 3 (pagina 30–32). Voor de deelnemingen in de categorie «tijdelijk» geldt in zijn algemeenheid dat de wet- en regelgeving geen belemmering vormt voor het terugbrengen naar de markt van deze ondernemingen. Voor deelnemingen in de categorie «permanent» geldt dat de staat meer invloed wenst dan in wet- en regelgeving is vast te leggen. In de toelichting op de categorisering is per deelneming een toelichting opgenomen over de publieke belangen waar het dan om gaat. Deelnemingen die als «niet-permanent» zijn aangemerkt zouden in principe kunnen worden afgestoten mits wet- en regelgeving op orde is. Dit is nog niet het geval.

Vraag 9

In de nota wordt gesteld dat «In het geval van een staatsdeelneming er sprake is van een publiek belang waarvan de staat heeft besloten dat het voor de borging ervan gewenst is om risicodragend te investeren in de bewuste onderneming.» Kan deze stelling nader worden toegelicht? Is hier geen sprake van een doelredenering?

Antwoord op vraag 9

Veel publieke belangen kunnen worden geborgd met wet- en regelgeving, zoals de Mededingingswet en specifieke sectorale wet- en regelgeving. Er zijn echter situaties waarbij staatsaandeelhouderschap als aanvullende borging nodig wordt geacht. Als de overheid besluit om risicodragend te participeren in een onderneming, is dat vanwege de noodzaak tot borging van het publieke belang door middel van het aandeelhouderschap. De huidige portefeuille is een afspiegeling van deze afwegingen. In de tijd kan de noodzaak echter veranderen en uit de portefeuilleontwikkeling blijkt dat staatsaandeelhouderschap geen statische aangelegenheid is. Daarom heb ik in deze nota duidelijkheid verschaft over de status van het staatsaandeelhouderschap en de toekomstige rol van de overheid. Daarnaast heb ik aangekondigd om de noodzaak tot het aandeelhouderschap periodiek te evalueren.

Vraag 10

In de nota wordt gesteld dat de overheid als aandeelhouder een rol heeft voor «het behoud van maatschappelijk vermogen». Moet de rol van de overheid niet zijn om de welvaart van de gehele economie te optimaliseren, in plaats van die van individuele ondernemingen? Hoe wordt «maatschappelijk vermogen» in dit kader gedefinieerd?

Antwoord 10

De tekst verwijst naar de positie van de staat als aandeelhouder in deze ondernemingen. Zoals in de nota beschreven vertegenwoordigen de staatsdeelnemingen een financiële waarde die de Nederlandse samenleving ten goede komt. Het is de taak van de aandeelhouder om ervoor te zorgen dat het door de staat geïnvesteerde kapitaal in deze ondernemingen behouden blijft. Dat is van belang met het oog op de continuïteit

van de dienstverlening. Als niet aan deze voorwaarde kan worden voldaan, is het de vraag of de vennootschappelijke vorm optimaal is om aan de publieke dienstverlening vorm te geven. Uitvoering als ambtelijke dienst of subsidieverlening zijn dan meer voor de hand liggende vormen.

Vraag 11

Wet- en regelgeving zijn de eerst aangewezen instrumenten om de publieke belangen te borgen? Geldt ook dat eerst publiekrechtelijke instrumenten worden ingezet en als die niet toereikend zijn dat dan pas privaatrechtelijke instrumenten kunnen worden ingezet?

Vraag 26

Dient voor de behartiging van publieke belangen niet eerst gekozen te worden voor een oplossing in het publieke domein, en pas voor een oplossing in het private domein als het niet anders kan?

Antwoord op vragen 11 en 26

Inderdaad, het kabinet is van mening dat publieke belangen eerst met wet- en regelgeving moeten worden geborgd (dus via publiekrechtelijke weg). Pas als blijkt dat dit onvoldoende is, zou aandeelhouderschap als aanvullend borgingsinstrument aan de orde kunnen zijn.

Vraag 12

Klopt het dat de Oostenrijkse Algemene Rekenkamer (Rechnungshof) bevoegd is tot het uitvoeren van onderzoek bij staatsdeelnemingen indien de staat een overwegende invloed heeft (vanaf 30%), terwijl de Nederlandse Algemene Rekenkamer alleen bij een belang van 95%-100% een volledig mandaat heeft? Wilt u de bevoegdheden van de Nederlandse Algemene Rekenkamer bij staatsdeelnemingen verruimen naar Oostenrijks model? Welke aanpassingen zijn hiervoor nodig?

Vraag 97

Ziet het kabinet aanleiding om in het wetsvoorstel voor de modernisering van de Comptabiliteitswet wijzigingen voor te stellen ten aanzien van het beheer van en de controle op staatsdeelnemingen?

Antwoord 12 en 97

De Nederlandse Algemene Rekenkamer (AR) heeft een volledig mandaat bij staatsdeelnemingen waarin de Staat een belang van 95% tot 100% heeft. Bij 5%- tot 95%-deelnemingen heeft de AR een beperkt mandaat. Uit haar brief van 7 november 2013 (zie Factsheet 5 uit bijlage bij Kamerstuk 33 670, nr. 2) inzake de Input voor rondetafelgesprek modernisering Comptabiliteitswet schrijft de AR dat het Oostenrijkse Rechnungshof een volledig mandaat heeft bij 50%-100%-deelnemingen en ook een volledig mandaat bij minderheidsdeelnemingen (< 50%) indien sprake is van een overwegende invloed van de Oostenrijkse staat. Is er geen overwegende invloed, dan heeft het Rechnungshof geheel geen mandaat bij minderheidsdeelnemingen. Ik ga ervan uit dat deze informatie correct is.

In de Nederlandse situatie houdt op grond van artikel 91 CW 2001 een volledig controlemandaat bij staatsdeelnemingen het volgende in (3-stappen-model):

1. De AR kan bij de Minister kennis nemen van de jaarverslagen en de accountantsrapporten m.b.t. de jaarrekeningen van de onderneming en daarover bij de Minister nadere inlichtingen inwinnen.
2. Naar aanleiding daarvan kan de AR bij de onderneming nadere inlichtingen inwinnen dan wel eventueel ontbrekende bescheiden (jaarverslagen en accountantsrapporten) bij de onderneming vorderen.

3. Zo nodig kan zij ter plaatse van de onderneming een onderzoek instellen mede aan de hand van de administratie van de onderneming (uitgesloten bij beperkt mandaat).

Bij een beperkt mandaat is stap 3 uitgesloten.

Bij een controlemandaat – volledig of beperkt – is verder van belang te bezien waarop de controle of het onderzoek van de AR gericht moet zijn. Het onderzoek in het kader van artikel 91 CW 2001 dient gericht te zijn op de rechtmatigheid en doelmatigheid van het beleid en het beheer van de Minister met betrekking tot de betrokken staatsdeelname en niet op het beleid en beheer van de betrokken onderneming. Wanneer de Staat deelneemt in een onderneming gaat het om verstrekking van risico-dragend vermogen (solvabiliteitsversterking) met oog op de doelstellingen van de onderneming. Om de rechtmatigheid en doelmatigheid van die vermogensverstrekking te kunnen onderzoeken, is naar mijn oordeel een controle ter plaatse bij deelnemingen van minder dan 95% niet gewenst. Bovendien gaat het Burgerlijk Wetboek uit van gelijke posities voor alle aandeelhouders ten opzichte de onderneming, en in dit kader heeft ook de Raad van State de huidige bevoegdheden als voldoende en passend benoemd. Voor de AR als onderdeel van de Staat, kunnen daarom in principe niet meer bevoegdheden worden geregeld dan voor andere aandeelhouders.

Vraag 13

Voor de context: is er ook een overzicht hoeveel deelnemingen er zijn van provinciale en lokale overheden (dus waar een gemeente aandeelhouder is, zoals de gemeente Amsterdam in Schiphol)?

Antwoord 13

Nee, zie beantwoording bij vraag 5

Vraag 14

Kan in dat verband ook een overzicht gegeven worden van hoe de ontwikkeling daarin verloopt tussen 2000 en nu?

Antwoord 14

Zie bij beantwoording vraag 5

Vraag 15

De NV Westerscheldetunnel is opgericht door de Staat. In deze NV participeerden Staat en provincie. In de wet gemeenschappelijke regelingen is er geen structuur voor samenwerking tussen Rijk en lokale overheid. Indien deze er wel was zou de Minister de Westerscheldetunnel dan nog in een NV stoppen, of zou de Minister opteren voor een structuur uit de Wet gemeenschappelijke regelingen? Zou het geen idee zijn om de Wet gemeenschappelijke regelingen aan te passen om een structuur tussen rijk en lokale overheden te faciliteren?

Antwoord 15

De Wet gemeenschappelijke regelingen staat ook samenwerking tussen het Rijk en lokale overheden toe. Onder meer de Memorie van Toelichting bij de zgn. «Tunnelwet Westerschelde» (Kamerstuk 25 675, nr. 3) alsook de verslagen van de indertijd gevoerde Kameroverleggen geven weer dat de eind jaren negentig gemaakte keuze voor de vennootschapsvorm een uitzondering was op de gangbare voorkeur voor een publiekrechtelijke vorm. Hiervoor werd gekozen vanuit de toenmalige verwachting dat private partijen mogelijk medeaandeelhouder zouden willen worden. Een tunnel onder de Westerschelde was een lang gekoesterde wens van de provincie Zeeland maar was bij het Rijk niet aangemerkt als een project met prioriteit; het was een regionaal project. Om realisatie

mogelijk te maken heeft de provincie Zeeland gezocht naar mogelijkheden voor private financiering en exploitatie van dit risicovol project. Toen duidelijk werd dat dat niet zou lukken is de vennootschap daarom gefinancierd door inbreng van kapitaal door het Rijk en de provincie Zeeland als aandeelhouders. Na realisatie van de tunnel (1998) was het lange tijd de verwachting dat deze geprivatiseerd zou worden. In 2006 namen Provinciale Staten van Zeeland een motie aan waardoor privatisering van de tunnel onmogelijk werd; in 2009 heeft de Staat – in reactie op een bod van de provincie Zeeland – diens aandelen verkocht aan medeaandeelhouder de provincie Zeeland.

Zie ook Kamerstuk 28 165 nrs. 98, 83, 47, 45, 41, 38 en 17 en Kamerstuk 17 741 nrs. 49, 45, 42, 36 en 24.

Vraag 16

Bij de Westerscheldetunnel is voor een privaatrechtelijke constructie gekozen, de NV Westerscheldetunnel. Bij de (Dordtse) Kiltunnel is voor een publiekrechtelijke constructie gekozen, een wegschap. Hier wordt dezelfde infrastructuur op twee verschillende wijzen vormgegeven, het betreft hier tunnels waar tol voor wordt geheven. Heeft de Minister voor een van deze vormen voorkeur? Graag een toelichting en motivering.

Antwoord 16

Vanuit de Wet gemeenschappelijke regelingen is er in principe een voorkeur voor een publiekrechtelijke vorm. Tol wordt geheven om de aanleg en exploitatie van infrastructuur (tunnel, brug, weg, etc) door het Rijk of de Regio mogelijk te maken. De juridische vorm van de entiteit die de tolheffing verricht is daarbij van ondergeschikt belang en kan van geval tot geval verschillen. Hierbij kunnen factoren als gewenste risico-overdracht en -verdeling tussen de samenwerkende partijen binnen de entiteit en stemrecht- of kapitaal-inbrengverhouding een belangrijke rol spelen

Vraag 17

Kan in het kort worden aangegeven wat de ontwikkeling van de verkochte staatsdeelnemingen is? Hebben ze voldaan aan de doelstellingen om ze te verkopen of om ze af te wikkelen?

Antwoord 17

In de periode sinds de vorige Nota Deelnemingenbeleid (uit 2007) zijn er zes staatsdeelnemingen uit de portefeuille verdwenen, waarvan NOB holding, MTS Amsterdam NV en NOVEM zijn geliquideerd. Per verkochte staatsdeelneming wordt hieronder de stand van zaken in relatie tot de doelstellingen bij verkoop beschreven.

Connexxion: De reden om het belang in Connexxion te vervreemden was dat het publieke belang afdoende is geborgd middels wetgeving (Wet Personenvervoer 2000). Het was niet langer nodig om aandeelhouder te blijven in één van de bedrijven in de volledig geliberaliseerde busmarkt. Deze positie is niet veranderd. De busmarkt is geliberaliseerd en concessies worden in concurrentie aanbesteed.

NV Westerscheldetunnel: Het belang in de Westerscheldetunnel is verkocht aan voormalig medeaandeelhouder, de provincie Zeeland. De verkoop was onder meer ingegeven doordat er geen sprake meer was van een rijksbelang. De Westerscheldetunnel wordt nog steeds gezien als infrastructuur met een primair regionaal belang.

NV Luchthaventerrein Texel: De reden voor de vervreemding van de aandelen in luchthaventerrein Texel was dat deze luchthaven geen nationaal maar een regionaal belang diende. Het aandelenbelang is daarom overgedragen aan de gemeente Texel, de Kamer van Koophandel

en enkele ondernemers uit de regio. De beoordeling hiervan is niet veranderd: de luchthaven dient een regionaal belang.

Vraag 18

Bij meer dan de helft van de staatsdeelnemingen is de Nederlandse Staat meerderheidsaandeelhouder of enig aandeelhouder, en heeft dus in de AVA een doorslaggevende stem. Wat is het nut en noodzaak van het aandeelhouderschap bij die staatsdeelnemingen waar de Nederlandse Staat een minderheidsaandeelhouder is? Graag beantwoording per staatsdeelneming met een minderheidsbelang.

Vraag 24

Kan worden aangegeven waarom men in het ene geval kiest voor 100% aandeelhouderschap en in een ander geval voor een afwijkend getal 50% of zelfs maar 1,25%? Welke beleidsdoelstellingen liggen daarachter (in hoofdlijnen, niet per deelneming)?

Vraag 29

Als het gaat om niet contracteerbare publieke belangen, is het dan altijd noodzakelijk dat de Nederlandse Staat 100% aandeelhouder is?

Vraag 62

In een aantal gevallen heeft de Nederlandse Staat maar een zeer beperkt aandeelhouderschap (minder dan 50 procent), wat is nut en noodzaak van een staatsdeelneming of beleidsdeelneming met zulke beperkte zeggenschap?

Antwoord 18, 24, 29 en 62

Het percentage van de aandelen van een onderneming dat de staat momenteel bezit is vaak ingegeven door de omstandigheden waaronder de deelneming is verkregen of specifieke ontwikkelingen in de tijd. De meest recente ontwikkelingen in de portefeuille staan toegelicht in paragraaf 2.1 van de Nota Deelnemingenbeleid (zie vanaf pagina 11). Om publieke belangen effectief te kunnen borgen is het van belang dat de staat als aandeelhouder overwegende zeggenschap heeft. Een volledig eigendom is daar niet per se en in alle gevallen voor nodig, maar een bezit van meer dan de helft van het aandelenkapitaal doorgaans wel. Een nadeel van het hebben van mede-aandeelhouders is overigens wel, dat de staat als aandeelhouder rekening zal moeten houden met de wensen van die andere aandeelhouders. Dat geldt ook als de staat meer dan de helft van de aandelen heeft.

Voor de deelnemingen die zijn ingedeeld in de categorie «permanent» (zie tabel 3, pagina 30–32) is overwegende zeggenschap het uitgangspunt. Dit ligt genuanceerder wanneer de andere aandeelhouders medeoverheden zijn. De kans dat er belangentegenstellingen ontstaan met medeoverheden is immers kleiner dan met private medeaandeelhouders.

In tabel 3 (pagina 30–32) staat bij de minderheidsbelangen van de actieve deelnemingen in beheer bij Financiën toegelicht waarom de staat deze aandelen houdt.

- *Havenbedrijf Rotterdam NV*: Bij het Havenbedrijf Rotterdam is het minderheidsaandeelhouderschap het gevolg van de omvang van het kapitaal dat nodig was voor de financiering van Maasvlakte 2. Bij de participatie is afgesproken dat over de belangrijkste onderwerpen alleen met instemming van beide aandeelhouders kan worden besloten (joint control).
- *KLM NV*: De nota beschrijft dat het 5,9% aandeelhouderschap in KLM enkel nog noodzakelijk is vanwege de nationaliteitsvereiste die bepaalde landen bij internationale verdragen over landingsrechten.

Het staatsaandeelhouderschap dient hier dus een specifiek doel. De staat was ooit voor 38,2% aandeelhouder.

- *NWB Bank NV en BNG Bank NV*: BNG Bank en NWB Bank dienen als financier van decentrale overheden en de semipublieke sector een specifiek doel. De andere aandeelhouders zijn medeoverheden.
- *Thales Nederland BV*: Het belang van 1% in Thales is nodig vanwege de contractuele relaties die Nederland met deze producent van defensiematerieel heeft. Er zijn geen (andere) publieke belangen die met het aandeelhouderschap worden beoogd. Het belang van 1% is afdoende om het genoemde doel te bereiken.

Voor deelnemingen zonder activiteiten of in afbeheer geldt dat deze op afzienbare termijn uit de portefeuille zullen verdwijnen.

Bij beleidsdeelnemingen is sprake van een sterke beleidsmatige verwevenheid tussen de onderneming en het beleidsdepartement. Nut en noodzaak van het belang in de betreffende deelneming moet dan ook in combinatie worden gezien met de beleidsdoelen van het betreffende departement. De staat beschikt hier doorgaans over meer mogelijkheden tot sturing dan via het aandeelhouderschap en kiest soms ook bewust voor partners (medeaandeelhouders) bij het beheren van de vennootschap. Als een overheid zowel de beleidsdoelen als de financiering van de deelneming bepaalt en verschaft, heeft een zelfstandige aandeelhoudersrol nauwelijks aanvullende waarde.

Vraag 19

Waarom wordt er een onderscheid gemaakt tussen staatsdeelnemingen en beleidsdeelnemingen? Waarom zijn niet alle deelnemingen met het aandeelhouderschap ondergebracht bij Financiën, want het kabinet kiest toch voor het centrale model? Hoe is de scheiding van de rol van aandeelhouder en de rol van beleidsmaker geregeld bij de beleidsdeelnemingen?

Antwoord 19

Het uitgangspunt van dit kabinet is dat het staatsaandeelhouderschap, conform het centrale model, wordt vervuld door de Minister van Financiën. Er zijn echter ook deelnemingen waarbij de rollen van beleidsmaker en aandeelhouder (nog) niet kunnen worden ontvlochten. Deze worden in de praktijk aangeduid met de term «beleidsdeelnemingen». Er is in die gevallen bijvoorbeeld geen goed onderscheid te maken tussen een zelfstandig functionerende onderneming en de relevante beleidsmatige aspecten. De scheiding van de rol van aandeelhouder en beleidsmaker is in dat geval niet doelmatig en efficiënt. Beleidsdeelnemingen fungeren veelal als instrument voor de uitvoering van overheidsbeleid en zijn soms in financieel opzicht (bijvoorbeeld Prorail) ook structureel afhankelijk van het betrokken beleidsdepartement. Overigens geldt tot slot dat bepaalde deelnemingen, zoals Gasterra en Energiebeheer Nederland (productie), vanwege Europese regelgeving niet in één hand mogen liggen met de organisatie die het aandeelhouderschap van de bedrijven die het transport verzorgen. Dus ook dat kan een reden voor het niet overhevelen van het aandeelhouderschap naar Financiën zijn.

Vraag 20

Het NLFI is toch geen beleidsdeelneming? Wat voor soort deelneming is NLFI? Een beheersdeelneming?

Antwoord 20

NLFI is geen staatsdeelneming (en dus ook geen beleidsdeelneming). NLFI is een stichting en voert het beheer over de aandelen van ABN Amro,

ASR Nederland en SNS Reaal. Daarom wordt er in de nota ook gesproken van een nieuwe variant van het beheer van aandelen van staatsdeelnemingen. Met de oprichting van NLFI is onder andere beoogd om een vergelijkbare scheiding tussen de staat als aandeelhouder en als beleidsmaker te maken als voor de meeste andere staatsdeelnemingen geldt. Omdat de Minister van Financiën in dit geval de beleidsmaker is, dienden de aandelen elders te worden ondergebracht om een dergelijke scheiding te bewerkstelligen.

Vraag 21

Het Havenbedrijf Rotterdam is thans ondergebracht in een NV. In deze NV participeren de gemeente Rotterdam en het rijk. Zou een structuur in het kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen niet te prefereren zijn geweest?

Antwoord 21

De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) regelt de samenwerkingsverbanden tussen openbare lichamen zoals gemeenten, provincies en waterschappen. Het Havenbedrijf Rotterdam is echter geen samenwerkingsverband tussen openbare lichamen, maar een private vennootschap, met de gemeente Rotterdam en de rijksoverheid als aandeelhouder, die als statutaire doelstelling heeft het beheer, de exploitatie en ontwikkeling van het Rotterdamse haven- en industriegebied uit te voeren. Om de slagkracht van zeehavenbeheerders in het internationale concurrentieveld te vergroten is het beleid van de rijksoverheid al geruime tijd gericht op de verzelfstandiging van de Nederlandse zeehavens. Allereerst kan een havenbedrijf met een Raad van Commissarissen snel en commercieel slagvaardig opereren. Investerings in andere havens of gezamenlijk met andere havens zijn sneller en minder complex uit te voeren. Daarnaast is er meer ruimte voor externe financiering. In het kader van de noodzakelijke samenwerking tussen de Nederlandse zeehavens kan regionaal en nationaal worden toegewerkt naar samenwerkingsvormen en kan wereldwijd meer gebundeld worden geopereerd om de toekomstige groei en ruimtebehoefte efficiënt op te kunnen vangen. Inmiddels zijn vrijwel alle Nederlandse zeehavens (met uitzondering van Moerdijk) ondergebracht in een NV. Gezien bovenstaande verschillen is een structuur uit de Wet gemeenschappelijke regelingen niet te preferen.

Vraag 22

Uit het citaat op blz. 14 van het jaarverslag van de NS over 2012 «NS behoort qua punctualiteit bij de beste vervoerders van Europa, indien rekening wordt gehouden met de drukte van het Nederlandse spoor», blijkt overduidelijk dat een overheidsmonopolie er louter op uit is om zijn eigen falen te maskeren. Stemt de Minister in zijn rol als aandeelhouder in met het citaat uit het jaarverslag van de NS?

Antwoord 22

Ja. Diverse onderzoeken en statistieken (reiziger.nl) bevestigen beeld dat de dienstverlening van NS tot de top van Europa behoort.¹ De door de Kamer ingestelde commissie Kuiken² – die onderzoek heeft gedaan naar de prestaties op het spoor – heeft dit bevestigd, waarbij o.a. is verwezen naar een onderzoek uit 2009 (Ramaekers, De Wit en Pauwels).

Vraag 23

¹ Bijvoorbeeld het door de EU uitgevoerde onderzoek in kader van het 4^e spoorpakket: [http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/kallas/headlines/news/2013/01/doc/swd\(2013\)-10-part3.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/kallas/headlines/news/2013/01/doc/swd(2013)-10-part3.pdf) Impact Assessment part 3.

² Kamerstuk 32 707 nr. 9

De NFLI is een stichting administratiekantoor dat de aandeelhoudersrol vervult bij de financiële instellingen. Op deze wijze tracht men een scheiding te maken tussen de verschillende rollen van de Minister. Zou een dergelijke structuur niet wenselijk zijn voor alle deelnemingen?

Antwoord 23

Met de oprichting van NLFI is onder andere beoogd om een vergelijkbare scheiding tussen de staat als aandeelhouder en als beleidsmaker te maken, die voor de meeste andere staatsdeelnemingen al bestaat. De Minister van Financiën beheert immers de aandelen van die staatsdeelnemingen, terwijl het zogenoemde vakdepartement beleidsmatig verantwoordelijk is.

Vraag 24

Kan worden aangegeven waarom men in het ene geval kiest voor 100% aandeelhouderschap en in een ander geval voor een afwijkend getal 50% of zelfs maar 1,25%? Welke beleidsdoelstellingen liggen daarachter (in hoofdlijnen, niet per deelneming)?

Antwoord 24

Zie beantwoording bij vraag 18

Vraag 25

Waarom is er bij de Staatsloterij en de Casinokansspelen gekozen voor een stichting als vorm van deelneming en niet voor een NV?

Antwoord 25

De «Nationale Stichting tot Exploitatie van Casinospelen in Nederland», beter bekend als Holland Casino, is opgericht in januari 1974 en ontving in december 1975 de enige vergunning voor de exploitatie van casinospelen. Tot die tijd was er geen legaal aanbod van casinospelen in Nederland. Gelet op het feit dat er in de maatschappij een kennelijke speelbehoefte was (en is), werd besloten te voorzien in een beperkt, gecontroleerd legaal aanbod. De «Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij» (SENS) is opgericht in 1992 toen de organisatie van de Staatsloterij, die al bestaat sinds 1729 en tot die tijd dienstonderdeel was van het Ministerie van Financiën, werd verzelfstandigd. Omdat een vennootschap per definitie een winstoogmerk heeft en het de wens was om casinospelen en prijzenloterijen enkel aan te bieden om te voorzien in de kennelijke speelbehoefte en niet met een winstoogmerk koos men voor beide organisaties voor een stichting als privaatrechtelijke vorm van deze deelnemingen. Binnen deze stichtingsvorm is de governance op een gelijke wijze als bij kapitaalvennootschappen ingericht. Overigens verandert die vorm niets aan het feit dat het hier gaat om ondernemingen, die voor hun voortbestaan afhankelijk zijn van het realiseren van een redelijk resultaat. Dat is immers nodig om investeringen mee te kunnen doen en buffers te kunnen opbouwen.

Vraag 26

Dient voor de behartiging van publieke belangen niet eerst gekozen te worden voor een oplossing in het publieke domein, en pas voor een oplossing in het private domein als het niet anders kan?

Antwoord op vraag 26

Zie beantwoording bij vraag 11

Vraag 27

Als publieke belangen niet goed contracteerbaar zijn, kan een grotere betrokkenheid bij de totstandkoming van een product of dienst gewenst zijn. Kan de Minister aangeven of hij de publieke belangen van NS goed

contracteerbaar vindt, gelet op de ervaringen elders in het land als het gaat om spoorlijnen? Zo nee, waarom niet?

Vraag 58

Kunt u toelichten waarom het cruciaal is voor de Nederlandse economie dat de vervoersfunctie van NS door een staatsdeelneming wordt uitgevoerd? Kunt u hierbij toelichten waarom de vervoersfunctie van NS afwijkt van de regionale vervoersfunctie van private partijen als Arriva en Veolia?

Antwoord 27 en 58

Onderdeel van de te borgen publieke belangen zijn de door NS te leveren vervoersprestaties. Die zijn goed contracteerbaar. Dat gebeurt in de concessie voor het berijden van het hoofdrailnetwerk. Het feit dat de te leveren vervoersprestaties goed contracteerbaar zijn, laat onverlet dat aandeelhouderschap wenselijk wordt geacht. Dit heeft te maken met de omvang en complexiteit van het aan de NS gegunde hoofdrailnet en het belang van dit netwerk bij het vervullen van de maatschappelijke mobiliteitsbehoefte in Nederland. Dat maakt dat te borgen publieke belangen verder reiken dan te leveren vervoersprestaties, denk hierbij bijvoorbeeld aan investeringsbeslissingen. De regionale lijnen zijn veel eenvoudiger van aard, waardoor de in het spel zijnde en de te borgen publieke belangen beperkt blijven tot de te leveren vervoersprestaties.

Vraag 28

Ten aanzien van Schiphol wordt gesteld dat het behouden van de mainportfunctie moeilijk in contracten of wetgeving is te definiëren. In het verleden is de privatisering van Schiphol wel degelijk aan de orde geweest, die toen alleen is tegen gehouden door medeaandeelhouder de gemeente Amsterdam. Waarom wordt daar nu anders over gedacht?

Antwoord 28

Het klopt dat in de periode 2006–2007 over privatisering van Schiphol gesproken is. De uiteindelijke conclusie was destijds dat gelet op de positie van Schiphol als mainport en de publieke belangen die daarmee samenhangen het van groot belang is dat alle betrokken partijen vertrouwen hebben in de optimale borging van deze publieke belangen na verkoop, ongeacht de variant van vervreemding. Na uitgebreid overleg met alle betrokkenen, concludeerde het kabinet Balkenende IV dat er niet bij alle partijen vertrouwen aanwezig was en werd besloten om niet over te gaan tot een privatisering. De Tweede Kamer is op 18 oktober 2007 over dit besluit geïnformeerd³. In 2007 was dus de conclusie «niet privatiseren». Dit kabinet onderschrijft die conclusie.

Vraag 29

Als het gaat om niet contracteerbare publieke belangen, is het dan altijd noodzakelijk dat de Nederlandse Staat 100% aandeelhouder is?

Antwoord 29

Zie beantwoording bij vraag 18.

Vraag 30

Welke andere nadelen van sturing door (slechts) wet- en regelgeving zijn er nog meer te noemen, dan slechts het statische karakter en het niet goed kunnen omschrijven van bepaalde publieke belangen in wetgeving? Is een ander nadeel niet dat wetgeving traag is, en een gemiddeld wetgevingstraject ca. 18 maanden duurt? Klopt het dat de invloed van wetgeving stopt aan de grens? Is een ander nadeel van wetgeving niet dat

³ Kamerstuk 28 165, nr. 78

wetgeving een generiek karakter heeft, en met wetgeving dus niet goed kan worden ingespeeld op regionale verschillen? Klopt het ook dat private partijen zich niet altijd houden aan de wet, zelfs niet in de aanwezigheid van toezicht en sancties? Klopt het ook dat aan sturing door wetgeving van private partijen grenzen zitten, omdat privaat eigendom beschermd wordt door internationale verdragen, private partijen zich kunnen verzetten tegen bv. het opleggen van een extra publieke taak door te gaan procederen, door AWB-bezwaar in te roepen, door lobby acties en PR-acties, en dat met wetgeving wel bepaalde minimumvoorwaarden kunnen worden gesteld, maar als gevolg daarvan de inspanningen daarvoor naar dat minimum zullen tenderen?

Antwoord 30

Zie beantwoording bij vraag 8

Vraag 31

Een staatsdeelneming kan een taak voor een overheid verrichten. Meestal loopt de te betalen vergoeding dan ook via de deelneming in de vorm van een prijs. Toch zijn er omstandigheden dat het de voorkeur heeft om de vergoeding te laten lopen via de aandeelhouder en dus via de publiek-rechtelijke weg. Vaak is dat laatste niet mogelijk. Hoe staat de Minister hierin?

Vraag 35

Als er sprake is van een structurele behoefte aan een exploitatiebijdrage, omdat de taak anders niet kostendekkend kan worden vervuld, heeft een publiekrechtelijke oplossing (agent, zelf doen, zbo) dan de voorkeur boven een privaatrechtelijke oplossing (NV)?

Antwoord 31 en 35

Zoals in de nota is aangegeven, kiest de overheid ervoor om bepaalde publieke belangen onder te brengen in deelnemingen, dus in een privaatrechtelijke omgeving en een bedrijfsmatige uitvoering van de taak. Staatsdeelnemingen zijn doorgaans zelf in staat om de kosten goed te maken met opbrengsten. Het kiezen voor een ondernemingsvorm ligt minder voor de hand indien een structurele vergoeding benodigd is via de aandeelhouder. In dat laatste geval ligt een publiekrechtelijke constructie (bijvoorbeeld een agentschap of een ZBO) meer voor de hand, maar welke vorm precies is afhankelijk van de gewenste invloed en zeggenschap die door de overheid optimaal geacht wordt bij het betreffende publieke belang.

Vraag 32

De staat draagt bij een staatsdeelneming geen rechtstreeks verantwoordelijkheid meer voor de uitvoering van de taken. Hoe moet dit gezien worden in de grote lijn die de Minister heeft gecommuniceerd dat hij meer grip wil op de uitvoering van de staatsdeelnemingen?

Antwoord op vraag 32

Deze Nota Deelnemingenbeleid zet de lijn voort van «actief aandeelhouderschap» die in de vorige Nota Deelnemingenbeleid 2007 is geïntroduceerd, en scherpt deze op een aantal punten aan. Het gaat dan om een verduidelijking of aanscherping van de betrokkenheid die de staat heeft ten aanzien van haar bestaande bevoegdheden als aandeelhouder. Met de nota wordt niet beoogd de bestaande bevoegdheden van de aandeelhouder uit te breiden. Voor de operationele uitvoering van taken geldt dan ook onverkort dat de staatsdeelnemingen vrijheid hebben om daarin ook bedrijfsmatige afwegingen mee te laten spelen. Dat wordt ook beoogd met het aangaan van een deelneming en is de meerwaarde van staatsaandeelhouderschap boven publieke uitvoering.

Vraag 33

Staatsdeelnemingen kunnen beter worden geprikkeld om voortdurend te streven naar efficiëntie. Hoe ziet de Minister dit? Waarom is dit het geval?

Vraag 34

Waarom kunnen staatsdeelnemingen beter geprikkeld worden om voortdurend te streven naar efficiëntie dan agentschappen en ZBO's? Welke redenen zijn daarvoor?

Vraag 39

Waarom kan een staatsdeelneming beter geprikkeld worden om voortdurend te streven naar efficiëntie dan een agentschap?

Antwoord op vragen 33, 34 en 39

Staatsdeelnemingen opereren in een meer competitieve omgeving dan overheidsdiensten. Zij hebben vaak klanten die een prijs betalen voor een dienst, een toezichthouder die hun efficiëntie beoordeelt en vreemdvermogenverschaffers die kritisch zijn bij het verstrekken van krediet. Ook leggen zij verantwoording af in een jaarverslag dat aan internationale boekhoudregels voldoet. Er ontstaat daardoor een goed beeld van hoe de onderneming met zijn middelen omgaat en welke prestaties het daarvoor levert. Vergelijking met andere vergelijkbare bedrijven in binnen- en buitenland is daardoor mogelijk. Voorts verschaft de eigen verantwoordelijkheid voor een renderende bedrijfsvoering een goede prikkel tot efficiency. In aansluiting daarop ben ik voornemens om een ondernemingspecifiek normrendement af te spreken, zodat ik bestuurders en commissarissen nadrukkelijker kan aanspreken op de financiële prestaties van hun bedrijven.

Vraag 34

Waarom kunnen staatsdeelnemingen beter geprikkeld worden om voortdurend te streven naar efficiëntie dan agentschappen en ZBO's? Welke redenen zijn daarvoor?

Antwoord op vraag 34

Zie beantwoording bij vraag 33

Vraag 35

Als er sprake is van een structurele behoefte aan een exploitatiebijdrage, omdat de taak anders niet kostendekkend kan worden vervuld, heeft een publiekrechtelijke oplossing (agent, zelf doen, zbo) dan de voorkeur boven een privaatrechtelijke oplossing (NV)?

Antwoord 35

Zie beantwoording bij vraag 31

Vraag 36

Kunt u een overzicht geven van alle kapitaalinjecties die de afgelopen vijf jaar aan staatsdeelnemingen zijn gegeven?

Antwoord 36

Een kapitaalinjectie vindt plaats wanneer er kapitaal aan het eigen vermogen wordt toegevoegd zonder verkrijging van aandelen. De onderstaande actieve deelnemingen in beheer van Financien (of inmiddels bij NLF) hebben een kapitaalinjectie ontvangen in de laatste vijf jaar.

Kapitaalinjecties per deelneming

in EUR mln.	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Deelneming	Bedrag	Bedrag	Bedrag	Bedrag	Bedrag	Bedrag
TenneT				300	300	
ABN AMRO						
Group NV	4.320		490			
SNS Reaal NV						2.200
RFS Holdings BV	2.220		438			

Kapitaalstortingen met verkrijging van aandelen evenals kapitaalonttrekkingen, additionele dividenduitkeringen en verkoopopbrengsten zijn niet toegevoegd aan dit overzicht.

Vraag 37

Welke staatsdeelnemingen worden niet volledig gefinancierd door prijzen voor producten of diensten?

Vraag 38

Welke staatsdeelnemingen hebben in de afgelopen vijf jaar een overheidsbijdrage gekregen? Welke staatsdeelnemingen krijgen structureel een overheidsbijdrage?

Antwoord 37 en 38

De actieve deelnemingen in beheer bij het Ministerie van Financien hebben de afgelopen vijf jaar geen financiële bijdrage ontvangen en worden dus niet overwegend met publieke middelen gefinancierd. Staatsdeelnemingen kunnen wel, net als private bedrijven, een aanspraak doen op subsidie op grond van algemene regelingen.

Vraag 38

Welke staatsdeelnemingen hebben in de afgelopen vijf jaar een overheidsbijdrage gekregen? Welke staatsdeelnemingen krijgen structureel een overheidsbijdrage?

Antwoord 38

Zie antwoord 37.

Vraag 39

Waarom kan een staatsdeelneming beter geprikkeld worden om voortdurend te streven naar efficiëntie dan een agentschap?

Antwoord op vraag 39

Zie beantwoording bij vraag 33

Vraag 40

Staatsdeelnemingen kunnen zich zelfstandig financieren. Hoe moet dit gezien worden tot de kapitaalinjectie en -behoefte van TenneT? Wat is de kapitaalbehoefte van Gasunie en TenneT de komende jaren en hoe gaat daarin voorzien worden? En als ze zichzelf niet zelfstandig financieren, wat zegt dat dan over de status van staatsdeelneming?

Antwoord 40

Het uitgangspunt in de Nota Deelnemingenbeleid is dat staatsdeelnemingen zichzelf kunnen financieren. De kapitaalbehoefte van TenneT is het resultaat van de investeringen die volgen uit haar wettelijke taken als beheerder van het landelijk elektriciteitsnetwerk.

De exacte omvang van de kapitaalstorting wordt bepaald door de hoogte van de investeringen die TenneT moet doen, de timing van deze investe-

ringen andere factoren zoals het recent voor de periode 2014–2016 door ACM vastgestelde methodebesluit. Ik ben hierover nog in overleg, zowel met Tennet als met de Minister van Economische Zaken. De Kamer zal hierover worden geïnformeerd wanneer er meer duidelijkheid is over omvang en timing van een kapitaalbehoefte. Zie ook antwoord 52.

Zoals wordt beschreven in de nota zal het kabinet niet op zoek gaan naar private financiële investeerders voor Tennet en Gasunie. Het gevolg hiervan is dat de staat als aandeelhouder in een eventuele eigen vermogensbehoefte zal voorzien. De kapitaalbehoefte van Tennet zegt niets over de status als staatsdeelneming. Het is niet ongebruikelijk dat ondernemingen extra kapitaal aantrekken van hun aandeelhouders om investeringen te doen. De investeringen van Tennet realiseren bovendien een (gereguleerd) rendement voor de staat als aandeelhouder, ook over eventueel aanvullend in te brengen kapitaal. Dat is een vereiste aan zo'n kapitaalstorting.

Op basis van de thans bekende omvang en timing van investeringen die Gasunie moet doen, in combinatie met het nieuwe reguleringsbesluit van de ACM, zal Gasunie in de komende jaren in staat zijn om in haar eigen kapitaalbehoefte te voorzien.

Vraag 41

Is er echt sprake van minder begrotingsschokken? Bij een debacle zoals bij Gasunie kan er toch een flink effect zijn op de dividendstroom?

Antwoord 41

Staatsdeelnemingen behoren doorgaans niet tot de sector overheid. Dat wil zeggen dat de financiële huishouding (kosten, opbrengsten, schulden) van deelnemingen doorgaans niet meetellen in het EMU-saldo of de EMU-schuld. Grote uitgaven van deelnemingen (zoals investeringen) of grote afschrijvingen van deelnemingen hebben daarom geen directe gevolgen op de rijksbegroting.

Wel is er een (indirect) effect op de begroting via de door deelnemingen afgedragen dividenden. De fluctuaties in de dividenden zijn echter veel minder groot dan wanneer de gehele boekhouding van deelnemingen zou doorwerken in de rijksbegroting. Daarom is in de nota gesteld dat er minder begrotingsschokken zijn bij taken die door staatsdeelnemingen worden uitgevoerd dan bij taken die door de overheid zelf worden uitgevoerd.

Vraag 42

Misbruik met betrekking tot de prijszetting (in de privaatrechtelijke sfeer) wordt geborgd door de Autoriteit Consument en Markt, bij monopolies. In de publiekrechtelijke sfeer verloopt die prijszetting via de retributies en bestemmingsheffingen (bij beide is er geen winstdoel). Daar ligt de controle bij de volksvertegenwoordiging en de wettelijke restricties. Is de laatste variant niet te prefereren boven de eerste?

Antwoord op vraag 42

De ACM is een zelfstandig bestuursorgaan onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken en vindt haar rechtsgrond in de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt. Zij kan op grond van de Mededingingswet optreden tegen misbruik van een economische machtspositie. De volksvertegenwoordiging heeft geen rechtstreekse invloed op de prijszetting. De ACM voert haar wettelijke taken onafhankelijk van de Minister van Economische Zaken en de volksvertegenwoordiging uit. Juist deze onafhankelijkheid waarborgt dat de ACM haar taak op een correcte en objectieve wijze kan uitvoeren, met gebruikmaking van haar specialistische kennis. De volksvertegenwoordiging kan de Minister

van Economische Zaken vanzelfsprekend aanspreken op het functioneren van de ACM in algemene zin.

Vraag 43

Zijn er situaties denkbaar waarin een staatsdeelneming concurrentiebevorderend werkt in plaats van concurrentieverstorend? Zo ja, heeft de Europese Commissie daar ook toezicht op?

Antwoord op vraag 43

Bij een aantal staatsdeelnemingen is het bevorderen van concurrentie een belangrijk doel. Bij netwerksectoren werd het noodzakelijk geacht om bijvoorbeeld de netwerken zelf onder te brengen in een staatsdeelneming zodat de aanbieders van diensten die gebruik maken van die netwerken op een gezonde manier met elkaar kunnen concurreren.

Een staatsdeelneming actief inzetten om concurrentie te bevorderen ligt niet voor de hand. Daarvoor zou aan een aantal specifieke condities moeten zijn voldaan, wat in de praktijk niet gauw zal voorkomen. Wet- en regelgeving is het instrument om concurrentie te bewaken en te bevorderen. Op basis van de Mededingingswet en de artikelen 101 en 102 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) kan worden opgetreden tegen kartels en misbruik van een economische machtspositie. De ACM houdt toezicht op de Mededingingswet. De Europese Commissie is de toezichthouder op de artikelen 101 en 102 van het VWEU, die van toepassing zijn in grensoverschrijdende situaties.

Er is geen specifieke rol voor de Europese Commissie. De Europese Commissie beoordeelt het functioneren van de interne markt en bewaakt de grensoverschrijdende concurrentie. Wie de aandeelhouders zijn van ondernemingen is daarbij niet relevant.

Vraag 44

Het «kanaliseren van aanbod» wordt in de nota omschreven als publiek belang. Hierbij wordt Holland Casino als voorbeeld genoemd. Het voornemen is echter om Holland Casino te privatiseren. Hoe wordt in dit kader aangekeken tegen het publieke belang «kanaliseren van aanbod»? Waarom is het «kanaliseren van aanbod» opgenomen in deze nota? Dienen andere definities van publiek belang eveneens herijkt te worden?

Antwoord 44

Het «kanaliseren van aanbod» is in de nota opgenomen als een voorbeeld van één van de historische aanleidingen voor publiek aandeelhouderschap. Tot midden jaren zeventig was het aanbod van casinospelen illegaal. Vanuit het bewustzijn dat totstandkoming van de markt niet tegen te houden was (in de maatschappij bestaat een kennelijke speelbehoefte) werd er voor gekozen om via een stichting zelf grote invloed uit te kunnen oefenen op de enige aanbieder van casinospelen. Dat laat onverlet dat, zoals wordt beschreven in de nota, wet- en regelgeving de eerst aangegeven instrumenten zijn om publieke belangen te borgen. Het aandeelhouderschap kan aan de borging van de bewuste publieke belangen bijdragen maar is niet noodzakelijk.

Er wordt derhalve niet anders dan in het verleden aangekeken tegen het betreffende publiek belang, maar wel tegen de wijze waarop dit kan worden geborgd.

Vraag 45

Sommige staatsdeelnemingen zijn opgericht om bepaalde diensten te leveren voor de Nederlandse overheid of specifiek overheidsbeleid uit te voeren, omdat die anders niet tot stand komen, terwijl deze als noodzakelijk worden beschouwd. Als voorbeelden worden BNG en de FMO

genoemd. Kennen andere EU-landen ook dergelijke staatsdeelnemingen zoals BNG en FMO? Zo ja, is er wel eens gesproken om deze functies meer Europees (met meerdere EU-landen samen) te beleggen? Zo nee, hoe regelen die dan financiering voor lokale overheden en bedrijvigheid van ontwikkelingslanden?

Antwoord 45

In veel gevallen is sprake van nauwe overheidsbetrokkenheid bij de organisaties die de financiering van decentrale overheden in Europa verzorgen. Dit uit zich in hetzij een aandelenbelang van de betreffende staat, hetzij een garantie van de staat. De volgende landen kunnen als voorbeeld dienen. In Noorwegen (Kommunalbanken AS) is de staat voor 80 procent eigenaar van deze gespecialiseerde instelling. Ook in Finland (Municipality Finance Plc) is sprake van volledig overheids eigendom en specialisatie in gemeentekrediet. De Deense variant (Kommunekrediet) kent een garantie voor de funding van de Deense gemeenten (joint guarantee). In Duitsland spelen de Landesbanken een belangrijke rol in de financiering. Bij de nieuwere EU-lidstaten is ook dikwijls recent een overheidsbank opgericht die decentrale projecten financiert. België en Frankrijk kenden vroeger een instelling voor lokaal krediet (Gemeentekrediet resp. Credit Local de France) die op zijn gegaan in Dexia. Als onderdeel van de ontmanteling is sprake van staatsgarantie voor Dexia Credit Local. Diverse lokale overheidsbanken die in de voorbije jaren waren opgenomen in het Dexiaverband zijn weer apart komen te staan. Zo is het Oostenrijkse Kommunalkredit momenteel voor 100% in handen van de Oostenrijkse staat.

Het voorbeeld van Dexia, dat de kredietcrisis niet ongeschonden is doorgelopen, laat zien dat internationalisering niet altijd tot voordelen leidt. Verder is de inrichting en de financiering van decentrale overheden bij uitstek een nationale aangelegenheid. Voor zover mij bekend zijn er, behalve Dexia, geen voorbeelden van gesprekken om te komen tot grensoverschrijdende samenwerking.

Andere EU-landen kennen met FMO vergelijkbare organisaties. Europese met FMO vergelijkbare organisaties hebben zich aangesloten bij de EDFI-alliantie (European Development Finance Institutions); FMO is er daar één van. Tussen deze organisaties bestaan verschillen (en overeenkomsten) in bv. mandaat, regio's en sectoren waar men actief is, eventuele gebondenheid aan het eigen bedrijfsleven, de wijze waarop de verbinding met de overheid geregeld is, etc. Op www.edfi.be staat een uitgebreid overzicht van alle deelnemers. In onderstaande tabel wordt staatsdeelname in verschillende DFI's weergegeven (per ultimo 2010)⁴. Binnen EDFI wordt gesproken over samenwerking en harmonisatie van richtlijnen, procedures, documentatie, etc. met als doel meer eenheid te creëren voor bedrijven en cliënten en de administratieve druk te verminderen. Ook trekken EDFI gezamenlijk op als het gaat om het aantrekken en investeren van Europese gelden (zoals EFP en ICCF). Op dit moment is niet voorzien om de functies van FMO op Europees niveau te beleggen. Intussen werkt FMO veelvuldig samen met nationale (zoals EDFI-leden en ook anderen) en multilaterale (Europese en mondiale zoals bv IFC, IIC, EIB etc.) ontwikkelingsorganisaties ten behoeve van financiering van private sectorontwikkeling.

⁴ Bron: Comparative Analysis of EDFI Members for 2010

Naam	Land	Juridische vorm	% Staatseigendom (direct + indirect)
BIO	België	Limited liability Company (S.A.)	81,50%
CDC	Verenigd Koninkrijk	Public Limited Company	100,00%
COFIDES	Spanje	Limited Liability Company (S.A.)	61,03%
DEG	Duitsland	Limited Liability Company (GmbH)	100,00%
FINNFUND	Finland	Limited Liability Company (Oy)	99,90%
FMO Public	Nederland	Limited Liability Company (N.V.)	51,0%
IFU/IØ/IFV	Denemarken	Self Governing Funds	100,00%
NORFUND	Noorwegen	Company by special statute (with limited liability)	100,00%
OeEB	Oostenrijk	Joint Stock Company (AG)	0,00%
PROPARCO	Frankrijk	Limited Liability Company (S.A.)	59,00%
SBI/BMI	België	Limited Liability Company (S.A.)	63,00%
Sifem	Zwitserland	Limited Liability Company (AG)	100,00%
SIMEST	Italië	Joint Stock Company (SpA)	76,00%
SOFID	Portugal	Limited Liability Company (S.A.)	69,99%
SWEDFUND	Zweden	Limited Liability Company (AB)	100,00%

Vraag 46

Voor BNG en NWB geldt volgens de nota dat vanwege de aard van hun activiteiten en de doelgroep waar ze op zijn gericht meerdere aanbieders niet voor de hand liggen. Waarom kunnen commerciële banken deze rol niet vervullen? Waarom liggen meerdere aanbieders niet voor de hand? Overheden werken toch ook samen met andere (commerciële) banken?

Vraag 75

Door het staatsaandeelhouderschap zijn BNG en NWB in staat om hun financiering relatief goedkoop aan te bieden. Dat kan toch geen reden zijn om als Nederlandse Staat aandelen te houden? Zo ja, waarom wel? En waar ligt dan de grens?

Antwoord 46 en 75

De sectorbanken BNG Bank en NWB Bank zijn in het verleden opgericht door de decentrale overheden als een soort centrale inkooporganisatie, die door krachtenbundeling en sector kennis zo goed mogelijke service en zo goedkoop mogelijke financiering aan decentrale overheden en de semipublieke sector kan bieden. Zo vergemakkelijkt BNG Bank het kapitaalverkeer tussen gemeenten en het Rijk. De sectorbanken treden op als schakel tussen de publieke en semipublieke sectoren enerzijds en de geld- en kapitaalmarkt anderzijds.

Het kabinet acht de taak van de sectorbanken van essentieel belang. De sectorbanken dragen bij aan het publieke belang dat de kosten van maatschappelijke voorzieningen voor de burgers zo laag mogelijk moeten zijn. BNG Bank en NWB Bank doen dat door rendabele financiële dienstverlening tegen lage tarieven te verzorgen voor decentrale overheden en instellingen uit de semipublieke sector; dit zowel in goede als in slechte tijden. Het aandeelhouderschap van de staat borgt dat de sectorbanken hun onmisbare maatschappelijke functie blijven vervullen in de toekomst. Het directe aandeelhouderschap van de Staat heeft tevens een positieve invloed op de kredietwaardigheid van de sectorbanken. Overigens is de rol van de sectorbanken duidelijk afgegrensd. Zij mogen zich alleen richten op overheden en overheidsgerelateerde instellingen. In principe is het mogelijk dat commerciële banken de rol van de sectorbanken vervullen en in dat gebeurt zo nu en dan ook. In de praktijk

blijkt echter dat de financieringskosten van commerciële banken hoger liggen en zij veelal een hogere winstdoelstelling hebben. Commerciële banken en hun aandeelhouders blijken de veelal lage marges en/of lange looptijden van de kredietverlening in de publieke en semipublieke sectoren niet interessant te vinden. Dankzij de sectorbanken is er altijd voldoende financiering beschikbaar voor maatschappelijke voorzieningen tegen de laagst mogelijke tarieven.

Vraag 47

Wat moet volgens de Minister onder de vitale infrastructuur worden geschaard?

Antwoord op vraag 47

De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding heeft in 2004 de volgende definitie gekozen van Vitale Infrastructuur: «Producten, diensten en de onderliggende processen die, als zij uitvallen, maatschappelijke ontwrichting kunnen veroorzaken. Dat kan zijn omdat er sprake is van veel slachtoffers en grote economische schade, dan wel wanneer herstel zeer lang gaat duren en er geen reële alternatieven voorhanden zijn, terwijl deze producten en diensten niet gemist kunnen worden.»

Wat betreft staatsdeelnemingen valt hierbij te denken aan de netwerken van Gasunie en Tennet en de luchthaven Schiphol. Vitale infrastructuur betekent meestal dat sprake is van overheidsregulering. Het betekent niet dat overheidseigendom noodzakelijk is.

Zie tevens <http://www.infopuntveiligheid.nl/Publicatie/Dossier/10/vitale-infrastructuur.html>

Vraag 48

Welke definitie wordt gehanteerd voor «grote strategische belangen voor de Nederlandse economie»? Wanneer is een belang «groot» en wanneer is deze «strategisch»? Indien er geen definitie is, wordt het belang ingezien van een definitie, ter voorkoming dat eenieder een eigen invulling kan geven aan deze definitie? Hoe wordt internationaal omgegaan met dergelijke definities? Zijn er gevallen bekend waarin deze definitie wordt gebruikt voor protectionistische doeleinden of ter voorkoming van privatiseringen en ter bescherming van gevestigde belangen? Welke lessen kunnen hieruit geleerd worden voor het komen tot een definitie in Nederland?

Antwoord 48

Met strategische belang wordt gerefereerd aan het belang dat het kabinet hecht aan het bedrijf voor de Nederlandse economie. Daarbij denkt het kabinet expliciet aan vitale infrastructuur. De combinatie daarvan met onzekerheid over de (nabije) toekomst en tot slot de complexiteit van de betrokken publieke belangen, kan een reden zijn om aandeelhouder van bepaalde staatsdeelnemingen te willen blijven.

Vraag 49

Hoe wordt «permanent» gedefinieerd? Is het voornemen om eeuwigdurende hekken te plaatsen om staatsdeelnemingen? Wordt met het classificeren van «permanente staatsdeelnemingen» niet over een graf heen geregeerd? Welke mogelijkheden blijven er voor een opvolgend kabinet om tot een alternatieve afweging te komen? Is in dit kader niet een andere definitie mogelijk die meer recht doet aan het democratische proces in het parlement?

Antwoord op vraag 49

Voor de betrokken bedrijven is duidelijkheid over de middellange termijn belangrijk. Een voorbereiding op een beursgang bijvoorbeeld is een zeer intensief traject en kan er toe leiden dat niet alle aandacht van het management aan de kernactiviteit uit gaat. Als het mogelijk is om onduidelijkheid over een dergelijk fundamentele zaak te verkleinen of weg te nemen, biedt dat de onderneming meer rust. Met de term «permanent» is daarom beoogd om duidelijkheid te verschaffen aan de betreffende ondernemingen over de plannen die het kabinet met haar aandeel heeft. Uiteraard is het oordeel hierover aan elk zittend kabinet, dat daarover weer verantwoording aflegt aan het parlement.

In deze nota heeft het kabinet gepoogd een afwegingskader te schetsen. Door het periodiek beoordelen van de uitvoering en de noodzaak van het aandeelhouderschap, wordt beoogd dat een eventuele beslissing tot vervreemding niet als een verrassing komt.

Vraag 50

Hier worden steeds meer redenen genoemd voor staatsdeelnemingen, namelijk strategisch belang, complexiteit van belangen en onzekerheid over de (nabije) toekomst. Zijn dit voor het kabinet redenen om een staatsdeelneming te hebben of is dat het publiek belang, marktfalen en niet contracteerbaar zijn?

Antwoord op vraag 50

Marktfalen en niet-contracteerbare publieke belangen zijn de belangrijkste overwegingen. Dit is echter ook een semantische kwestie: complexiteit en onzekerheid zijn twee elementen die veroorzaken dat belangen niet contracteerbaar zijn.

Vraag 51

De NS lijkt een vreemde eend in de bijt bij Gasunie, Tennet, Havenbedrijf Rotterdam en Schiphol. Waarom staat deze in het rijtje?

Antwoord 51

De categorie permanente deelnemingen bestaat uit de ondernemingen Gasunie, Tennet, COVRA, Schiphol, Havenbedrijf Rotterdam, Thales, KLM, Koninklijke Nederlandse Munt, BNG, NWB en FMO. Ook de NS maakt onderdeel uit van deze categorie. Het kabinet wenst aandeelhouder van de NS te blijven omdat de NS het hoofdrailnet bedient en daarmee grote (economische) belangen zijn gemoeid. Via het aandeelhouderschap van de NS kan het kabinet via het vennootschapsrecht aanvullend invloed uitoefenen op bijvoorbeeld strategie en grote investeringen.

Vraag 52

Voor Gasunie en Tennet zal het kabinet niet op zoek gaan naar private, financiële partijen om risicodragend te investeren in de Nederlandse activiteiten van deze deelnemingen. Hoe moet dan in de kapitaalbehoefte van deze ondernemingen worden voorzien? Hoe groot is de kapitaalbehoefte van beide bedrijven in de komende jaren? En in hoeverre moet de Nederlandse Staat die dan voldoen? In hoeverre kan onderscheid worden gemaakt tussen de Nederlandse activiteiten en de buitenlandse activiteiten van deze bedrijven? Hoe kunnen de buitenlandse activiteiten het Nederlandse moederbedrijf raken dan wel beïnvloeden?

Antwoord 52

De kapitaalbehoefte waarnaar wordt verwezen betreft de kapitaalbehoefte die volgt uit de investeringen die Tennet in het Nederlandse elektriciteitsnetwerk zal moeten doen. De investeringen die Tennet in het Duitse net

moet doen zal de onderneming in samenwerking met private partijen worden gefinancierd.

De hoogte van de kapitaalbehoefte is onder meer afhankelijk van:

- de omvang en timing van investeringen;
- het geldende en het toekomstige reguleringsregime in Nederland;
- de eventuele vertragingen die optreden in investeringen door externe factoren en
- onvoorziene kostenposten dan wel meevallers in omzet.

De hoogte en timing van een kapitaalbehoefte kan dus daarom nogal wijzigen omdat de kapitaalbehoefte afhankelijk is van meerdere factoren die Tennet niet allemaal zelf onder controle heeft.

Op dit moment ben ik met Tennet in gesprek over de geschatte kapitaalbehoefte. De staat als enige aandeelhouder is verantwoordelijk voor een eventuele kapitaaluitbreiding bij Gasunie of TenneT voor investeringen in Nederlandse gereguleerde activiteiten. Tot een dergelijk voornemen zal ik uiteraard alleen komen indien alternatieven en mitigerende maatregelen niet voldoende zijn voor het wegnemen van een kapitaalbehoefte. Zodra bovengenoemde duidelijk is zal ik u daarover informeren.

De buitenlandse activiteiten van Tennet zijn vergelijkbaar met de Nederlandse, op de offshore windpark aansluitingen in Duitsland na. In beide landen gaat het om een gereguleerde industrie met gereguleerde tarieven voor elektriciteitstransport. Het Duitse reguleringsregime is op sommige punten wel anders dan het Nederlandse.

De Duitse activiteiten vallen onder een Duitse dochtermaatschappij van Tennet Holding BV. De Nederlandse staat is 100% aandeelhouder van Tennet Holding BV. De bedrijven raken/beïnvloeden elkaar dus op het niveau waar de verschillende kasstromen bijeen komen; op holding niveau. De afgelopen jaren hebben de Duitse activiteiten positief bijgedragen aan de winstgevendheid van Tennet holding.

Zie tevens de beantwoording van vraag 40.

Vraag 53

Wel zal voor Gasunie en Tennet worden onderzocht of de mogelijkheid moet worden geopend om via kruislingse participatie strategische samenwerking aan te gaan met andere op grond van Europese regels gecertificeerde netwerkbeheerders. In hoeverre betekent dit dat de Nederlandse Staat niet meer 100% van de aandelen heeft? Wil het kabinet hier kijken naar een minderheidsaandeel of juist niet? Wat zijn gecertificeerde netwerkbeheerders in het buitenland? Zijn dit alleen staatsbedrijven of ook commerciële bedrijven?

Antwoord 53

Een strategische samenwerking via kruislingse aandelenparticipatie houdt in dat een deel van de aandelen worden geruild om te bewerkstelligen dat de strategische en financiële belangen tussen de betrokken ondernemingen meer parallel lopen. In dat geval zal de staat niet meer beschikken over 100% van de aandelen in de Nederlandse netwerkbeheerder, maar in plaats daarvan zal de deelneming wel een beperkt aandeel verkrijgen in een andere op grond van Europese regels gecertificeerde netwerkbeheerder.

Zoals in de nota is aangegeven, acht het kabinet het bij TenneT en Gasunie van belang dat de staat een meerderheid behoudt (in zowel eigendom als zeggenschap) in beide Nederlandse netwerkbedrijven. Een minderheidsaandeel voor de Staat in de Nederlandse gereguleerde activiteiten is dus niet aan de orde.

De Europese richtlijnen schrijven voor dat de gereguleerde taken moeten worden uitgevoerd door een gecertificeerde partij. De certificering vindt

plaats door de nationale regulerende instantie. In Nederland is dit de Autoriteit Consument en Markt (ACM). Het eigendom van de buitenlandse gecertificeerde netwerkbeheerders verschilt van beheerder tot beheerder. Dit kunnen zowel overheden zijn als private partijen en sommige gecertificeerde netwerkbeheerders zijn deels genoteerd aan een aandelenbeurs.

Vraag 54

Waarom vindt het kabinet het prima dat Gasunie en Tennet, maar ook Schiphol commercieel investeren in vergelijkbare activiteiten in het buitenland en dus daar als commercieel bedrijf opereren, terwijl het kabinet vindt dat dit in Nederland niet kan? Waarom is het in het buitenland wel mogelijk dat netwerken commercieel zijn, en in Nederland niet? Waarom is dit niet via wet- en regelgeving te borgen?

Antwoord 54

Gasunie, TenneT en Schiphol functioneren, binnen de kaders van hun publieke doelstellingen en van regelgeving en toezicht, als commerciële bedrijven. Dit bevordert onder andere een optimale dienstverlening tegen zo laag mogelijke kosten. Als gevolg hiervan is er geen verschil tussen hun functioneren binnen Nederland of daarbuiten. Buitenlandse investeringen die aan mij worden voorgelegd beoordeel ik onder andere op de bijdrage aan het publieke belang in Nederland. Maar, net als de investeringen in Nederland, moeten ze ook financieel rendabel zijn. Daar waar het gaat om investeringen in een buitenlands netwerk, waarvan Gasunie of Tennet eigenaar is, zal ik uiteraard ook de publieke taakstelling op basis van de aldaar geldende wetgeving in de oordeelsvorming betrekken.

In sommige andere landen zijn netwerkbedrijven en luchthavens (deels) in private handen. In Nederland is gekozen om de publieke belangen niet alleen via de wet te borgen maar ook via de aandeelhoudersstructuur. Het kabinet kiest er echter voor om een meerderheidsbelang in deze staatsdeelnemingen te handhaven. De zeggenschap als aandeelhouder biedt extra bevoegdheden, naast regelgeving en toezicht en geeft meer flexibiliteit. Het kabinet acht deze bevoegdheden van belang vanwege het vitale karakter van de infrastructuur van deze deelnemingen voor de gehele Nederlandse economie. Zo kan het kabinet nauw betrokken blijven bij bijvoorbeeld de strategie, beloningen en de investeringen van deze bedrijven.

Vraag 55

Voor een staatsdeelneming omwille strategische belangen geldt enigszins hetzelfde als in bovenstaande vraag, hebben andere EU landen ook om die redenen staatsdeelnemingen (graag inzoomen op Gasunie, Tennet, Havenbedrijf Rotterdam, Schiphol en NS)? Zo nee, hoe hebben landen deze strategisch belangen geborgd (graag informatie over omringende landen en Scandinavië)?

Antwoord 55

Bij het opstellen van de criteria om de toegevoegde waarde van het aandeelhouderschap te bepalen is onder andere gekeken naar de publicatie van de OESO *Balancing commercial and non-commercial priorities of State-Owned enterprises*⁵. In dit stuk wordt beschreven welke rationale de eigenaren van staatsdeelnemingen hebben voor het aandeelhouderschap. Genoemde redenen voor het houden van aandelen in ondernemingen door de staat zijn:

1. Natuurlijke monopolies;

⁵ Christiansen, H. (2013), «Balancing Commercial and Non- Commercial Priorities of State-Owned Enterprises», *OECD Corporate Governance Working Papers*, No. 6, OECD Publishing.

2. Uitvoerders van publieke diensten;
3. Imperfecte contracten (onvoorspelbaarheid van ontwikkelingen);
4. Industriepolitiek (zowel defensief als pro-actief);

Het OECD-rapport erkent dat er ook andere overwegingen een rol kunnen spelen. Het klopt dat andere EU landen ook vanwege strategische (lands)belangen staatsdeelnemingen aanhouden. Dat wil niet zeggen dat de omringende landen soms tot andere conclusies kunnen komen over nut en noodzaak van het staataandeelhouderschap in specifieke sectoren. In onderstaande tabel staat voor de genoemde deelnemingen weergegeven of de overheid (centrale en decentrale overheden samen) meerderheidsaandeelhouder in de buitenlandse equivalent is of niet.

Deelneming	België	Duitsland	Verenigd Koninkrijk	Denemarken	Zweden	Noorwegen	Finland
Gasunie	Ja	Nee	Nee	Ja	Ja	Ja	Nee
Tennet	Nee	Nee	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja
Havenbedrijf Rotterdam	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja
Schiphol	Nee	Ja	Nee	Nee	Ja	Ja	Ja
NS	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja

Er is geen specifieke informatie gevonden over de afwegingen per staatsdeelneming omtrent het publiek aandeelhouderschap en de borging van publieke belangen in al deze specifieke landen. De omringende landen zullen de afweging moeten maken (of hebben gemaakt) of wet- en regelgeving voldoende is om de met de onderneming gemoeide publieke belangen te borgen.

Vraag 56

Hoe wilt u voorzien in de kapitaalbehoefte van Tennet en Gasunie voor Nederlandse investeringen, nu hiervoor geen private partijen worden gezocht?

Antwoord 56

In de nota heeft het kabinet opgenomen dat het «niet op zoek zal gaan naar private, financiële partijen om risicodragend te investeren in de Nederlandse activiteiten van deze deelnemingen». Het gevolg is dat de staat (als aandeelhouder) verantwoordelijk is voor een eventuele kapitaalbehoefte bij Gasunie of TenneT voor investeringen in Nederlandse gereguleerde activiteiten.

Ik verwijs voor een meer gedetailleerde uitleg naar de antwoorden op vragen 40 en 52.

Vraag 57

Betekent de zin dat «het kabinet niet op zoek zal gaan naar private financiële partijen», dat het uitgesloten is dat private partijen risicodragend kunnen investeren in Nederlandse activiteiten van Tennet en Gasunie?

Antwoord 57

Het kabinet zal inderdaad niet op zoek gaan naar private partijen die om financiële redenen willen deelnemen in de Nederlandse activiteiten van Gasunie of Tennet. De nota kondigt aan dat wordt onderzocht of de mogelijkheid moet worden geopend om via kruislingse participatie strategische samenwerking aan te gaan met andere op grond van Europese regels gecertificeerde netwerkbeheerders. Deze vorm van samenwerking heeft niet als doelstelling om extra risicodragend vermogen aan te trekken en biedt dus ook geen oplossing voor een eventuele kapitaalbehoefte van Tennet. De Kamer wordt binnenkort per

brief uitgebreider geïnformeerd over het kabinetsstandpunt over kruisparticipaties.

Vraag 58

Kunt u toelichten waarom het cruciaal is voor de Nederlandse economie dat de vervoersfunctie van NS door een staatsdeelneming wordt uitgevoerd? Kunt u hierbij toelichten waarom de vervoersfunctie van NS afwijkt van de regionale vervoersfunctie van private partijen als Arriva en Veolia?

Antwoord 58

Zie beantwoording bij vraag 27.

Vraag 59

Kunt u een overzicht geven van de door NS beheerde infrastructuur?

Antwoord 59

Als met infrastructuur bedoeld wordt op het totaal van onroerende voorzieningen zoals (spoor)wegen, gebouwen, vliegvelden, havens, bekabeling, riolering, wegennet dan geeft het Jaarverslag NS onder «Materiële Vaste Activa» een overzicht van de investeringen, activeringen, acquisities, koersverschillen, desinvesteringen, vervreemdingen etc. in terreinen, bedrijfsgebouwen, overige vaste installaties, rollend materieel, onderdelen, apparatuur en bedrijfsmaterieel en werken en materieel in constructie. Een overzicht van alle daaronder vallende activa van de NS Groep en diens dochters bestaat niet, en is ook niet «met de druk op een knop» te creëren; uiteraard is voor elk specifiek object de relevante informatie geregistreerd en openbaar toegankelijk bij het kadaster. Na de scheiding van ProRail in 1995 beheert NS nog enkele delen spoorwegen (zgn. spooransluitingen), heeft het (delen van) stations in bezit als ook niet-stationsgebouwen. Bekabeling en riolering is in bezit voor zover verbonden aan gebouwen die in bezit zijn.

Vraag 60

Kunt u toelichten waarom het wenselijk is dat NS infrastructuur beheert waar concurrerende vervoerders gebruik van moeten maken, zoals stations?

Antwoord 60

De Nederlandse openbaarvervoersmarkt is geordend op basis van een concessiemodel waarbij vervoerspartijen met elkaar concurreren om concessies te verwerven om voor een bepaalde periode het openbaar vervoer op een deel van de markt te mogen aanbieden. De concessies worden periodiek verleend door de OV-autoriteiten. Iedere concessie is exclusief: binnen één concessie concurreren verschillende vervoerspartijen niet met elkaar. Bij het bedienen van hun respectieve delen van de openbaarvervoersmarkt maken verschillende vervoerspartijen in de praktijk gebruik van infrastructuur (transferia, garages, stations, etc.) die in handen kan zijn van een derde partij of van een partij wiens moeder- of zusterentiteit een concurrerende vervoerspartij is. In dergelijke gevallen is een constructieve samenwerking in de openbaarvervoersketen in het belang van de reiziger. Concessieverlenende OV-autoriteiten hebben daar de regie over. Specifiek ten aanzien van stations geldt dat NS Stations daar de beheerder van is. Een publiek belang van stationsbeheer is dat dergelijke openbare ruimte sociaal veilig is en dat er voorzieningen zijn die bijdragen aan de kwaliteit van de vervoersbeleving door de klant (denk bv aan goed voor- en natransport, schone toiletten, volledige reisinformatievoorziening, etc). NS Stations geeft, in nauwe samenwerking met het Ministerie van IenM, op een manier invulling aan die rol zoals die naar

verwachting niet gegeven zou worden door een enkel op de winst gerichte commerciële vastgoedbeheerder.

Vraag 61

Kan de Minister het publieke en strategische belang van de individuele permanente staatsdeelnemingen aangeven? Wanneer is iets een natuurlijk en of wettelijk monopolie?

Antwoord 61

In Tabel 3 op pagina 30 tot en met 32 van de nota staan per deelneming de publieke en strategische belangen die het aandeelhouderschap van de staat in de betreffende deelneming borgen.

Een natuurlijk monopolie heeft als kenmerk dat de productie in handen is van één onderneming, waarbij toetreding van concurrenten in de praktijk niet mogelijk is vanwege schaalvoordelen. Zo is het niet mogelijk om meerdere netwerkbedrijven of luchthavens van de omvang van Gasunie respectievelijk Schiphol te creëren. Bij een wettelijk monopolie zou concurrentie wel kunnen worden gecreëerd, maar zijn hiertoe wettelijke beperkingen opgeworpen. De Staatsloterij en Holland Casino zijn hier voorbeelden van.

Vraag 62

In een aantal gevallen heeft de Nederlandse Staat maar een zeer beperkt aandeelhouderschap (minder dan 50 procent), wat is nut en noodzaak van een staatsdeelneming of beleidsdeelneming met zulke beperkte zeggenschap?

Antwoord 62

Zie beantwoording vraag 18

Vraag 63

Op blz. 30 wordt het criterium schaalvoordelen genoemd als reden voor een staatsdeelneming. In hoeverre is dit een criterium voor een staatsdeelneming? En waar ligt dan de grens, want hieraan veel meer bedrijfsmatige activiteiten?

Antwoord 63

In de nota wordt een natuurlijk monopolie genoemd als mogelijke reden voor aandeelhouderschap van de staat. Een natuurlijk monopolie heeft als kenmerk dat de productie in handen is van één onderneming, omdat toetreding van concurrenten in de praktijk niet mogelijk is vanwege schaalvoordelen. Schaalvoordelen zelf worden in de nota niet primair betiteld als criterium, het mogelijke gevolg van schaalvoordelen (een natuurlijk monopolie) wel.

Een monopoliepositie leidt echter niet automatisch tot de behoefte aan een staatsdeelneming; het voorkomen van misbruik van marktmacht wordt immers primair geborgd met wet- en regelgeving met inbegrip van bijvoorbeeld tariefregulering.

Vraag 64

Waarom worden staatsdeelnemingen waarbij geen sprake is van «twee vinkjes» (dus waarbij het criterium van marktordening geen overweging is om een deelneming in de portefeuille te houden) toch aangemerkt als «permanente staatsdeelneming»?

Antwoord 64

Vanwege het strategische belang dat het kabinet aan deze deelnemingen toekent, acht het kabinet het van aanvullende waarde om ook via het

aandeelhouderschap betrokken te blijven bij de genoemde bedrijven onder «permanente staatsdeelneming». Dan kan het kabinet, in aanvulling op wet- en regelgeving, met haar wettelijke bevoegdheden als aandeelhouder invloed uitoefenen, namelijk het beoordelen van de strategie, het goedkeuren van investeringen en het beloningsbeleid.

Vraag 65

Kan voor elke staatsdeelneming met de classificatie van «permanente staatsdeelneming» aangegeven worden wat het «strategische belang is voor de Nederlandse economie»? Hierbij wordt verzocht om dit belang niet kwalitatief te beschrijven, maar om een kwantitatieve analyse te maken zodat een objectieve keuze gemaakt kan worden.

Antwoord 65

Zoals in de nota wordt beschreven en ook hierboven is geantwoord, wordt met strategische belang gerefereerd aan het belang dat het kabinet hecht aan het bedrijf voor de Nederlandse economie. Daarbij denkt het kabinet niet specifiek aan de kwantitatieve bijdrage van deze bedrijven, maar vooral de kwalitatieve bijdrage. Van belang daarbij is dus de mate waarin een bepaald product of dienst van essentieel belang is voor de Nederlandse economie. Het kabinet denkt daarbij expliciet aan vitale infrastructuur. Een objectieve kwantitatieve analyse van het belang van alle deelnemingen voor Nederland is naar mijn weten niet beschikbaar.

Vraag 66

Kan voor elke staatsdeelneming met de classificatie van «permanente staatsdeelneming» een analyse worden gegeven of in het buitenland vergelijkbare bedrijven zijn die geen staatsdeelneming zijn?

Antwoord 66

Voor veel staatsdeelnemingen in de categorie «permanent» geldt dat er in het buitenland vergelijkbare private bedrijven zijn. Er zijn volledig private luchthavens, spoorwegbedrijven, havens, luchtvaartmaatschappijen, gas- en elektriciteitstransporteurs, producenten van defensiemateriaal en producenten van munten. Alleen voor de deelnemingen BNG Bank, NWB Bank en FMO zijn geen volledig private organisaties bekend die vergelijkbare diensten geheel zonder overheidsbetrokkenheid leveren. Vanzelfsprekend zijn er vele private banken en deze zijn ook actief in ontwikkelingslanden en kunnen ook optreden als financier van decentrale overheidsentiteiten. Voor deze specifieke deelnemingen geldt echter dat juist de overheidsbetrokkenheid ze in staat stelt om hun taak te vervullen. Zonder overheden als aandeelhouder en als klant zouden BNG Bank en NWB Bank niet in staat zijn om voordelige financiering aan te bieden. Zonder garantstelling van de Nederlandse staat zou FMO niet kunnen investeren in projecten waar traditionele banken gezien het risicoprofiel niet zouden instappen.

Vraag 67

Wat is het «strategische belang is voor de Nederlandse economie» van de FMO? Waarom zou ontwikkelingssamenwerking tot een permanente staatsactiviteit moeten worden benoemd? Is er wereldwijd geen enkele onderneming die dergelijke activiteiten kan ontplooiën? Graag een nadere analyse op dit punt.

Antwoord 67

In Tabel 3 van de Nota (pgs 30–32) staat in de kolom «Strategisch belang» bij FMO een «X», hetgeen aangeeft dat strategisch belang geen rol speelt bij de overweging om de bewuste deelneming wel of niet in portefeuille te houden. Strategisch belang moet hier worden gelezen als het in bezit hebben van strategische infrastructuur. FMO heeft dergelijke infra-

structuur niet als dienstverlener. Niettegenstaande deze formulering is het maatschappelijk belang van FMO voor de Nederlandse economie wel degelijk aanwezig. FMO heeft een unieke positie als schakel tussen Nederland en opkomende markten en gebruikt die positie zowel ten behoeve van klanten in ontwikkelingslanden als ten behoeve van stakeholders in Nederland: per focusgebied deelt FMO kennis en netwerken met contacten, kan het directe financiering verstrekken aan Nederlandse bedrijven in opkomende landen of versterking van handelsfinanciering aan Nederlandse banken ter bevordering van Nederlandse exporterende ondernemingen. Ook treedt FMO op als fondsmanager voor Nederlandse institutionele beleggers die geïnteresseerd zijn in duurzame investeringen in opkomende markten. Verder blijkt het maatschappelijk belang ook uit het feit dat verschillende private partijen (zowel financiële partijen als bedrijven) naast de Staat mede-aandeelhouder zijn in FMO. Er zijn mondiaal verschillende ondernemingen die qua activiteiten vergelijkbaar zijn met FMO, zie daarvoor ook het antwoord op vraag 45.

Vraag 68

De NS wordt geclassificeerd als permanente staatsdeelneming. Geldt dit voor de huidige vorm van de NS, of zijn er taken denkbaar die de NS momenteel uitvoert, die op zichzelf gezien geen permanente staatsdeelnemingen vereisen?

Antwoord 68

Bij de periodieke evaluatie of het aandeelhouderschap als aanvullend borgingsinstrument (naast wet- en regelgeving en toezicht) nog steeds toegevoegde waarde heeft (en daarmee wenselijk is) wordt gekeken naar de activiteiten van de deelneming en of deze passend zijn bij de met het staatsaandeelhouderschap gemoeide publieke belangen. Zie ook antwoord op vragen 3 en 115. Specifiek wat betreft NS geldt dat het ook taken uitvoert die op zichzelf gezien geen permanente staatsdeelnemingen vereisen, denk bijvoorbeeld aan (regionaal) vervoer in het buitenland. Wel kunnen deze taken, onder meer door het ontwikkelen van best practices, opdoen van biding ervaringen, bijdragen aan het realiseren van de publieke belangen van NS en meerwaarde creëren voor de reiziger. Net als andere partijen op de openbaarvervoersmarkt voert NS taken uit op concessiebasis. Voor het verwerven van een concessie van één van de OV-autoriteiten is, voor zover het kabinet bekend, het zijn van staatsdeelneming geen vereiste, uitzonderingen daargelaten. Bijvoorbeeld bij HTM is er sprake van inbesteding van de tramconcessie, wat publiek aandeelhouderschap wenselijk maakt. In de praktijk blijkt dat, zoals ook toegelicht in het verslag van een schriftelijk overleg d.d. 9 oktober 2013 (Kamerstuk 28 165, nr. 164), de meerderheid van de concessiehoudende partijen op de Nederlandse openbaarvervoersmarkt een volle of partiële dochter is van buitenlandse staatsdeelnemingen. Aangaande NS heeft het kabinet uw Kamer geïnformeerd niet voornemens te zijn een onderzoek te laten verrichten naar een (deel)privatisering van NV Nederlandse Spoorwegen (Kamerstuk 29 984 nr. 374).

Vraag 69

De NS wordt geclassificeerd als permanente staatsdeelneming. Graag een uitgebreide analyse hoe deze keuze zich verhoudt tot de recente onderzoeken van de Autoriteit Consument en Markt ten aanzien van het huidige ordeningsmodel op en rond het spoor.

Vraag 70

De NS wordt geclassificeerd als permanente staatsdeelneming. Graag een uitgebreide analyse hoe deze keuze zich verhoudt tot het oordeel en toekomstbeeld van Europese Commissie ten aanzien van het ordeningsmodel op en rond het spoor.

Antwoord vraag 69 en 70

Staatssecretaris Mansveld heeft namens het kabinet een brief (Kamerstuk 33 546 nr. 12) verstuurd inzake de nationale impact assessment over het vierde EU spoorpakket. In deze brief stelt het kabinet, gelet op de specifieke eigenschappen van het Hoofdrailnet (HRN) en de huidige prestaties van het Nederlandse spoorstelsel in relatie tot andere Europese landen, dat het het verplicht openstellen van de markt niet als enige route ziet om de kwaliteit en efficiency van het spoor te verbeteren. Hierbij wegen de mogelijke financiële (verdeel-)effecten in de vorm van operationele meerkosten en financiële risico's voor huidige vervoerders en het Rijk alsmede het ontbreken van een level playing field in de Europese spoormarkt voor het kabinet zwaar. Daarnaast zijn met de NS grote (economische) belangen gemoeid en bedient NS het hoofdrailnet. Dit voorziet in een belangrijke maatschappelijke mobiliteitsbehoefte. Om die redenen wil dit kabinet ook als aandeelhouder bij de NS betrokken blijven, zodat via het vennootschapsrecht desgewenst aanvullende invloed kan worden uitgeoefend, bij bijvoorbeeld grote investeringen. De Autoriteit Consument & Markt (ACM) houdt toezicht op de relatie tussen de beheerders en de gebruikers van het spoor. Het toezicht van ACM is gebaseerd op de Spoorwegwet. Die wet regelt de relatie tussen de gebruikers en de beheerders van het spoor. De Spoorwegwet stelt voorwaarden aan de: capaciteitsverdeling, netverklaring, toegangsovereenkomst, gebruiksvergoeding en de bijkomende diensten en voorzieningen die vervoerders nodig hebben om hun treinen te laten rijden. Besluiten van de ACM gelden voor iedere partij, ongeacht wie de eigenaar is. Anderzijds zegt de Spoorwegwet niets over wie de eigenaar van de bedrijven mag of moet zijn.

Vraag 70

De NS wordt geclassificeerd als permanente staatsdeelneming. Graag een uitgebreide analyse hoe deze keuze zich verhoudt tot het oordeel en toekomstbeeld van Europese Commissie ten aanzien van het ordeningsmodel op en rond het spoor.

Antwoord 70

Zie beantwoording bij vraag 69.

Vraag 71

In principe is er ten aanzien van NS concurrentie op de markt mogelijk. Er zijn ook andere vervoerders actief, die in private handen zijn. Er zijn echter grote economische belangen gemoeid en NS bedient het hoofdrailnet. In hoeverre zou NS als ze het hoofdrailnet niet meer bedient geen staatsdeelneming meer hoeven zijn? Ook hier wordt een nieuw criterium toegevoegd, namelijk grote economische belangen; in hoeverre is dit een criterium voor een staatsdeelneming? En waar ligt dan de grens?

Antwoord 71

De woorden «grote economische belangen» betreffen niet de introductie van een nieuw criterium, slechts de constatering van het feit dat Nederlandse Spoorwegen één van de grotere deelnemingen in portefeuille is. Over NS wordt in de betreffende passage opgemerkt dat deze actief is op basis van een concessiemodel en dat in principe concurrentie om (niet op) de markt mogelijk maakt. Over de vraag of NS wel of niet een staatsdeelneming zou moeten zijn als het niet de vervoerder op het Hoofdrailnetwerk zou zijn: dat is niet aan de orde, NS is de vervoerder op het Hoofdrailnetwerk.

Vraag 72

De deelname van de staat in Havenbedrijf Rotterdam is puur ingegeven door financiering van de tweede Maasvlakte. En er is dus geen ander

belang dan dat. Waarom is dat dan nu opeens een permanente staatsdeelneming?

Antwoord 72

De participatie van het Rijk onderstreept, naast de puur zakelijke overwegingen in de financiering van de Tweede Maasvlakte, het grote strategische belang van de mainport Rotterdam voor de Nederlandse economie. De Rotterdamse haven omvat vitale infrastructuur die het voortzetten van het publiek aandeelhouderschap rechtvaardigt. Ook bij het aangaan van de deelneming in Rotterdam is reeds aangegeven dat het aandeelhouderschap zou «voorzien in een blijvende en geëigende rol voor het Rijk binnen de organisatievorm voor Mainport Rotterdam» (Kamerstuk 24 691, nrs 35, 60, 71).

Vraag 73

Ten aanzien van Thales wordt ook weer een nieuw criterium ingevoerd namelijk: behoud van nationale defensie industrie, de bescherming van gevoelige informatie en het behoud van technologische kennis. In hoeverre zijn dit criteria voor een staatsdeelneming? En waar ligt dan de grens?

Antwoord 73

Het behoud van de nationale defensie industrie geen nieuwe criterium, maar een aanduiding van het strategisch belang dat het aandeelhouderschap in Thales vertegenwoordigt. Daarom acht het kabinet het niet wenselijk om het belang in Thales af te stoten.

Vraag 74

Wat is het verschil tussen NS en KLM, afgezien van de landingsrechten?

Antwoord 74

Bij de beantwoording interpreteer ik de vraag als waarom de Staat een 100%-belang in de NS heeft en een minderheidsbelang in KLM.

Bij de KLM is de Staat aandeelhouder voor 5,92%. Het aanhouden van het aandeel in KLM vloeit voort uit vereisten op luchtvaartpolitiek gebied. Internationale markttoegang in de luchtvaart is nog steeds grotendeels gebaseerd op een stelsel van bilaterale luchtvaartverdragen. Veel landen houden in dat kader nog vast aan de eis dat eigendom en zeggenschap van een luchtvaartmaatschappij die op basis van een bilateraal verdrag mag opereren in belangrijke mate in handen is van ingezetenen van het land waar die luchtvaartmaatschappij is gevestigd. Het aandeel van de Staat in KLM draagt er aan bij (in combinatie met overeenkomsten rond de fusie met Air France in 2004) dat dit voldoende is geborgd.

Bij de NS is de Staat 100% aandeelhouder. In de kamerbrief van 20 december 2013 (zie Kamerstuk 29 984, nr. 374) geeft het kabinet aan dat het geen onderzoek laat verrichten naar een (deel)privatisering van NV Nederlandse Spoorwegen voordat de strategische en operationele doelen van de Lange Termijn Spooragenda zijn uitgewerkt en gekeken is naar de marktordening op het spoor. In die positie is geen verandering gekomen.

Vraag 75

Door het staatsaandeelhouderschap zijn BNG en NWB in staat om hun financiering relatief goedkoop aan te bieden. Dat kan toch geen reden zijn om als Nederlandse Staat aandelen te houden? Zo ja, waarom wel? En waar ligt dan de grens?

Antwoord 75

Zie beantwoording vraag 46.

Vraag 76

FMO heeft een expliciete garantie voor de activiteiten. Waarom is het dan nog nodig dat de Nederlandse Staat aandeelhouder is? En als de Nederlandse Staat aandeelhouder blijft, waarom kan de garantie dan niet komen te vervallen?

Antwoord 76

De door de Staat aan FMO afgegeven garantie is van essentieel belang voor het ondernemingsmodel van FMO. Op basis van deze garantie kan FMO op de kapitaalmarkt middelen aantrekken en kan het deze middelen verstrekken aan de cliënten in opkomende markten tegen een kapitaalvergoeding die deze cliënten op een stand-alone basis op de kapitaalmarkten niet gekregen zouden hebben. Het aandeelhouderschap in FMO versterkt de kracht van de garantie: het aandeelhouderschap van de Staat en de creditratings van S&P (AA+) en Fitch (AAA) zijn derhalve elkaar versterkende elementen.

Vraag 77

Waarom is het 100% belang in Ultra Centrifuge Nederland BV niet als een strategisch belang aangemerkt?

Antwoord 77

Via Ultra Centrifuge Nederland (UCN) houdt de Staat der Nederlanden (indirect) een derde van de aandelen in URENCO Ltd. Vorig jaar hebben de medeaandeelhouders in URENCO Ltd. (het Verenigd Koninkrijk, E.ON en RWE) te kennen gegeven hun aandeelhouderschap in URENCO Ltd. te heroverwegen (zie ook Kamerstuk 28 165, nr. 161). Een verkoop door de andere aandeelhouders zou Nederland in een positie kunnen brengen van een minderheidsaandeelhouder tussen nieuwe, hoogstwaarschijnlijk private aandeelhouders. Nederland kan dan niet langer via het gezamenlijke publieke aandeelhouderschap met het Verenigd Koninkrijk (samen een meerderheid van tweederde van de aandelen) voldoende zeggenschap uitoefenen voor een effectieve borging van de publieke belangen. In dit geval gaat het om de publieke belangen met betrekking tot non-proliferatie, nucleaire veiligheid en leveringszekerheid. Het kabinet vindt een positie van minderheidsaandeelhouder zeer onwenselijk en heeft daarom het voornemen de aandelen die de Staat der Nederlanden indirect houdt in URENCO Ltd. te vervreemden mits de publieke belangen inzake non-proliferatie, veiligheid en leveringszekerheid op een andere manier dan via het aandeelhouderschap geborgd zijn. Hiermee is het strategische belang van het aandeelhouderschap in UCN komen te vervallen.

Vraag 78

Holland Casino en SENS kunnen worden geprivatiseerd. Dit is ook een afspraak uit het regeerakkoord. Wanneer kan hierover het besluit vallen? En wat is daar nog voor nodig en wanneer kunnen die zaken geregeld zijn?

Antwoord 78

Conform de nota is het «Afwegingskader Privatiseringen» van toepassing. Wat betreft de privatisering van Holland Casino is het de bedoeling om privatisering en introductie van de nieuwe marktordening parallel aan elkaar te laten lopen. Het is de ambitie om voor medio 2016 een nieuwe marktordening en de privatisering te hebben gerealiseerd. Wat betreft de Staatsloterij zal de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie namens het kabinet een beleidsvisie ten aanzien van de gehele loterijenmarkt aan de Kamer sturen. Nadat deze beleidsvisie is besproken met de Kamer en de toekomstige marktordening voor de loterijen nader vorm heeft gekregen zal conform het «Afwegingskader Privatiseringen»

een privatisering nader worden onderzocht en zal de Kamer daarover worden geïnformeerd.

Vraag 79

Kan deze lijst met staatsdeelnemingen ook op dezelfde wijze aangevuld worden met de beleidsdeelnemingen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 79

Beleidsdeelnemingen zijn veelal vennootschappen die in financieel of beleidsmatig opzicht sterk zijn verweven met het betrokken beleidsdepartement, dus het afstoten daarvan zou daardoor niet erg voor de hand liggen. Afstoting zou vereisen dat het beleidsdoel of geen overheidstaak meer is, of op andere wijze en efficiënter kan worden behartigd. Deze beleidsafwegingen zijn aan de betrokken Ministers.

Vraag 80

De structuur van het vennootschapsrecht legt aan een overheids-NV ernstige beperkingen op. Zijn er in Frankrijk speciale overheids-NV's? Zou iets dergelijks ook niet in Nederland wenselijk zijn? Of is er met het structuurregime en de verlichting daarop voldoende ruimte?

Antwoord op vraag 80

Het Nederlandse vennootschapsrecht, en dan met name het waar mogelijk toegepaste gemitigeerde structuur regime, biedt voldoende ruimte voor de rol van de staat als aandeelhouder zoals wordt beschreven in de nota. De eventuele beperkingen bij een NV of BV zijn opgelegd in het Burgerlijk Wetboek. Iedere privaatrechtelijke rechtsvorm kent in het Burgerlijk Wetboek opgelegde beperkingen. Het alternatief voor deze privaatrechtelijke rechtsvorm is een publiekrechtelijke rechtsvorm, zoals een ambtelijke dienst of een agentschap. Hiermee kan de staat de activiteiten van een staatsdeelneming directer aansturen, maar daarmee wordt ook het meer bedrijfsmatige karakter van een staatsdeelneming teniet gedaan. Op pagina 21 en 22 staan de overige overwegingen van dit kabinet om voor staatsdeelnemingen de privaatrechtelijke rechtsvorm te kiezen.

In Frankrijk bestaat voor economische activiteiten van overheidsorganisaties of staatsbedrijven een specifieke rechtsvorm op het grensvlak van het privaatrecht en het publiekrecht, de zogeheten établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC). Dit is een rechtsvorm die publiekrechtelijk is vormgegeven, waarbij de activiteiten van de EPIC door het privaatrecht worden beheerst. Deze EPIC is zozeer verbonden met de eigen wijze van ordening van economische activiteiten in Frankrijk, dat invoering van alleen een dergelijke rechtsvorm in Nederland niet voor de hand ligt.

Vraag 81

De staat heeft de rol van aandeelhouder, beleidsmaker en toezichthouder. Daarnaast is de overheid de hoeder van de rijksbegroting. De staat velt in haar rol als aandeelhouder het oordeel over investeringsbeslissingen. Wordt het beleidsdepartement hier concreet bij betrokken? Zo ja, op welke momenten is dat in het proces?

Antwoord 81

Ja, het beleidsdepartement wordt in ieder geval betrokken wanneer de beoordeling van een concreet investeringsvoorstel aan de orde is. Het Ministerie van Financiën spreekt dan met het beleidsdepartement over de vraag in hoeverre een investering het publiek belang van de staatsdeel-

neming ondersteunt⁶. In praktijk is het beleidsdepartement vaak al in een vroeger stadium betrokken bij investeringen. Bijvoorbeeld doordat uit de concessieovereenkomst, vergunning of wetgeving, waarvoor het beleidsdepartement verantwoordelijk is, investeringsverplichtingen voor de staatsdeelneming volgen. Juist het beleid van het beleidsdepartement zelf leidt veelal dus tot investeringen door staatsdeelnemingen.

Vraag 82

Waar wordt in de regelgeving vastgelegd dat in het centrale model, zowel de lusten (dividend) als de lasten (geen dividend als gevolg van beleidskeuzes) bij het Ministerie van Financiën liggen?

Antwoord 82

Het centrale model is geïntroduceerd in de Nota Deelnemingenbeleid uit 2001 (Zie Kamerstuk 28 165, nr. 2). Binnen het centrale model is het aandeelhouderschap belegd bij Financiën, en is (dus) gescheiden van de beleidsverantwoordelijkheid van het betreffende beleidsdepartement. Dividenden worden uitbetaald aan de aandeelhouder, dus aan de Minister van Financiën in zijn rol als aandeelhouder namens de Staat. Daarom worden dividenden in de begroting van het Ministerie van Financiën opgenomen en verantwoord. Dat is niet wettelijk geregeld, maar gebaseerd op bestuurlijke afspraken, die geaccordeerd zijn in de ministerraad.

Dividenden krijgen een «generale behandeling» (zoals vastgelegd is in begrotingsregel 23). Dat betekent dat mutaties in de dividenden in principe de verantwoordelijkheid zijn van de gehele MR, en niet specifiek gecompenseerd hoeven worden door (de begroting van) de Minister van Financiën zelf. Dit geldt met name voor dividendschommelingen die door de markt en de externe omstandigheden worden veroorzaakt. Deze beschouwen we als endogeen.

Tevens staat in begrotingsregel 23 over de «lasten» (minder of geen dividend als gevolg van beleidskeuzes): «Wanneer opbrengsten uit staatsvermogen zoals rente, dividend, delfstofbaten en veilingopbrengsten een subsidie-element bevatten in de zin dat er sprake is van mogelijke gedeerde opbrengsten als gevolg van beleid, dan dient het subsidie-element op zijn minst vooraf inzichtelijk gemaakt te worden ten behoeve van het hoofdbesluitvormingsmoment.»

Wanneer de gedeerde opbrengsten als gevolg van beleid van tevoren inzichtelijk worden gemaakt, kan het kabinet van geval tot geval bepalen of de opbrengstenderving neerslaat in de algemene middelen, of dat de betreffende beleidsverantwoordelijke vakminister dit (deels) moet compenseren vanuit de betreffende departementale begroting. Het uitgangspunt daarbij is dat als er een samenhang is met beleid, het beleidsdepartement het dividendverlies compenseert.

Vraag 83

Er is onder meer voor het centrale model gekozen omdat hierdoor meer specifieke kennis opgebouwd en vastgehouden wordt, waardoor bespaard kan worden op de kosten voor externe adviseurs en projectleiders. Hoeveel ambtenaren heeft het Ministerie van Financiën werkzaam per staatsdeelneming die ook de specifieke kennis van het beleidsterrein hebben en op die manier investeringsvoorstellen en andere belangrijke besluiten kunnen beoordelen?

Antwoord 83

⁶ Zie voor publieke belangen per staatsdeelneming: Kamerstuk 28 165, nr. 165.

Op het ministerie zijn 15 medewerkers belast met het uitvoeren van het deelnemingenbeleid in de rol van aandeelhouder. Daarbij wordt geregeld overlegd met de betrokken beleidsdepartementen. Bij de beoordeling van belangrijke investeringen wordt geregeld gebruik gemaakt van extern advies.

Vraag 84

Waarom is er gelet op de beschrijving van de beleidsdeelneming gekozen voor een private vorm als NV of BV? In hoeverre is een sterke beleidsmatige verwevenheid wenselijk tussen departement en beleidsdeelneming? In hoeverre komt er aan die sterke beleidsmatige verwevenheid niet juist nooit een eind door de positionering van een beleidsdeelneming onder het vakdepartement?

Vraag 85

Waarom zijn de huidige beleidsdeelnemingen ingericht als vennootschap, terwijl volgens het IBO Staatsdeelnemingen de inrichting als vennootschap tegenwoordig minder voor de hand ligt?

Vraag 86

Kunt u voor de beleidsdeelnemingen aangeven waarom dit vennootschappen zijn, en geen zbo's, agentschappen of uitvoerende dienst?

Antwoord 84, 85 en 86

In sommige situaties, zeker wanneer er een sterke financiële verwevenheid tussen het bedrijf en het beleidsdepartement bestaat, is de vraag relevant of een vennootschap de juiste vorm is. Het aandeelhouderschap is immers een sturingsmodel waarbij de overheid (als aandeelhouder) op enige afstand staat en de onderneming in zijn eigen financiering voorziet. Indien sprake is van een meer operationele, financiële afhankelijkheid, ligt een directer aansturingmodel in beginsel meer voor de hand. Daarom stelt de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013 ook dat de status van deze bedrijven als «beleidsdeelneming» periodiek moet worden getoetst. De uitkomst per casus zou driedelig kunnen zijn: 1) de status als beleidsdeelneming is gewenst en blijft behouden, en zo niet, dan kan worden gekozen voor 2) een reguliere staatsdeelneming als vorm of 3) een meer direct aan de overheid gelieerd uitvoeringsmodel, zoals een agentschap of een ZBO. Een beoordeling van deze vragen per beleidsdeelneming is primair aan de verantwoordelijke Ministers zelf.

Vraag 85

Waarom zijn de huidige beleidsdeelnemingen ingericht als vennootschap, terwijl volgens het IBO Staatsdeelnemingen de inrichting als vennootschap tegenwoordig minder voor de hand ligt?

Antwoord 85

Zie vraag 84

Vraag 86

Kunt u voor de beleidsdeelnemingen aangeven waarom dit vennootschappen zijn, en geen zbo's, agentschappen of uitvoerende dienst?

Antwoord 86

Zie beantwoording vraag 84

Vraag 87

De staat in zijn hoedanigheid van aandeelhouder zal, voor zover nodig, een staatsdeelneming disciplineren om te handelen in lijn met de publieke belangen. Welke mogelijkheden heeft de aandeelhouder daarvoor?

Antwoord op vraag 87

Een groot deel van de nota is gewijd aan de wijze waarop de staat zijn invloed aanwendt om, onder meer, te zorgen dat de publieke belangen worden geborgd. De staat als aandeelhouder heeft een aantal mogelijkheden om invloed uit te oefenen. In de statuten wordt in de doelomschrijving in grote lijnen de doelstelling van de deelneming beschreven. Activiteiten daarbuiten zijn nietig. Daarnaast bespreken de aandeelhouder en de bestuurders en commissarissen van de deelneming op regelmatige basis over de strategie van de onderneming. Als ultimatum remedium kan de aandeelhouder de raad van commissarissen als geheel wegsturen en kunnen – afhankelijk van het vennootschapsrechtelijk regime dat van toepassing is op de onderneming – de bestuurders worden geschorst en ontslagen. Ook dienen belangrijke besluiten te worden voorgelegd ter goedkeuring. Deze formele rechten maken het mogelijk om voldoende invloed uit te oefenen om te zorgen dat de deelneming in lijn met het publiek belang handelt.

Vraag 88

Op welke momenten kan het beleidsdepartement in het centrale model haar invloed uitoefenen? Om hoeveel momenten gaat dit doorgaans? Heeft het Ministerie van Financiën als beherend departement de uiteindelijke doorslaggevende beslissingsbevoegdheid?

Antwoord 88

Bij het centrale model zijn de rollen van aandeelhouder en beleidsmaker van elkaar gescheiden. Als beleidsmaker voor een sector heeft het beleidsdepartement haar eigen relatie met de deelneming en haar eigen instrumenten om invloed uit te oefenen. Het gaat dan met name om de invulling en concretisering van het publieke belang en welke prestaties de staatsdeelneming daarvoor moet leveren. Het beleidsdepartement kan invloed uitoefenen middels wet- en regelgeving of via contracten die zij afsluit met de deelneming voor bepaalde dienstverlening. Bijvoorbeeld de concessieovereenkomst tussen de Minister van Infrastructuur en Milieu en de Nederlandse Spoorwegen. De waarde van het centrale model zit in de duidelijk afgebakende verantwoordelijkheden tussen de rol van beleidsmaker en aandeelhouder. Transparante afwegingen worden door dit model bevorderd. Zoals beschreven in hoofdstuk 4 van de nota is het wel van belang dat beleidsdepartement en aandeelhouder regelmatig contact hebben en elkaar betrekken bij belangrijke beslissingen. Zo wordt het beleidsdepartement geconsulteerd als de aandeelhouder moet besluiten over grote investeringen of wanneer de aandeelhouder met de onderneming spreekt over de strategie van het bedrijf. De frequentie van het contact tussen beleidsdepartement en aandeelhouder verschilt per deelneming afhankelijk van de noodzaak hiertoe. Het beherend departement is beslissingsbevoegd ten aanzien van alle verantwoordelijkheden die voortvloeien uit het aandeelhouderschap.

Vraag 89

Er wordt een normrendement bepaald voor iedere staatsdeelneming. Ieder investeringsproject wordt daaraan getoetst. Over welke investeringsbeslissingen gaat het dan qua omvang?

Antwoord 89

Een investering wordt getoetst aan een vereist rendement dat is gebaseerd is op het risicoprofiel van het specifieke project. Dit rendement hoeft niet per definitie gelijk te zijn aan het normrendement, omdat het risicoprofiel van de gehele onderneming niet gelijk hoeft te zijn aan het risicoprofiel van het project. De hoogte van de investeringsdrempel waarboven goedkeuring van de aandeelhouder is vereist verschilt per deelneming. Deze is mede afhankelijk van de omvang de investeringspro-

jecten die een deelneming heeft. Zoals aangekondigd in de nota zal er een aparte (lagere) drempel voor branchevreemd of buitenlandse investeringen gaan gelden.

Vraag 90

Hier wordt gesproken over het normrendement en het eventueel neerleggen van de kosten bij het beleidsdepartement. De inschrijving op de concessie Fyra was destijds een bedrijfsbeslissing van NS. Nu dit echter een mogelijk nadeel oplevert in het rendement, wordt de financiële bal neergelegd bij het Ministerie van I&M terwijl het geen beleidsbeslissing is geweest. Waarom is dit gebeurd? En in hoeverre is dat een wijziging ten opzichte van het oude staatsdeelnemingenbeleid, want die lijn gold destijds toch ook al?

Antwoord 90

Ten tijde van de bieding door NS-dochter HSA op de HSL-Zuid-vervoersconcessie was het nog het toenmalig Ministerie van V&W dat de aandeelhouder NS was. Het deelnemingenbeleid zoals we dat vandaag de dag kennen met een scheiding tussen de rollen van beleidsdepartement en zakelijk aandeelhouder stond toen nog in de kinderschoenen; beleid en aandeelhouderschap waren veel meer met elkaar verweven. Zodoende is ten opzichte van het indertijd vigerende beleid er inderdaad sprake van een beleidswijziging in de wijze waarop het kabinet omgaat met staatsdeelnemingen en financiële consequenties van beleidsbeslissingen van departementen. In de brief van het kabinet van 27 september 2013 (Kamerstuk 22 026, nr. 430) en in het daaropvolgende overleg met de Kamer op 4 november is uiteengezet op welke wijze het kabinet om gaat met de financiële schade als gevolg van het besluit de V250 niet in dienst te nemen.

Vraag 91

In sommige gevallen kan sprake zijn van beleidsvoorstellen die nopen tot grote investeringen van staatsdeelnemingen waardoor het gehanteerde normrendement niet kan worden gerealiseerd. Zijn er concrete voorbeelden beschikbaar waar de staat in het verleden afweek van het gehanteerde normrendement? Heeft dit gevolgen gehad voor de lasten van burgers?

Antwoord 91

In het verleden toetste de aandeelhouder de behaalde rendementen van deelnemingen aan een algemene rendementseis voor staatsdeelnemingen van 8%. Deze streefwaarde op portefeuilleniveau was echter beperkt toepasbaar op individuele deelnemingen en investeringsprojecten, omdat deze geen rekening houdt met verschillen in het risicoprofiel van de verschillende staatsdeelnemingen. Door een specifiek normrendement per deelneming vast te stellen kan de aandeelhouder de onderneming krachtiger aanspreken op haar financiële prestaties. Aangezien het deelnemingspecifieke normrendement een nieuw instrument betreft zijn er geen concrete voorbeelden van afwijkingen uit het verleden. In zijn algemeenheid leidt een lager rendement tot lagere winsten en dus tot lagere dividenduitkeringen voor de staat als aandeelhouder.

Vraag 92

Wordt er over specifieke compensatie door het betrokken beleidsdepartement voor een lager rendement dan het normrendement vanwege beleidsbeslissingen alleen ex ante besloten, of komt een ex post dividendtegenvaller ook voor rekening van het betrokken beleidsdepartement?

Vraag 93

Leidt de nota Staatsdeelnemingen tot een aanpassing van de begrotingsregels?

Antwoord 92 en 93

In de huidige begrotingsregels is opgenomen dat «Wanneer opbrengsten uit staatsvermogen zoals rente, dividend, delfstofbaten en veilingopbrengsten een subsidie-element bevatten in de zin dat er sprake is van mogelijke gedeelde opbrengsten als gevolg van beleid, dan dient het subsidie-element op zijn minst vooraf inzichtelijk gemaakt te worden ten behoeve van het hoofdbesluitvormingsmoment.» De begrotingsregels schrijven derhalve alleen voor dat ex-ante besloten wordt over eventuele compensatie. Dit neemt niet weg dat het kabinet ook aandacht heeft voor de ex-post effecten, alhoewel hierover dus geen regelgeving bestaat.

De nota zal niet leiden tot een tussentijdse aanpassing van de begrotingsregels. Over eventuele aanpassingen in de begrotingsregels zal – zoals gebruikelijk – in aanloop naar een nieuw kabinet door de Studiegroep Begrotingsruimte worden geadviseerd.

Vraag 93

Leidt de nota Staatsdeelnemingen tot een aanpassing van de begrotingsregels?

Antwoord 93

Zie beantwoording vraag 92

Vraag 94

Op welke wijze wordt de Tweede Kamer betrokken bij het vaststellen van het normrendement?

Antwoord 94

Het is de verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën als aandeelhouder om de cijfermatige exercitie te doen van het berekenen van een specifiek normrendement voor een staatsdeelneming. Dat gebeurt overigens in overleg met het bedrijf zelf.

Vraag 95

Op welke wijze kan het kabinet vaststellen of het rendement van een staatsdeelneming zal dalen/gedaald is vanwege beleidsbeslissingen of vanwege andere factoren?

Antwoord 95

De afzonderlijke effecten van beleidsbeslissingen moeten vooraf in kaart gebracht worden door het betrokken beleidsdepartement ten behoeve van het hoofdbesluitvormingsmoment. De aandeelhouder analyseert de kwartaal- en jaarcijfers van een staatsdeelneming. Als blijkt dat het rendement van een staatsdeelneming achter blijft bij het vastgestelde normrendement kan er een analyse plaatsvinden naar de oorzaak daarvan. Indien blijkt dat dit is toe te schrijven aan specifiek op de staatsdeelneming gericht beleid treedt het Ministerie van Financiën in contact met het beleidsdepartement. Het kabinet zal vervolgens een integrale afweging maken tussen kosten en baten van dit beleid.

Vraag 96

Waarom wordt de lijn dat de Algemene Rekenkamer onderzoek mag doen bij beleidsdeelnemingen en staatsdeelnemingen niet gewijzigd? In hoeverre is het logisch dat de Algemene Rekenkamer onderzoek doet bij een bedrijf?

Antwoord 96

De Algemene Rekenkamer kan reeds beschikken over alle informatie over deelnemingen die op het ministerie beschikbaar is. Bovendien biedt de Comptabiliteitswet de mogelijkheid voor de Algemene Rekenkamer om nader informatie in te winnen over deelnemingen door tussenkomst van de Minister van Financiën. Daarbij moet worden bedacht dat het functioneren van de desbetreffende onderneming als zodanig niet de onderzoeksopdracht is van de Rekenkamer zoals bedoeld in de Comptabiliteitswet, maar dat de bevoegdheden zien op de verantwoording van het beleid van de bevoegde Minister ten aanzien van de deelneming.

Vraag 97

Ziet het kabinet aanleiding om in het wetsvoorstel voor de modernisering van de Comptabiliteitswet wijzigingen voor te stellen ten aanzien van het beheer van en de controle op staatsdeelnemingen?

Antwoord 97

Zie beantwoording bij vraag 12

Vraag 98

Er worden vier criteria genoemd om een nieuwe staatsdeelneming aan te gaan. Moet al deze criteria tegelijkertijd gelden? En waarom wordt marktfalen niet als een criterium opgenomen?

Antwoord 98

De vier in de nota genoemde criteria moeten inderdaad allemaal gelden bij het aangaan van een nieuwe staatsdeelneming. Het is van belang hierbij te beseffen dat het gaat om criteria bij (de toetsing van) nieuwe deelnemingen, en niet om criteria bij de toetsing van overheidsingrijpen in den brede. Voor dit laatste gelden nog meer overwegingen dan genoemd in de nota, zoals het door de vragsteller aangehaalde begrip «marktfalen».

Vraag 99

Heeft het kabinet plannen om nieuwe staatsdeelnemingen aan te gaan? Zo ja, welke?

Antwoord 99

Op dit moment bestaan er geen voornemens om nieuwe deelnemingen aan te gaan.

Vraag 100

Waarom heeft de huidige standaard en drempels voor investeringsbeslissingen aanscherping? En waarom moet er gedifferentieerd worden tussen binnenlandse en buitenlandse investeringen?

Antwoord 100

De huidige standaard en drempels voor investeringsbeslissingen behoeven mijns inziens aanscherping omdat de gewenste invloed op investeringen nog niet in alle gevallen voldoende is vastgelegd in de statuten. Voor veel deelnemingen geldt dit vooral voor investeringen in het buitenland en investeringen die branchevreemd zijn. Ik ben van mening dat er gedifferentieerd dient te worden tussen binnenlandse- en buitenlandse investeringen omdat buitenlandse investeringen over het algemeen minder direct verbonden zijn met het publieke belang van de staatsdeelneming in Nederland. Er geldt dus bij buitenlandse investeringen een verzwaarde toets. Om buitenlandse investeringen kritischer te kunnen toetsen is het noodzakelijk om deze bevoegdheid vast te leggen in de statuten.

Vraag 101

Er wordt aangegeven dat de huidige standaard aanscherping behoeft ten aanzien van de drempels waarboven een investeringsbeslissing moet worden voorgelegd aan de aandeelhouder. Nu is deze drempel bij sommige deelnemingen te hoog of is er niet gedifferentieerd tussen binnen- en buitenlandse investeringen. Zijn er concrete voorbeelden van belangrijke investeringsvoorstellen waarbij de staat niet betrokken was door de hoogte van de drempel, maar achteraf wel betrokken had willen zijn? Kan worden aangegeven om welke investeringsvoorstellen dit is gegaan?

Antwoord 101

Betrokken worden bij belangrijke investeringsvoorstellen en vanuit de statuten als aandeelhouder een instemmingsrecht hebben is niet hetzelfde. Het is mijn doel om de drempels aan te passen in de statuten van de deelnemingen waar ik dit nodig acht. Het ontbreken van formeel instemmingsrecht betekent overigens niet dat de aandeelhouder niet door deelnemingen wordt betrokken bij belangrijke investeringsvoorstellen. Het punt is nu dat ik deze betrokkenheid wil formaliseren door een statutair goedkeuringsrecht, zodat betrokkenheid niet vrijblijvend kan zijn.

Vraag 102

De governance structuur legt beperkingen op aan de overheid. Zou een stichting administratiekantoor en certificering hier niet een goede rol kunnen spelen om tot een vereenvoudiging te komen?

Antwoord op vraag 102

Bij een certificering van de aandelen of het oprichten van een stichting administratiekantoor die de aandelen beheert, wordt een grotere afstand gecreëerd tussen de staat als (dan indirect) aandeelhouder en de staatsdeelneming. Het aandeelhouderschap dient echter nog steeds te worden uitgeoefend en een stichting administratiekantoor is die bij de uitoefening van het aandeelhouderschap aan dezelfde vennootschapsrechtelijke kaders gebonden.

Bij de reguliere deelnemingen (de categorieën waarvoor een permanent of niet-permanent aandeelhouderschap geldt) is niet gekozen voor een stichting administratiekantoor of certificering. De afstand die daarmee zou worden bewerkstelligd komt niet tegemoet aan de wens van dit kabinet om een actief aandeelhouderschap uit te oefenen.

Bij de financiële instellingen die de staat heeft verworven in relatie tot de financiële en economische crisis is op verzoek van de Kamer gekozen om een stichting administratiekantoor beheer financiële instellingen (NLFI) op te richten om de aandelen in deze instellingen te beheren. Hiermee is beoogd afstand te creëren tussen de rol van de staat als beleidsmaker en de rol van de staat als aandeelhouder. Hierdoor kan een zakelijk-niet-politiek beheer – worden gevoerd met betrekking tot de financiële instellingen. Deze scheiding van rollen is ook bij de reguliere staatsdeelnemingen gebruikelijk. Een belangrijk verschil met de reguliere staatsdeelnemingen is echter dat de rol van beleidsmaker en aandeelhouder in het geval van financiële deelnemingen beide bij het Ministerie van Financiën is belegd. Verder is een verschil dat deelnemingen in de financiële instellingen tijdelijk zijn, de verwerving was noodzakelijk om het publieke belang van de stabiliteit van het financiële stelsel te borgen. Zodra de markt stabiel genoeg is, er voldoende vraag is en de instellingen er klaar voor zijn zal de Staat haar belang weer (geleidelijk) afstoten.

Vraag 103

Waarom is de relatie tussen de aandeelhouder en de deelneming anders bij staatsdeelnemingen dan bij beursgenoteerde ondernemingen, zoals die hier wordt vermeld?

Antwoord op vraag 103

Een groot verschil tussen een onderneming op de beurs en een staatsdeelneming is het feit dat een beursgenoteerde onderneming doorgaans een groot aantal aandeelhouders heeft, dat de identiteit van de aandeelhouders niet altijd bekend is en dat een beursgenoteerde onderneming dus ook niet met alle aandeelhouders in dialoog kan gaan. Bovendien is het aandeelhouderschap in een beursgenoteerde onderneming meestal ingegeven door financiële motieven, terwijl het publieke belang de reden is van het aandeelhouderschap van de staat. De meeste staatsdeelnemingen hebben maar één of een paar aandeelhouders en de staat heeft vaak een meerderheid van de aandelen met een doorslaggevende zeggenschap. Aandeelhouders bij een beursgenoteerd bedrijf kunnen hun aandelen meestal snel en gemakkelijk verkopen indien zij het niet eens zouden zijn met het door de onderneming gevoerde beleid, terwijl, zeker bij die deelnemingen in de categorie permanent, dit voor de staat geen optie is. Disciplineren van het management zal hier dus op andere wijze, door actief aandeelhouderschap, moeten worden bewerkstelligd.

Vraag 104

Hier wordt gesproken over het vroegtijdig betrekken van de aandeelhouder bij de strategie, maar is het omgekeerde dan ook niet waar dat het bedrijf vroegtijdig wordt betrokken bij het beleid? En in hoeverre is dat wel wenselijk want de Tweede Kamer bepaalt het beleid niet het bedrijf?

Antwoord 104

Sinds de Nota Deelnemingenbeleid 2001⁷ wordt een scheiding gemaakt tussen de rollen van beleidsdepartement en die van aandeelhouder. Het is aan de beleidsdepartementen om te bepalen in welke mate en op welk moment het staatsdeelnemingen betreft bij het tot stand komen van beleid, maar op voorhand is de positie van staatsdeelnemingen niet anders dan die van andere belanghebbenden.

Vraag 105

Hoe bewerkstelligt de aandeelhouder dat de ondernemingsstrategie aan het einde van de rit de publieke belangen dient? Welke instrumenten heeft een AVA daar concreet toe?

Antwoord 105

Formeel heeft de AVA vanuit het vennootschapsrecht geen bevoegdheden ten aanzien van de strategie van de onderneming. Het is m.i. echter ondenkbaar dat een staatsdeelneming een strategie zou hebben die niet de publieke belangen dient en die om die reden dus niet de steun van de aandeelhouder zou hebben. Mocht er tussen de onderneming en de aandeelhouder een – in dat geval – ernstig verschil van mening zijn over de strategische koers van de onderneming dan zou bovendien een patstelling ontstaan. De AVA heeft immers een instemmingsrecht op grote investeringen (die het gevolg zijn van de strategie). Om die reden beschrijft de nota dat de staat als aandeelhouder betrokken wil zijn en wil kunnen meepraten over de strategie van de deelnemingen.

Vraag 106

In box 5 staan de contactmomenten tussen aandeelhouder, Raad van Bestuur en Raad van Commissarissen beschreven. Hier staat ook dat

⁷ Kamerstuk 28 165, nr. 2

naast de vaste overleggen er veel meer contactmomenten met de raad van bestuur of raad van commissarissen van deelnemingen zijn, al naar gelang de situatie dat vereist. Hoe ziet de Minister deze contacten concreet voor zich? Wat is de afweging van de staat om buiten de officiële momenten contact te zoeken zonder al te veel te interweniëren in de werkzaamheden van de raad van bestuur en de raad van commissarissen?

Antwoord 106

Het Burgerlijk Wetboek voorziet in minimaal één officieel contactmoment tussen de aandeelhouder en het bestuur en de raad van commissarissen, namelijk de jaarlijkse aandeelhoudersvergadering. Daarnaast kan de aandeelhouder het initiatief nemen om vergaderingen bijeen te roepen. De contactmomenten met de deelnemingen buiten de officiële aandeelhoudersvergadering, vloeien voort uit de formele statutaire bevoegdheden die de staat als aandeelhouder heeft. Onderdeel van het door dit kabinet voorgestane aandeelhouderschap is een vroegtijdige betrokkenheid bij voorstellen van een deelneming die tot een aandeelhoudersbesluit zouden moeten leiden. Te denken valt aan de betrokkenheid bij een aanstaande benoeming of een investeringsbeslissing die moet worden goedgekeurd. Om daar in een vroegtijdig stadium bij betrokken te kunnen zijn en op de hoogte te zijn van de achtergrond van de voorstellen, zijn gesprekken noodzakelijk die buiten de jaarlijkse aandeelhoudersvergadering om gaan.

De raad van bestuur, de raad van commissarissen en de aandeelhoudersvergadering zijn de bestuursorganen van de vennootschap. Om de formele besluitvorming voor te bereiden, zijn informele contactmomenten tussen deze organen van groot belang, al was het maar om de wederzijdse intenties en argumentatie goed te kennen voordat tot formele besluitvorming wordt overgegaan.

Vraag 107

In sommige gevallen kan een strategie nopen tot het aantrekken van extra eigen vermogen van de aandeelhouder(s). Heeft de staat de afgelopen jaren als aandeelhouder extra moeten investeren in staatsdeelnemingen in het belang van de strategie? Hoe verhoudt zich dit tot de dividenden die zij daarvoor teruggekregen heeft?

Antwoord 107

Van de reguliere deelnemingen heeft de afgelopen vijf jaar alleen Tennet een kapitaalinjectie ontvangen (zie vraag 36). Deze kapitaalinjectie is gedaan om de Nederlandse investeringsagenda van Tennet te financieren die volgt uit haar wettelijke taken als beheerder van het landelijk elektriciteitsnetwerk. Deze investeringen realiseren een door de ACM gereguleerd rendement. Van de door Tennet gerealiseerde winst die de aandeelhouder toekomt is de afgelopen jaren respectievelijk 41% (2012), 31% (2011), 26% (2010), 15% (2009) en 19% (2008) uitgekeerd aan de aandeelhouder als dividend.

Vraag 108

Als gekeken wordt naar de criteria voor andere activiteiten dan de publieke taak, kan een bedrijf alle andere activiteiten gaan doen. Dat is nu in de praktijk ook al zo met NS die HTM en Qbuzz heeft in een gewone commerciële markt, maar ook horeca activiteiten zoals Julia's (als branchevreemde activiteit). In hoeverre vindt de Minister dit soort activiteiten passen onder de criteria? Moet aan alle criteria tegelijkertijd worden voldaan? In hoeverre mag er sprake zijn van marktverstoring? In hoeverre mag er sprake zijn van marktverstoring en oneerlijke concurrentie? En in hoeverre oneerlijke concurrentie (dit wordt op pagina 50 niet genoemd)? In hoeverre zijn branchevreemde activiteiten toegestaan? Mogen branchevreemde activiteiten alleen als ze uit het verleden

stammen, of mogen er ook nieuw branchevreemde activiteiten worden opgestart? In hoeverre mag er sprake zijn van marktverstoring en oneerlijke concurrentie?

Antwoord 108

Activiteiten die verder gaan dan de publieke taak in enge zin worden beoordeeld op de genoemde criteria «ondersteuning publiek belang», «kostenefficiëntie», «veranderende omgeving» en «transitiefase». Daarbij hoeft niet aan alle criteria tegelijkertijd te worden voldaan, het betreft verschillende cases. Bij een deelneming als Holland Casino is duidelijk sprake van een veranderende omgeving die invloed heeft (in dit geval negatief) op de doelstelling en de bedrijfsvoering van de onderneming. Dat dwingt het management en de aandeelhouder na te denken over de strategie en de activiteiten van de onderneming, zodat de onderneming én effectief blijkt in de uitvoering van de doelstelling én de continuïteit van de onderneming en de waarde van het door de aandeelhouder in de onderneming geïnvesteerd publiek vermogen gewaarborgd blijven. Daar waar staatsdeelnemingen actief zijn op markten waarop ook private partijen actief zijn dan dient dit uiteraard te gebeuren op een marktconforme wijze als ware de deelneming een private partij. Om toe te zien op het functioneren van markten en of er sprake is van marktverstoring en/of oneerlijke concurrentie bestaat de onafhankelijke ACM.

Wanneer deelnemingen investeringsbeslissingen voorleggen aan de aandeelhouder hanteert deze het «beoordelingskader investeringsbeslissingen».

De in de vraag genoemde voorbeelden m.b.t. de NS zijn passend bij de ondernemingsstrategie en (deels) voortvloeiend uit in het verleden gemaakte keuzes bij de splitsing van ProRail en Nederlandse Spoorwegen. Het aanbieden van winkelvoorzieningen aan de reiziger past in de doelstelling «mobiliteit van deur tot deur» aan te bieden. Mede door de wijze waarop de NS dit doet vanuit zijn kennis van de vervoermarkt en de reiziger draagt bij aan een optimale klantervaring.

Vraag 109

Wanneer heeft een buitenlandse activiteit een positief effect op de Nederlandse publieke belangen die de deelneming dient, als het niet om direct aaneengesloten activiteiten gaat? Mag NS actief worden in Oostenrijk? In Turkije? In Korea? Wat zijn de criteria die daarvoor gelden?

Vraag 114

Kunt u toelichten wat het bijdraagt aan Nederlandse publieke belangen dat de NS broodjeszaken uitbaat op Belgische stations?

Antwoord 109

De criteria die gelden voor de beoordeling van investeringsbeslissingen zijn die zoals genoemd in de nota (pg 55, box 6). Voor buitenlandse activiteiten geldt versterkte toetsing zoals beschreven op pg 49. Voor het hebben van een positief effect op de Nederlandse publieke belangen is het niet noodzakelijk dat het gaat om direct aaneengesloten activiteiten (ervan uitgaande dat met «aaneengesloten» bedoeld wordt op aansluiting in fysieke zin). Zo is NS-dochter Abellio onder meer op succesvolle wijze actief in het Verenigd Koninkrijk en hebben de daar in de loop der jaren opgedane ondernemingservaringen bijgedragen aan het realiseren van de publieke belangen van NS en het creëren van meerwaarde voor de Nederlandse reiziger. Door beperkt actief te zijn op een concurrerende markt kan NS de best practices uit het buitenland toepassen op haar Nederlandse activiteiten. Hierbij kunt u denken aan proces optimalisatie en excellente dienstverlening die via buitenland ervaringen worden

verkregen. Door de concurrentie van biedingsprocessen op een buitenlandse concessie krijgt Abellio veel ervaring in mogelijkheden die leiden tot het verlagen van de kosten en/of het verhogen van de opbrengsten. De ervaring is dat een bedrijf dat op meer markten actief is en concessies verwerft beter en slagvaardiger opereert op de thuismarkt. Door de aansluiting en uitwisseling tussen Abellio en de NS in Nederland te intensiveren kunnen diverse initiatieven worden overgedragen die leiden tot positieve effecten op de Nederlandse activiteiten (hierbij kan worden gedacht aan inkoopprocessen, marketingacties, capaciteitplanning, informatievoorziening etc.). Zo worden ook processen uit de Belgische «convenience to go» retailactiviteiten (broodzaak) toegepast op het verder verbeteren van de retailvoorzieningen in Nederland.

Vraag 110

Welke definitie wordt gehanteerd voor «aantoonbaar publiek belang» voor buitenlandse activiteiten? Wanneer is sprake van «aantoonbaarheid»? Op welke wijze worden zowel de kosten als de baten van deze buitenlandse activiteiten gewogen?

Vraag 111

Kan een overzicht worden gegeven van alle staatsdeelnemingen met buitenlandse activiteiten? Kan van elk van deze staatsdeelnemingen een analyse worden gegeven wat daarbij het «aantoonbare publieke belang is» voor Nederland? Kan de kwantitatieve afweging van de maatschappelijke kosten en de baten die hierbij is gehanteerd, worden gedeeld? Indien dergelijke afwegingen niet is gemaakt, hoe is de afweging dan tot stand gekomen?

Antwoord 110 en 111

Voor de definitie van publiek belang wordt, zoals ook eerder aan uw Kamer geschreven⁸, gebouwd op een definitie van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid («WRR»)⁹. Die definitie zegt dat sprake is van een publiek belang als de rijksoverheid verantwoordelijkheid neemt voor een belang dat waardevol wordt geacht voor het welzijn van de samenleving (dit laatste wordt ook wel een maatschappelijk belang genoemd). Met betrekking tot het aangaan van buitenlandse activiteiten en het aantoonbaar publiek belang voor Nederland wordt bedoeld op een overtuigende onderbouwing ten aanzien van de strategische rationale van een investeringspropositie. De bewijslast ligt hiervoor bij de deelneming. Deze moet aantonen dat er, op grond van de doelomschrijving van de deelneming, een strategische rationale is de investering te doen en dat de investering bijdraagt aan het Nederlands publiek belang. Dit is primair een kwalitatieve beoordeling en verschilt van geval tot geval. Als de aandeelhouder overtuigd is van de strategische rationale wordt verder getoetst conform het beoordelingskader investeringen op de overige criteria. Onderdeel daarvan is ook – zoals beschreven in box 6 – een kwantitatief oordeel aan de hand van de zgn. «financial forecast» en waarderingsmodel en een analyse van potentiële effecten en risico's voor onderneming en aandeelhouder. Het geheel hiervan is ook wel bekend als de «business case». Deze business cases kunnen vanwege het inherent concurrentiegevoelig karakter niet openbaar gemaakt worden.

Voor een overzicht van de buitenlandse activiteiten van deelnemingen zij verwezen naar het Jaarverslag Deelnemingen 2012. Voor de analyse wat daarvan het publiek belang is zij verwezen naar onderstaande tabel.

⁸ Kamerstuk 28 165, nr. 97

⁹ Uit het WRR-rapport «Het borgen van publiek belang» uit 2000.

deelneming	buitenlandse activiteiten	publiek belang
<i>tekst uit Jaarverslag Deelnemingen 2012</i>		
BNG	BNG Bank financiert zich op de internationale geld- en kapitaalmarkten. Nieuwe kredietverlening vindt uitsluitend plaats in Nederland. BNG Bank heeft nog enige langlopende uitzettingen in Europese landen. De bank laat deze door aflossingen uitlopen. BNG Bank volgt de ontwikkelingen in de financieel zwakkere landen aandachtig. Voor de meeste buitenlandse uitzettingen geldt dat in 2012 en in 2011 alle kasstromen tijdig en volledig zijn ontvangen en dat de bank tot op heden geen individuele reserveringen heeft hoeven doen voor toekomstige kasstromen.	Vanwege risicospreiding is enige diversificatie van de liquiditeitsportefeuille van BNG onvermijdelijk. Hiervoor gelden strenge criteria. De buitenlandse kredietportefeuille wordt geleidelijk afgebouwd. De financiering op de internationale geld- en kapitaalmarkten en het portefeuillebeheer van BNG Bank zijn gericht op het mogelijk maken van rendabele financiële dienstverlening aan de publieke en semipublieke sector tegen zo laag mogelijke tarieven.
FMO	FMO participeert in ondernemingen en verschaft leningen in ontwikkelingslanden. Daarom vinden per definitie alle financieringsactiviteiten in het buitenland plaats. FMO is zeer conservatief gekapitaliseerd, omdat de bank in de armste landen actief is.	Publiek belang gelijk aan tekst Jaarverslag Deelnemingen 2012. Buitenland is inherent aan de business.
Gasunie	Gasunie bezit een netwerk in Noord-Duitsland en belangen in een aantal internationale (onderzeese) pijpleidingen. 80% van het door Gasunie getransporteerde gas gaat door Nederland, 20% van het gastransport vindt in het buitenland plaats. In 2012 kwam 70% van de omzet van Gasunie van de Nederlandse dochter GTS, 15% van Gasunie Deutschland en 15% van niet-gereguleerde activiteiten. De belangrijkste risico's in het buitenland betreffen volumerisico (gasstromen kunnen wegvallen of via een andere route worden geleid) en reguleringsrisico (de toezichthouder kan de tarieven neerwaarts bijstellen). Door diversificatie naar niet-gereguleerde activiteiten probeert Gasunie het reguleringsrisico voor een deel af te dekken. Het volumerisico wordt afgedekt met langjarige transportcontracten. Na eerdere afboekingen op het Duitse netwerk worden deze risico's als overzienbaar beschouwd en passend bij het bedrijfsprofiel. De omvang van de buitenlandse activa van Gasunie bedroeg in 2012 € 1,8 miljard. euro (circa 16% van de totale activa van Gasunie)	Gasunie's belangen in buitenlandse pijpleidingen en netten leiden tot een hogere benutting van het Nederlandse gasnet. Deze investeringen passen in het gasrotondebeleid van het kabinet en versterken dit beleid. De Nederlandse gasgebruiker wordt daar beter van. Dit kan zich uiten in verhoogde leveringszekerheid, meer voorzieningszekerheid op lange termijn en ten slotte een hogere marktliquideit met lagere prijzen als gevolg voor de gebruiker. Dit is ook van belang met het oog op de teruglopende Nederlandse gasvoorraden.
Havenbedrijf Rotterdam	HbR heeft twee deelnemingen in het Sultanaat van Oman: Sohar Industrial Port Company (SIPC) en Sohar Industrial Development Company (SIDC). De belangrijkste risico's zijn de zogenaamde landenrisico's, bijvoorbeeld de politieke en sociaaleconomische gebeurtenissen die in een land plaatsvinden. HbR hanteert strenge criteria voor het aangaan van nieuwe buitenlandse activiteiten. Er wordt onder andere kritisch gekeken naar de rendementsdoelstelling en naar de partijen waarmee wordt samengewerkt. Om de risico's te mitigeren hebben de deelnemingen in Oman ook een professionele governancestructuur. In de statuten van de deelnemingen is verankerd dat investeringen in Oman de goedkeuring behoeven van de RvC en aandeelhouder (HbR), waardoor HbR proactief kan sturen. Verder benoemt HbR met de andere aandeelhouders de leden van de directie en raad van commissarissen. De omvang van de activa in 2012 van HbR in Oman bedroeg in 2012 € 43 miljoen. (1,1% van de totale activa van HbR).	De haven van Rotterdam is wegens zijn mainportfunctie van groot belang voor de Nederlandse economie. Gegeven het verschuivende economische zwaartepunt in de mondiale economie is het van belang dat het havenbedrijf beziet hoe het via strategische participaties lading- en vervoerstromen aan Nederland kan binden.
KLM	De holding Air France-KLM is een multinational. De onderneming heeft daardoor per definitie buitenlandse activiteiten	Publiek belang gelijk aan tekst Jaarverslag Deelnemingen 2012. Buitenland is inherent aan de business.
KNM	De KNM heeft een 16,7% deelneming in World Money Fair Basel in Zwitserland. Het gaat om een zeer beperkt belang van € 88.000.	Samenwerking met buitenlandse munthuizen draagt bij aan de dienstverlening richting de Nederlandse klanten (De staat en verzamelaars).

deelneming	buitenlandse activiteiten	publiek belang
<i>tekst uit Jaarverslag Deelnemingen 2012</i>		
Nederlandse Spoorwegen	De NS heeft een internationale dochter, genaamd Abellio. Daarnaast heeft NS een dochter in Ierland, NS Financial Services, waarin het NS-materieel is ondergebracht. De Belastingdienst en de NS zijn in gesprek over de verhuizing van deze dochter naar Nederland. De belangrijkste risico's van de buitenlandse activiteiten van NS zijn: renterisico, valutarisico en, specifiek bij de lease activiteiten, restwaarde- en kredietrisico. Het renterisico en valutarisico wordt afgedekt met behulp van derivaten. Het aanhouden van zowel rente- als valutaposities voor buitenlandse concernonderdelen vindt plaats binnen gedefinieerde positielimiten. NS Financial Services loopt restwaarde- en kredietrisico bij haar lease activiteiten. Het restwaarderisico wordt in de meeste gevallen afgedekt door contractuele zekerheden overeen te komen met de concessieautoriteiten. Kredietrisico wordt doorgaans door periodieke analyse op kredietwaardigheid van wederpartijen beheerst. Het balanstotaal van Abellio Transport Holding (excl. NS Financial Services) bedroeg in 2012 € 505 miljoen.	Europese spoorbedrijven zijn inmiddels actief in Nederland en NS is actief in het buitenland. Dit is van belang om te voorkomen dat NS ten opzichte van buitenlandse spoorbedrijven op achterstand wordt gezet. Daarom vindt het kabinet het goed dat NS in beperkte mate internationaal actief is. De leerervaringen die NS daarmee opdoet worden ook gebruikt voor de verbetering van de dienstverlening van NS in Nederland en ondersteunen hiermee het publiek belang.
NWB	De NWB Bank financiert zich op de internationale geld- en kapitaalmarkten. De investeringen, met name in de vorm van kredietverlening, vinden uitsluitend plaats in Nederland.	Het aantrekken van financiering op de internationale geld- en kapitaalmarkten maakt het NWB Bank mogelijk om rendabele financiële diensten te verlenen aan de publieke en semipublieke sector tegen zo laag mogelijke tarieven. Dit draagt eraan bij om de kosten van maatschappelijke voorzieningen zoveel mogelijk te beperken.
Schiphol	Schiphol Group heeft een diverse portefeuille van internationale deelnemingen, managementcontracten en samenwerkingsverbanden. Schiphol werkt bijvoorbeeld nauw samen met Aéroports de Paris, waarmee het een 8% kruisparticipatie heeft. Schiphol is ook operator van Terminal 4 op JFK International Airport in New York. Daarnaast heeft Schiphol een 18,7% deelneming in Brisbane Airport in Australië en een deelneming in vastgoedontwikkeling bij de luchthaven Milaan in Italië. De buitenlandse activiteiten brengen financiële risico's met zich mee, bijvoorbeeld volumerisico, kostenrisico en reguleringsrisico. Om de risico's te beheersen hanteert Schiphol strenge criteria voor het aangaan van nieuwe internationale activiteiten. Er wordt onder andere kritisch gekeken naar de landen waarin wordt geïnvesteerd en de partijen waarmee wordt samengewerkt. Ook geldt voor buitenlandse activiteiten dat het maximale risico de continuïteit van de onderneming niet mag bedreigen. De omvang van de gemiddelde activa van Schiphol in buitenlandse luchthavens bedroeg in 2012 € 726 miljoen. euro (12,6% van de totale gemiddelde activa van Schiphol). Het 8% aandelenbelang in Aeroports de Paris is veruit het grootste gedeelte hiervan.	Het publieke belang van de luchthaven Schiphol in Nederland en in het buitenland is het borgen van optimale internationale bereikbaarheid en netwerkqualiteit, gecombineerd met een concurrerende en hoogwaardige luchtvaart. Een goede internationale bereikbaarheid door de lucht is een belangrijke pijler onder de economische ontwikkeling van de Randstadregio en de Nederlandse economie als geheel. Schiphol kan door samen te werken met andere luchthavens, vooral daar waar de voornaamste klanten van Schiphol actief zijn, haar klanten (de luchtvaartmaatschappijen) beter faciliteren. Ook komen de verkregen winsten, kennis en ervaring uit de buitenlandse activiteiten alsmede de spreiding van ondernemingsrisico direct ten goede aan de versterking van het publiek belang van de luchthaven Schiphol als Mainport in Nederland.
TenneT	Tennet Holding B.V. heeft met hoogspanningsnetwerkbedrijf Tennet TSO GmbH een 100% dochter in Duitsland. Tennet is daardoor ook in Duitsland wettelijk verantwoordelijk voor het tijdig en adequaat investeren in het elektriciteitsnet op land. Tevens is Tennet verantwoordelijk voor het aansluiten van windparken op zee, op het deel van het landelijk net dat Tennet beheert. Dit brengt zowel financiële als operationele risico's met zich mee. Tennet voert een intensieve dialoog met de Duitse overheid over het tempo van de investeringsverplichtingen. Daarnaast is Tennet succesvol gebleken in het aantrekken van eigen vermogen in de markt voor de investeringen in de Duitse activiteiten. De investeringen die Tennet wettelijk verplicht is te doen kennen een gereguleerd rendement en zijn winstgevend. De reeds gecommitteerde investeringen in Duitsland bedragen in totaal € 7,7 miljard. Hiervan is tot eind 2012 reeds € 2,2 miljard. geïnvesteerd. Mitsubishi Corporation heeft € 576 miljoen. geïnvesteerd in twee van de reeds gecommitteerde projecten. Ten opzichte van het balanstotaal per 31 december 2012 van ruim € 10 miljard. maken de reeds gedane investeringen ruim 20% van het balanstotaal van Tennet Holding uit.	De overname van Transpower draagt bij aan de versterking en de doelmatigheid van de elektriciteitsmarkt in Nederland. Koppeling van de markt komt door de overname versneld tot stand komt en leidt tot een versnelling van prijsconvergentie. Dit heeft, gelet op het gemiddelde hogere niveau van stroomprijzen in Nederland, een positief effect voor afnemers. Door de overname is TenneT in staat om de twee verschillende netten optimaal op elkaar aan te laten sluiten en investeringen op elkaar af te stemmen. Hierdoor zal bijvoorbeeld de fluctuatie van het aanbod van windenergie beter kunnen worden opgevangen. Een groter netwerk leidt bovendien tot een efficiëntere balanshandhaving in Nederland, hetgeen een belangrijke taak is van TenneT als netbeheerder. Zie ook Kamerstuk 28 165 nr. 104.

deelneming	buitenlandse activiteiten	publiek belang
<i>tekst uit Jaarverslag Deelnemingen 2012</i>		
Thales	Thales heeft enkele deelnemingen in het buitenland waaronder in Canada, Duitsland, Portugal en Turkije. Gezien het beperkte belang van 1% van de Staat in Thales zijn de risico's voor de aandeelhouder beperkt.	
Urenco	Naast een fabriek in Nederland heeft URENCO verrijkingfabrieken in het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en de Verenigde Staten.	URENCO is het resultaat van samenwerking tussen drie overheden. Publiek belang gelijk aan tekst Jaarverslag Deelnemingen 2012. Als gevolg van gesloten internationale verdragen (in het bijzonder het verdrag van Almelo en het verdrag van Washington) is Nederland (mede)verantwoordelijk voor het borgen van het publieke belang in de buitenlandse verrijkingfabrieken.
NIO	NIO verschafft leningen in ontwikkelingslanden. Daarom vinden per definitie alle financieringsactiviteiten in het buitenland plaats. Eventuele verliezen die kunnen ontstaan als partijen niet voldoen aan hun betalingsverplichtingen worden vergoed door het Ministerie van Buitenlandse Zaken.	Publiek belang gelijk aan tekst Jaarverslag Deelnemingen 2012. Buitenland is inherent aan de business.

Vraag 111

Kan een overzicht worden gegeven van alle staatsdeelnemingen met buitenlandse activiteiten? Kan van elk van deze staatsdeelnemingen een analyse worden gegeven wat daarbij het «aantoonbare publieke belang is» voor Nederland? Kan de kwantitatieve afweging van de maatschappelijke kosten en de baten die hierbij is gehanteerd, worden gedeeld? Indien dergelijke afwegingen niet is gemaakt, hoe is de afweging dan tot stand gekomen?

Antwoord 111

Zie beantwoording bij vraag 110.

Vraag 112

In de nota wordt op pagina 28 het voorbeeld van Schiphol genoemd waarbij het publieke belang zou liggen op het terrein van congestie, huizenprijzen, milieu, et cetera. Schiphol onderneemt als staatsdeelneming ook activiteiten in het buitenland. Wat is het «aantoonbare» Nederlandse publieke belang in termen van congestie, huizenprijzen, milieu et cetera van deze activiteiten van Schiphol op andere continenten?

Antwoord 112

Het publieke belang van de luchthaven Schiphol in Nederland en in het buitenland is het borgen van optimale internationale bereikbaarheid en netwerkqualiteit, gecombineerd met een concurrerende en duurzame luchtvaart. Een goede internationale bereikbaarheid door de lucht is een belangrijke pijler onder de economische ontwikkeling van de Randstad-regio en de Nederlandse economie als geheel.

Schiphol kan door samen te werken met andere luchthavens, vooral daar waar de voornaamste klanten van Schiphol actief zijn, haar klanten (de luchtvaartmaatschappijen) beter faciliteren. Ook komen de verkregen winsten, kennis en ervaring uit de buitenlandse activiteiten alsmede de spreiding van ondernemingsrisico direct ten goede aan de versterking van het publiek belang van de luchthaven Schiphol als Mainport in Nederland.

Vraag 113

Voor de toetsing van de onderdelen in de strategie van staatsdeelnemingen buiten de Nederlandse landsgrenzen gelden aanvullende voorwaarden. De relatieve onbekendheid van de staatsdeelneming met het buitenland wordt gereflecteerd in het risico van de investering en

daarmee het normrendement en er worden adequate risicobeheersingsmaatregelen toegepast. Wat zijn deze maatregelen concreet?

Antwoord 113

Het is gebruikelijk dat deelnemingen voor investeringen die afwijken van het algemene risicoprofiel van de onderneming een ander normrendement (doorgaans hoger) en extra risico maatregelen treffen. In meer algemene zin begint adequaat risicomanagement met een grondige analyse van de met de investering gemoeide risico's en het benoemen van mitigerende maatregelen om deze te beperken. Daarnaast kan de onderneming verschillende specifieke risicobeheersingmaatregelen toepassen. Zo kan zij het recht naar zich toetrekken om bestuurders of commissarissen bij de buitenlandse deelneming te benoemen. Ook kunnen bepaalde veto's op besluiten van de buitenlandse deelneming worden afgedwongen. Verder kunnen er contractuele afspraken worden gemaakt met medeaandeelhouders of concessieverleners om de financiële aansprakelijkheid ten aanzien van de buitenlandse activiteiten te beperken.

Daarnaast is tijdens het AO staatsdeelnemingen van 6 maart 2013 (Kamerstuk 28 165, nr. 159) toegezegd dat in het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen voortaan een aparte paragraaf wordt opgenomen omtrent de risico's van buitenlandse activiteiten van staatsdeelnemingen.

Vraag 114

Kunt u toelichten wat het bijdraagt aan Nederlandse publieke belangen dat de NS broodjeszaken uitbaat op Belgische stations?

Antwoord 114

Zie antwoord 109.

Vraag 115

Is het kabinet voornemens om de huidige buitenlandse en branchevreemde activiteiten van staatsdeelnemingen te toetsen aan de gestelde voorwaarden? Gaat het kabinet buitenlandse en branchevreemde activiteiten die niet aan deze voorwaarden voldoen afstoten?

Antwoord 115

Zie de beantwoording bij vraag 3.

Vraag 116

Wanneer wordt de Kamer geïnformeerd over de gekwantificeerde risico's van investeringen in het buitenland door staatsdeelnemingen, zoals verzocht in de motie-Koolmees (Kamerstuk 28 165, nr. 154)?

Antwoord 116

De Kamer is geïnformeerd over de omvang van risico's van investeringen in het buitenland door staatsdeelnemingen via het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen 2012.¹⁰ Zoals toegezegd tijdens het AO staatsdeelnemingen van 6 maart 2013 zal in toekomstige jaarverslagen standaard worden gerapporteerd over de risico's van buitenlandse activiteiten van deelnemingen.

Vraag 117

Wat weegt zwaarder het normrendement of het publieke belang? In hoeverre mag er sprake zijn van marktverstoring en oneerlijke concurrentie?

¹⁰ Bijlage bij Kamerstuk 28 165, nr. 169

Antwoord 117

Het normrendement is een publiek belang. Om de financiële waarde die een staatsdeelneming vertegenwoordigt ook voor de toekomst te behouden, moet een deelneming in staat zijn om structureel een bepaald rendement te realiseren. Als een onderneming onvoldoende rendeert komen de mogelijkheden tot investeren en, op langere termijn, de continuïteit van de onderneming in geding. Bovendien werkt een normrendement doelmatigheid in de hand. Bij het uitvoeren van de bedrijfsactiviteiten mag geen sprake zijn van marktverstoring en oneerlijke concurrentie; de staatsdeelnemingen moeten binnen de wet- en regelgeving opereren die geldt voor alle bedrijven.

Vraag 118

Gegeven het belang van financieel waardebehoud wil het kabinet haar rol als aandeelhouder aanscherpen door vanaf 2014 te gaan werken met een specifieke rendementsdoelstelling per deelname. Kan inzicht gegeven worden op basis van welke factoren de rendementsdoelstelling wordt bepaald?

Antwoord 118

Het is gebruikelijk om het rendement van een onderneming vast te stellen aan de hand van het zogenaamde Capital Asset Pricing Model (CAPM). Aan de hand van dit model is de rendementseis te bepalen, waarbij deze eis is opgebouwd uit een zogenaamd risicovrij rendement en een risico-opslag voor de risico's die de bedrijfsvoering en de (markt-)omgeving van de staatsdeelneming met zich meebrengen.

Vraag 119

Heeft de staat als aandeelhouder niet een dubbele pet bij het beoordelen of er sprake is van marktverstoring door een staatsdeelneming? Waarom wordt deze rol niet toebedeeld aan de Autoriteit Consument en Markt?

Antwoord op vraag 119

Het toezicht op de markt ligt bij de ACM. De ACM is onafhankelijk in de uitoefening van haar wettelijke taken en zijn oordeel prevaleert. Los daarvan hebben de bestuursorganen van een vennootschap, dus ook de aandeelhouder, een eigen verantwoordelijkheid om te voorkomen dat de onderneming de markt zou verstoren. Dit is dus geen dubbele pet.

Vraag 120

Worden de normrendementen van de staatsdeelnemingen opgenomen in begroting IX?

Antwoord 120

Het normrendement is een instrument voor de aandeelhouder om te sturen op waardebehoud van de onderneming. Het stellen van een ondernemingsspecifieke norm voor het te behalen rendement stimuleert de ondernemingen tot efficiënter opereren en tot verbetering van de financiële resultaten. Het normrendement stelt de aandeelhouder in staat om (de hoogte van) winstramingen of (rendementen op) investeringsvoorstellen beter te kunnen toetsen dan wel beoordelen over het verloop van meerdere jaren. Het normrendement zal een rol krijgen binnen de in artikel 3 van begroting IX opgenomen indicator: «percentage van deelnemingen waar de specifieke minimumrendementseis wordt gehaald».

Vraag 121

Het gedeelte van de winst dat een deelneming niet uitkeert als dividend, wordt in de onderneming gehouden en aan de reserves toegevoegd behorend tot het eigen vermogen. In normale bedrijven wordt dit ook

(deels) weer geïnvesteerd in de onderneming om de onderneming ook in de toekomst goed te kunnen laten ondernemen. Hoe zit dat bij staatsdeelnemingen? In hoeverre mag er sprake zijn van marktverstoring en oneerlijke concurrentie?

Antwoord 121

Bij het bepalen van het gedeelte van de winst dat wordt uitgekeerd aan de aandeelhouders worden zowel de benodigde hoogte van de buffers als de investeringsagenda beoordeeld. Hierin wijken staatsdeelnemingen niet af van ondernemingen in private handen.

Deze factoren spelen een rol bij de beoordeling van de strategie van de onderneming, maar ook bij het bepalen van de vermogenspositie van de deelneming en de rendementsdoelen. Indien een deelneming te ruime buffers mag aanhouden of wanneer de aandeelhouder genoeg zou nemen met een te laag rendement kan dit marktverstoring werken. Bij het uitvoeren van de bedrijfsactiviteiten mag geen sprake zijn van marktverstoring en oneerlijke concurrentie; de staatsdeelnemingen moeten binnen de wet- en regelgeving opereren die geldt voor alle bedrijven. Zoals in het antwoord op vraag 119 is aangegeven houdt de ACM hier toezicht op.

Vraag 122

Een aparte categorie vormen staatsdeelnemingen die een monopolie zijn en waarvan de tarieven die bij klanten in rekening gebracht mogen worden door de Autoriteit Consument en Markt (ACM) worden gereguleerd. Het rendement wat deze deelnemingen op hun gereguleerde activiteiten mogen maken wordt door de ACM vastgesteld. De ACM functioneert in het belang van de consument. Hoe strookt dit met lange termijn investeringen in het belang van de continuïteit die lastenverzwaring voor de burger kunnen betekenen?

Antwoord op vraag 122

Het uitgangspunt bij gereguleerde activiteiten is dat de onderneming zijn kosten met een redelijk rendement kan terugverdienen. Dit ligt vast in toepasselijke wetgeving. Noodzakelijke investeringen in onderhoud van infrastructuur of uitbreidingsinvesteringen kunnen in de tarieven worden doorberekend. Dit kan ook tot gevolg hebben dat tarieven stijgen. De ACM heeft als doel om middels de reguleringssystematiek en binnen de kaders van de wet de betreffende bedrijven te prikkelen tot efficiënt opereren zodat de benodigde investeringen tegen een doelmatige en efficiënte prijs worden doorberekend aan de consument.

Vraag 123

Wat wordt, per deelneming, vanaf 2014 het normrendement?

Antwoord 123

De normrendementen per deelneming zullen verschijnen in het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen van volgend jaar.

Vraag 124

Vanaf 2014 zal worden gewerkt met een aparte dividendnorm van per deelneming. Wat is het concrete afwegingskader voor deze norm en hoeveel kan deze afwijken van de huidige 40% norm?

Antwoord 124

Bij het bepalen van het gedeelte van de winst dat wordt uitgekeerd aan de aandeelhouders wordt gekeken naar zowel de benodigde hoogte van de buffers als de investeringsagenda. Heeft een deelneming adequate buffers en een overzichtelijke investeringsagenda dan is er wellicht een hogere uitkering mogelijk dan 40%. Is dat niet het geval dan moet worden overwogen om de uitkering aan de aandeelhouders te beperken. Bij het

beoordelen van de buffers van de onderneming wordt ook gekeken naar vergelijkbare ondernemingen. Zolang er geen afwijkende norm is afgesproken blijft 40% het uitgangspunt.

Vraag 125

Kan de Minister meer duidelijkheid geven over welke investeringen en drempels er nu straks gehanteerd gaan worden? Moet niet worden voorkomen dat de aandeelhouder en dus de Minister op de stoel van het bestuur of de RvC gaat zitten, zeker omdat ook aangegeven wordt dat de drempel relatief laag vastgesteld gaat worden? Wat is dan nog het verschil met bijvoorbeeld een agentschap?

Antwoord 125

De aandeelhouder moet niet op de stoel van de RvC gaan zitten. De nota betoogt dat de staat binnen het vennootschapsrecht handelt en dus gebruik maakt van reguliere aandeelhoudersbevoegdheden. Wel mag van de staat worden verwacht dat hij op een professionele wijze van zijn aandeelhoudersbevoegdheden gebruik maakt om publieke belangen te borgen. Dat betekent dat een drempel zodanig moet worden vastgesteld dat de aandeelhouder een rol heeft bij majeure, belangrijke investeringsvoorstellen en dat het gros van de investeringsvoorstellen ter beoordeling blijft aan alleen de raad van bestuur en raad van commissarissen. Waar die grens ligt, verschilt per onderneming.

Vraag 126

Een tijdige betrokkenheid van de aandeelhouder is in het belang van de onderneming omdat op die manier bijvoorbeeld wordt voorkomen dat de onderneming teveel tijd en geld stopt in plannen die bij voorbaat niet op steun kunnen regelen. Is het hiervoor nodig dat de aandeelhouder al vroeg betrokken wordt, of hoort dit bij de toezichthoudende taak van de raad van commissarissen?

Antwoord 126

De RvC heeft de primaire toezichthoudende taak op de deelneming. Een tijdige betrokkenheid van de aandeelhouder kan daarnaast bewerkstelligen dat het proces efficiënt kan worden ingericht, zeker als de aandeelhouder daarin uiteindelijk een formele rol heeft.

Vraag 127

Bij belangrijke beslissingen/investeringen wordt statutair een toestemming vereist van de aandeelhouder. Momenteel zijn er criteria die aanknopen bij absolute bedragen en criteria die aan sluiten bij procentuele verhoudingen. Is er een duidelijke lijn te trekken?

Antwoord 127

Als er toestemmingsdrempels zijn voor investeringen, het aangaan van deelnemingen, overnames of fusies, zijn deze nu meestal gerelateerd aan een percentage van het balanstotaal, aan een absoluut bedrag of aan een kwalitatief criterium, zoals een belangrijke verandering in de identiteit of het karakter van de vennootschap of de onderneming. Deze criteria zijn historisch zo gegroeid. Ik heb het voornemen hier meer eenheid in aan te brengen.

Er zal wel altijd een zeker onderscheid zijn, afhankelijk van de branche en het type onderneming. Bij infrastructuurondernemingen zal de drempel over het algemeen hoger liggen dan bij andere bedrijven. Ik streef er naar om bij de deelnemingen absolute bedragen als drempel voor investeringen of deelnemingen in te voeren, met een onderscheid tussen binnenland en buitenland. Een absoluut bedrag is namelijk duidelijker en minder tijdgebonden dan een percentage ten opzichte van het balanstotaal.

Vraag 128

In de media heeft de Minister de overname in Duitsland van Gasunie en het Fyra-debacle van NS genoemd als redenen waarom er meer grip moet zijn op de investeringen van bedrijven. Maar is het niet juist zo dat bij het voorbeeld Gasunie het Ministerie van Financiën, maar ook bij het Fyra-debacle, een nadrukkelijke rol heeft vervuld en dat dit dus zeker geen recept voor succes is?

Antwoord 128

De beslissing om te investeren en de uitvoering daarvan is primair de verantwoordelijkheid van het bestuur met toezicht van de raad van commissarissen van de onderneming. Grote investeringen moeten worden goedgekeurd door de algemene vergadering van aandeelhouders. De Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013 beschrijft de wijze waarop de staat als aandeelhouder tot zijn beoordeling komt. Daarmee is de staat als aandeelhouder transparant over de gebruikte criteria zodat over de inhoud daarvan desgewenst gesproken kan worden. Geen enkel beoordelingskader is echter een garantie voor succes en aan iedere investering zullen altijd risico's kleven. Dat is inherent aan een onderneming. De risico's dienen uiteraard zo goed mogelijk in kaart te worden gebracht en zorgvuldig gewogen.

Bij de beoordeling van investeringen en bij de uiteindelijke goedkeuring gaat de aandeelhouder af op de informatie en feitelijke gegevens die door de raad van bestuur zijn geleverd en door de raad van commissarissen zijn beoordeeld. Goedkeuring door de aandeelhouder ontslaat de raad van bestuur en raad van commissarissen dus niet van hun eigen verantwoordelijkheid.

Vraag 129

Moeten al de genoemde criteria in box 6 tegelijkertijd gelden?

Antwoord 129

Bij de beoordeling van een investeringsvoorstel of een voorstel tot deelneming dienen in ieder geval alle hoofdcriteria van het beoordelingskader aan de orde te komen. De subcriteria moeten daarbij worden beoordeeld voor zover deze van toepassing zijn op het investeringsvoorstel dat voorligt.

Vraag 130

Een strategische rationale waaronder investering is gerechtvaardigd is wanneer de investering aantrekkelijker is van alternatieve investeringen of niet investeren. Dit punt heeft opheldering nodig; in hoeverre accepteert de staat in zo'n geval bepaalde risico's?

Antwoord 130

Dit criterium is bedoeld om te bepalen of een investering echt nodig is: de voordelen ervan moeten groter zijn dan die van alternatieve investeringen of van niets doen. Uiteraard hoort hier ook een risicoafweging bij. Deze maakt deel uit van het hoofdcriterium *Financial forecast en waarderingsmodel*. Overigens maken risico's per definitie deel uit van ondernemingsactiviteiten. Ook niets doen houdt risico's in. Het gaat erom dat deze risico's zo goed mogelijk in kaart worden gebracht en worden beheerst. Een risico mag niet zo groot zijn dat wanneer het zich voordoet de continuïteit van de onderneming en zijn dienstverlening in gevaar zou worden gebracht.

Vraag 131

In box 6 wordt gesproken van een «acceptabele» onderbouwing van de discontovoet, een «acceptabele» berekening, een «acceptabele» risico-analyse enzovoorts. Wat is de waarde van de term acceptabel?

Antwoord 131

Wat acceptabel is zal van geval tot geval moeten worden bepaald. Dit hangt af van de concrete casus. Hierbij wordt gebruik gemaakt van algemeen aanvaarde en meest recente standaarden die gebruikt worden in het bedrijfsleven en in de praktijk van bedrijfsfinanciering, investeringsbeoordeling en de fusie- en overnamepraktijk, voor zover van toepassing. Indien het om aanzienlijke belangen gaat, huurt het ministerie hier ook vaak onafhankelijke adviseurs bij in.

Vraag 132

Welke extra bevoegdheden eigent de Minister zichzelf met het benoemenbeleid toe in vergelijking met een normale aandeelhouder? Waarom hier een aparte paragraaf over opgenomen? Hoe vaak waren er in de afgelopen tijd problemen die hadden kunnen worden voorkomen? Voor welk probleem is dit een oplossing?

Antwoord 132

In het vennootschapsrecht is vastgelegd dat de algemene vergadering van aandeelhouders commissarissen benoemt en, indien sprake is van het verlichte structuurregime, ook de bestuurders van de onderneming benoemt. Het vennootschapsrecht behandelt alle aandeelhouders gelijk en geeft de staat als aandeelhouder gelijke zeggenschap als private aandeelhouders. In de Nota Deelnemingenbeleid 2013 is hier een aparte paragraaf over opgenomen om transparantie te betrachten naar uw Kamer en de deelnemingen zelf over de wijze waarop de staat als aandeelhouder deze wettelijke zeggenschap wenst in te vullen. Dit vindt dan ook niet zijn oorsprong in specifieke problemen met benoemingen in het verleden. Er wordt wel mee beoogd om een zorgvuldig en transparant proces te borgen.

Vraag 133

In hoeverre gelden alle zaken rondom beloningsbeleid, benoemingenbeleid, etc. ook voor beleidsdeelnemingen?

Antwoord 133

De in de nota geschetste uitgangspunten zijn ook van toepassing op de beleidsdeelnemingen. Vaak is het zelfs zo dat er bij beleidsdeelnemingen aanvullende afspraken zijn over zeggenschap van de overheid die de «normale» aandeelhoudersbevoegdheden te boven gaan, bijvoorbeeld in het geval er ook een (exploitatie)bijdrage vanuit het Rijk wordt betaald.

Vraag 134

De Minister wil de variabele beloning bij staatsdeelnemingen maximeren op 20%. Voor welk probleem is dit een oplossing? In hoeverre kan je een dergelijk algemene maatregel uitvaardigen als de staatsdeelnemingen in volstrekt verschillende branches actief zijn? Waarom is daar niet naar gekeken? Welke gevolgen heeft een dergelijk generiek beloningsbeleid voor de concurrentiepositie van de verschillende staatsdeelnemingen? Waarom is er niet voor gekozen om niet de bonussen te maximeren, maar de prikkel waaraan de bonussen is gekoppeld te sturen?

Vraag 135

Waarom kiest het kabinet voor het maximeren van de variabele beloning op 20%?

Antwoord 134 en 135

Het kabinet is van mening dat een variabele beloning een nuttig instrument kan zijn om bestuurders bepaalde doelstellingen te laten halen. Daarbij is het een mogelijkheid om als aandeelhouder bepaalde prioriteiten aandacht en stimulans te geven.

Niettemin moet de intrinsieke motivatie van bestuurders leidend zijn en de variabele beloning behoort dus niet de enige prikkel te zijn. Een hoge variabele beloning kan de intrinsieke motivatie doorkruisen. Daarbij geeft een te grote variabele beloning (bonus) een verkeerd signaal af aan de maatschappij, terwijl het kabinet matiging op dit vlak op zijn plaats acht.

Daarom is ervoor gekozen om de variabele beloningen te maximeren op 20% van het vaste salaris. Hiermee wordt aangesloten bij het kabinetsvoornemen om de variabele beloning voor de financiële sector te maximeren op eenzelfde percentage. Hiermee is overigens niet gezegd dat dit het optimale percentage is voor alle deelnemingen: het is een maximum en geen doel. Het optimale percentage voor de variabele beloning kan verschillen per deelneming en zal van geval tot geval worden bezien. Dat kan bij sommige deelnemingen dus lager zijn. De branche waarin een deelneming actief is en de concurrentiepositie ten opzichte van andere ondernemingen kan op deze wijze ook een plaats krijgen.

Vraag 135

Waarom kiest het kabinet voor het maximeren van de variabele beloning op 20%?

Antwoord 135

Zie beantwoording bij vraag 134.

Vraag 136

Kunt u een overzicht geven van de huidige maximale variabele beloningen en de in de afgelopen vijf jaar werkelijk uitgekeerde variabele beloningen als percentage van de vaste salarissen?

Antwoord 136

Onderstaande tabel bevat de gevraagde gegevens voor de staatsdeelnemingen waarin de overheid een meerderheidsaandeel heeft.

Na de Nota Deelnemingenbeleid 2007 – met daarin het voornemen tot het aanscherpen van het beloningsbeleid – is bij de meeste deelnemingen een (nieuw) beloningsbeleid vastgesteld. Daarin is bij de meeste deelnemingen een matiging van de maximale variabele beloning afgesproken. Het percentage van de huidige maximale variabele beloning geldt sinds de vaststelling van het huidige beloningsbeleid, maar kan in het verleden hoger zijn geweest. Daardoor kunnen de in het verleden uitgekeerde variabele beloningen hoger uitvallen dan het huidige maximum. Steeds is aangegeven per wanneer het huidige maximum geldt. En daar waar nodig is nadere toelichting gegeven in de vorm van een voetnoot.

De uitgekeerde variabele beloning wordt doorgaans ook weergegeven in de jaarverslagen van de verschillende staatsdeelnemingen. Onderstaande tabel sluit aan bij de variabele beloningen zoals de deelnemingen deze hebben opgenomen in hun jaarverslag. Steeds is de beloning voor de CEO of algemeen directeur opgenomen.

Uitgekeerd over

	Huidig maximum	Maximum vastgesteld per	2008	2009	2010	2011	2012
Deelneming	Percentage	Jaar	Percentage	Percentage	Percentage	Percentage	Percentage
BNG	35	2009	31	30	34	32	32
COVRA	0	N.v.t.	0	0	0	0	0
FMO ¹	0	2013	14	16	18	22	19
Gasunie	35	2010	28	27	20 ²	23	30
Havenbedrijf Rotterdam ³	20	2011	20	10	10	12	14
Holland Casino Koninklijke Nederlandse Munt	25	2011	7 ⁴	15	12	23	20
NS ⁵	8,3	2012	7	7	8	7	7
NWB Bank	20	2013	31	15 ⁶	0	32	0
Schiphol	15	2010	14	14	10	10	0
SENS	100 ⁷	N.v.t.	90	59	66	94	82
TenneT	8,3	2011	17	12	12	8	0
UCN	35	2012	21	24	20	24	22
Financiële deelnemingen	0	N.v.t.	0	0	0	0	0
ABN AMRO Group NV	0 ⁸		0	0	0	0	0
ASR Nederland NV	0		0	0	0	0	0
SNS Reaal NV	0		0	0	0	0	0

¹ Per 2013 is er geen variabele beloning meer bij FMO. Daarvoor gold een maximaal percentage van 25%

² CEO tot 1 september 2010

³ De opgenomen uitkeerde percentages zijn de korte termijn variabele beloningen. Er is tevens sprake van een lange termijn variabele beloning, welke werkt met voortschrijdende gemiddelden. Ten behoeve van de vergelijkbaarheid met enkeljarige cijfers is deze niet opgenomen in de tabel, maar kan gevonden worden in de jaarverslagen van het Havenbedrijf.

⁴ Het betreft de periode van oktober tot en met december

⁵ De variabele beloning is per 2013 gemaximeerd op 20%. Daarvoor gold voor de CEO een maximale variabele beloning van 50%

⁶ Variabele beloning is wel toegekend maar niet uitgekeerd aan de CEO; op diens verzoek overgemaakt naar ANBI

⁷ Het nieuwe beloningsbeleid bij Schiphol moet nog worden vastgesteld, waarbij de variabele beloning zal worden gemaximeerd op 20%. Het huidige percentage van 100% geldt voor de huidige CEO op basis van bestaande afspraken.

⁸ Vanwege het bonusverbod is het huidige maximum momenteel op nul gesteld

Vraag 137

Klopt het dat het, door de conversie van variabele beloning naar vaste beloning, mogelijk is dat een bestuurder van een slecht presterende staatsdeelneming er qua salaris op vooruit gaat?

Antwoord 137

In theorie is dit mogelijk indien de bestuurder jarenlang slecht presteert en zijn doelstellingen in het verleden doorgaans (grotendeels) niet haalde. Dit is echter niet de bedoeling van de aanpassing van de variabele beloning naar 20%. De staat zal als aandeelhouder aandacht hebben voor dergelijke situaties. Voor de conversie zal een factor worden gebruikt waardoor van de gemiddelde totale beloning (dus het vaste en het gemiddelde variabele deel) de waarde van de totale maximale beloning na conversie in principe gelijk zal zijn aan de waarde voor conversie. De doelstellingen van de bestuurders zijn daarnaast zowel kwantitatief (financieel) als kwalitatief (gericht op het publiek belang). Mocht een bestuurder op beide fronten jaren achtereen de doelstellingen niet halen zonder dat daar een aanwijsbare externe oorzaak voor is, dan zal de raad van commissarissen hierover reeds in gesprek zijn gegaan met de betreffende bestuurder en de aandeelhouder.

Vraag 138

Acht de Minister een beloning boven de balkenendenorm acceptabel als de staatsdeelneming structureel exploitatiebijdragen nodig heeft? Is er

dan niet een oplossing te verkiezen boven een staatsdeelneming? Kunt u uw antwoord toelichten in het licht van de NS?

Antwoord 138

In het geval van een structurele exploitatiebijdrage ligt de borging van een publiek belang via een staatsdeelneming niet voor de hand. De staatsdeelnemingen kunnen echter doorgaans de eigen kosten goedmaken met opbrengsten uit producten of diensten en krijgen derhalve geen structurele bijdrage vanuit de staat. Er is dus geen sprake van publieke bekostiging. De NS krijgt geen structurele exploitatiebijdrage voor de vervoersconcessie; het bedrijf betaalt hiervoor een concessievergoeding aan I&M.

In tegenstelling tot de *staatsdeelnemingen* is bij sommige *beleidsdeelnemingen* sprake van een structurele exploitatiebijdrage, zoals bij Prorail, maar daar is de beloningsnorm uit de Wet Normering Topinkomens dan uitgangspunt in het bezoldigingsbeleid.

Vraag 139

Hoe wordt omgegaan met bedrijven waar de staat niet een meerderheidsaandeel heeft als het gaat om de zaken genoemd in hoofdstuk 6?

Antwoord 139

In principe voert de staat als aandeelhouder hetzelfde beleid voor al haar deelnemingen ongeacht de omvang van het belang. Vanzelfsprekend geldt dat besluiten in de aandeelhoudersvergadering minimaal door de meerderheid van het vertegenwoordigd kapitaal moeten worden genomen. Er zal dan met de andere aandeelhouders moeten worden overlegd, maar dit laat onverlet dat het voorstel van de staat uiteindelijk kan worden afgestemd.

Vraag 140

Kan de Minister een volledige lijst geven met zaken die geregeld gaan worden als het gaat om de nieuwe standaarden op het gebied van arbeidsrecht? Wie bepaalt wat de nieuwe standaarden zijn?

Antwoord 140

Met nieuwe standaarden uit het arbeidsrecht wordt in eerste instantie bedoeld op wijzigingen die in het Burgerlijk Wetboek worden doorgevoerd op het gebied van beloningsbeleid. Het gaat dan met name om het invoeren van een bepaling die de raad van commissarissen de bevoegdheid geeft om variabele beloningen onder omstandigheden na toekenning nog aan te passen (malus) of na uitkering terug te vorderen (claw back).

Daarnaast kunnen er andere aanleidingen zijn om nieuwe standaarden door te voeren. Een voorbeeld is eventuele wijzigingen in de Code Corporate Governance ten aanzien van het beloningsbeleid die de deelnemingen – voor zover relevant – dienen toe te passen.

Vraag 141

Wat zijn de doelen waarop de variabele beloningen voor bestuurders zijn gebaseerd, zet de overheid zich hier ook in voor doelen die niet enkel financieel van aard zijn? Zoals bijvoorbeeld klanttevredenheid of maatschappelijk verantwoorde bedrijfsvoering?

Antwoord 141

De doelen die gekoppeld zijn aan de variabele beloning variëren per deelneming. De doelstellingen bestaan uit zowel kwalitatieve als financiële doelstellingen. Met de kwalitatieve doelstellingen wordt

bijvoorbeeld beoogd een prikkel in te brengen om niet-financiële doelen met betrekking tot het publieke belang te dienen. Zo is bij de NS vastgesteld dat de variabele beloning voor 75% afhankelijk is van publieke doelstellingen zoals klanttevredenheid (zie Kamerstuk 29 984, nr. 375). Met de financiële doelen wordt geborgd dat de waarde en winstgevendheid van de organisatie gediend worden, hetgeen noodzakelijk is voor de borging van het publieke belang op de langere termijn.

Vraag 142

Om het variabele gedeelte van de totale beloning terug te brengen zal allereerst voor iedere deelneming die in het huidige beloningsbeleid opgenomen wordt op redelijkheid worden getoetst. Wat houdt deze redelijkheidstoets in?

Antwoord 142

Conform de bestaande praktijk gebruikt de overheid sinds 2008 twee peergroups om de hoogte van de beloning per deelneming specifiek te bepalen. De redelijkheidstoets betekent dat deze peergroups worden herijkt. Er is per deelneming een peergroup met private peers opgesteld en een peergroup met (semi)publieke peers. In de peergroups zijn ondernemingen of (semi)publieke instellingen opgenomen die vergelijkbaar zijn met de betreffende staatsdeelneming, omdat zij vergelijkbare activiteiten uitvoeren, een vergelijkbare omzet hebben en/of de omvang van het personeelsbestand.

Vraag 143

Wat is de grondslag waarover de variabele beloning maximaal 20% mag zijn?

Antwoord 143

De variabele beloning van 20%, zoals in de nota opgenomen, geldt over het vaste salaris. Dat wil zeggen de vaststaande jaarlijkse bezoldiging van bestuurders exclusief de pensioenbijdrage.

Vraag 144

Betekent het omzetten van de variabele beloningen in een groter vast salaris, dat bestuurders van staatsdeelnemingen gemiddeld even veel blijven verdienen, maar dat zij vooraf zekerder zijn van een hoger salaris, ongeacht hun prestatie?

Antwoord 144

Nee, door het toepassen van een zogenaamde conversiefactor zal de variabele beloning niet volledig worden omgezet in een vaste beloning. Zo'n factor wordt toegepast omdat de vaste beloning zeker is en de variabele beloning niet en de vaste vergoeding pensioengevend is. De waarde van een vaste beloning is daarmee hoger dan de waarde van een variabele beloning. Door het toepassen van een conversiefactor zal de waarde van de totale maximale beloning na conversie in principe gelijk zijn aan de waarde voor conversie. Doordat maar een deel van de variabele beloning wordt omgezet in een vaste beloning is de verwachting dat het totale maximale bezoldigingspotentieel voor bestuurders zal afnemen, maar dit zal verschillen per deelneming.

Vraag 145

De vertrekvergoeding wordt bepaald door de raad van commissarissen. Kan de aandeelhouder op dit besluit geen enkele invloed uitoefenen?

Antwoord 145

De vertrekvergoeding (en ook de individuele beloningen) van bestuurders worden inderdaad bepaald door de commissarissen. De commissarissen

moeten zich hierbij wel houden aan het door de aandeelhouder goedgekeurde beloningsbeleid. Daarin moeten dan ook de kaders voor het toekennen van een vertrekvergoeding in worden opgenomen.

Vraag 146

Wat zijn de gevolgen voor een verruiming van het staatsaandeelhouderschap voor de ruimte waarin de raad van commissarissen zich als toezichthouder ingesteld door de aandeelhouder zich beweegt?

Antwoord op vraag 146

De nieuwe nota geeft een duidelijkere invulling van het staatsaandeelhouderschap en van de governance binnen een deelneming. Daardoor weten de aandeelhouder en de deelneming over en weer beter wat ze van elkaar kunnen verwachten. De bevoegdheden van de aandeelhouder, ook de staat, blijven beperkt tot wat binnen het reguliere vennootschapsrecht mogelijk en gebruikelijk is.

De nota omschrijft een nauwere en meer vroegtijdige betrokkenheid van de staat als aandeelhouder, maar sluit daarbij wel aan bij de reguliere bevoegdheden. De door de aandeelhouder verwachte betrokkenheid vraagt niettemin ook wat van de raad van commissarissen. Namelijk dat zij tijdig signaleren wat en wanneer met de aandeelhouder moet worden gesproken. Maar het is de raad van commissarissen die het primaire toezicht houdt op de raad van bestuur, bestuurders bij staat met advies en de rol van werkgever vervult.

Vraag 147

Waarom stelt u alleen een kwantitatieve norm voor de variabele beloning, en geen kwalitatieve normen?

Antwoord 147

De nota bevat het voornemen om de variabele beloning bij staatsdeelnemingen terug te brengen tot maximaal 20%. Het betreft hier een generiek voornemen, dat wil zeggen voor alle staatsdeelnemingen. In de komende discussies met deelnemingen over het beloningsbeleid zal dit voornemen ten uitvoer worden gebracht.

Binnen die variabele beloning van maximaal 20% zal een deel van de doelstellingen voor de bestuurders kwalitatief zijn. De staat als aandeelhouder neemt het opleggen van kwalitatieve doelstellingen ook op in het beloningsbeleid van de deelnemingen.

Vraag 148

In hoeverre gaat het beloningsbeleid en het beoordelingskader beoordelingskader voor vergoeding commissarissen er nog voor zorgen dat de bedrijven de goede mensen kunnen aantrekken?

Antwoord 148

De vergoeding die commissarissen ontvangen moet in een redelijke verhouding staan tot de verantwoordelijkheden en het tijdsbeslag dat van de commissarissen wordt gevraagd. De vergoeding die een commissaris krijgt aangeboden op grond van dat vergoedingsbeleid is ook – weliswaar op sobere wijze – gestoeld op de beloningen bij vergelijkbare ondernemingen en instanties. Het kabinet is overigens van mening dat het aantrekken van «goede» mensen niet alleen afhankelijk is van de vergoeding bij een deelneming. Ook de reputatie, de omvang en de activiteiten van een deelneming, of het feit dat het gaat om een onderneming met een publiek belang vormen beweegredenen om commissaris te worden.

Vraag 149

Wordt er streng toegezien op het maximum aantal commissariaten dat de commissieleden van de staatsdeelnemingen hebben? Ziet de overheid hier een voorbeeldrol met commissieleden die maximaal in vijf commissariaten plaatsnemen? Geldt dit ook voor de regel dat 30% van raad van commissarissen uit vrouwen of mannen moet bestaan? In hoeverre is dit streefcijfer al gerealiseerd bij de diverse staatsdeelnemingen?

Antwoord 149

Bij de voordracht van commissarissen dient de vennootschap de wettelijke bepalingen waaronder de bepalingen vanuit de Wet Bestuur en Toezicht, in acht te nemen. De benoeming van een commissaris die reeds vijf commissariaten bij grote ondernemingen vervult, is volgens deze wet nietig. Het streven dat een raad van commissarissen uit minimaal 30% vrouwen of minimaal 30% mannen bestaat is een inspanningsverplichting. Met benoemingen wordt daar rekening mee gehouden. Het streefcijfer is nog niet bij alle staatsdeelnemingen gerealiseerd. Bij die deelnemingen brengt de staat als aandeelhouder deze inspanningsverplichting actief onder de aandacht.

Vraag 150

Vindt bij afweging of een deelname (volledig) wordt afgestoten ook een vergelijking plaats hoe andere EU-lidstaten het publieke belang hebben geborgd?

Antwoord 150

Bij het voorbereiden van een besluit tot (deel)privatisering kan ik, waar nuttig en relevant, ervaringen in andere EU-lidstaten een rol laten spelen. Het uiteindelijke oordeel over de vraag welke publieke belangen geborgd moeten worden en over de manier waarop blijft echter primair een nationale zaak, waarover het kabinet en het parlement besluiten.

Vraag 151

Wordt binnen het afwegingskader van afstoting ook expliciet nagegaan wat het risico is dat bepaalde soort «kennis»(bijvoorbeeld kennis die toegepast kan worden voor de ontwikkeling van wapentechnologie) in geval van afstoting in verkeerde handen kan komen?

Antwoord 151

Indien van toepassing kan de nationale veiligheid een rol spelen bij afstoting van een deelneming of bij de selectie van een partner voor samenwerking.

Vraag 152

Wordt binnen afstoting van een staatsdeelneming afgewogen of het hier ook een specifiek regionaal/lokaal belang kan dienen? Wordt dan eventueel overwogen om de deelname af te stoten aan een regionale/lokale overheid?

Antwoord 152

Het merendeel van de staatsdeelnemingen heeft een nationaal publiek belang. Dit sluit niet uit dat de staat gezamenlijk met decentrale overheden aandeelhouder kan zijn in een deelneming. Alleen indien er sprake is van een specifiek belang op decentraal niveau zou afstoting aan een decentrale overheid overwogen kunnen worden. Vooralsnog zie ik daartoe geen aanleiding.

Vraag 153

Kunt u een planning geven van de evaluaties van staatsdeelnemingen?

Antwoord 153

Eind 2014 zal een planning van de evaluaties worden opgesteld en met de Kamer gedeeld. In paragraaf 3.4 van de nota staat per deelneming beschreven of dit kabinet naar aandelenbelang in de betreffende deelneming wil aanhouden of niet. Het lijkt mij logisch om pas na minimaal een jaar te kijken of dit beeld bijstelling behoeft.