

Vergaderjaar 2025–2026

28 165

Deelnemingenbeleid Rijksoverheid

Nr. 471

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 februari 2026

Zoals aan de Kamer toegezegd informeer ik uw Kamer twee maal per jaar over de belangrijkste ontwikkelingen rond de staatsdeelnemingen.

In deze brief over het beheer van staatsdeelnemingen in 2026 ga ik in op:

- De opvolging van de motie De Vree over beloningen bij staatsdeelnemingen;
- De opvolging van de motie Joseph over de strategie voor staatsdeelnemingen;
- De afronding van het handboek voor het aangaan van deelnemingen;
- Het advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur over deelnemingen;
- De periodieke rapportage ter evaluatie van het deelnemingenbeleid die voor 2027 gepland staat;
- De geplande evaluaties van het aandeelhouderschap in UCN/Urenco en Gasunie.

Motie De Vree (beloningen)

Beloningen raad van bestuur

In december 2024 is naar aanleiding van het Tweeminutendebat Staatsdeelnemingen de motie De Vree (PVV) aangenomen. De motie roept op de Wet Normering Topinkomens (WNT) zo veel mogelijk van toepassing te laten zijn op staatsdeelnemingen en bij afwijkingen het «*comply or explain*»-principe te hanteren.¹

In mijn brief van 19 maart 2025² heb ik toegelicht, naar aanleiding van deze motie, een extern onderzoek te laten uitvoeren om te bezien in hoeverre de maximale WNT-norm deelnemingen in staat zal stellen om geschikte bestuurders en commissarissen te vinden. Het adviesbureau

¹ Kamerstukken II 2024–2025, 28 165, nr. 437.

² Kamerstukken II 2024–2025, 28 165, nr. 446.

Willis Towers Watson (WTW) heeft dit onderzoek uitgevoerd. Dit onderzoek is gebaseerd op kwantitatief onderzoek (onder meer een vergelijking met de markt) en kwalitatief onderzoek (interviews). Het onderzoek vindt u als een bijlage bij deze Kamerbrief.

Voordat ik inga op de uitkomsten van het onderzoek, schets ik eerst het beleidsmatige en normatieve kader waarbinnen deze resultaten worden gewogen.

Deelnemingen hebben een publiek karakter en beheren maatschappelijk kapitaal, daarom dient het beloningsbeleid voor bestuurders gematigd te zijn. Daarom is het logisch dat er een duidelijk verschil is tussen de beloningen van bestuurders van deelnemingen en de salarissen in de markt. WTW concludeert dat het huidige beloningsniveau van bestuurders van deelnemingen gemiddeld 54% van het marktniveau bedraagt.

Het beleid rondom beloningen is vastgelegd in de Nota Deelnemingen-beleid 2022.³ Naast het uitgangspunt van een gematigd beloningsbeleid geldt dat deelnemingen in staat moeten zijn gekwalificeerde en deskundige bestuurders en commissarissen aan te trekken. Tussen beide belangen dient een afweging plaats te vinden. In lijn hiermee wordt de berekening van de beloning van bestuurders gedaan op basis van een publieke en private component. De publieke component wordt ingevuld op basis van de maximale WNT-norm (€ 262.000 in 2026). De private component wordt ingevuld op basis van een benchmark van het salaris van bestuurders uit een groep zo veel mogelijk vergelijkbare private ondernemingen.

Hoofdconclusie van de onderzoekers is dat het zeer lastig zou zijn voor deelnemingen om geschikte en gekwalificeerde bestuurders en commissarissen te vinden indien de WNT van toepassing wordt verklaard voor alle staats- en beleidsdeelnemingen. Daarnaast zou dit volgens de onderzoekers risico's met zich meebrengen voor de continuïteit van deelnemingen. Tot slot zou de invoering van de WNT-norm voor deze groep niet alleen het bestuur en de raad van commissarissen raken, maar zou ook een uitstroom van senior management worden verwacht en zou de werving van deze groep naar verwachting lastiger worden. De onderzoekers raden daarom af om de WNT van toepassing te verklaren op alle staats- en beleidsdeelnemingen.

Uit het onderzoek blijkt een duidelijk verschil tussen beloningen bij deelnemingen en beloningen in de markt. Tegelijkertijd wordt uit het onderzoek ook duidelijk dat verlaging van de beloning naar de WNT-norm forse risico's met zich meebrengt. Naar aanleiding van het onderzoek zie ik daarom het huidige beleid, waarin naar een gebalanceerd en gematigd beloningsbeleid wordt gestreefd, nog steeds als passend, in het licht van zowel de marktontwikkelingen als de publieke normstelling.

Raad van commissarissen remuneratie

Uit het onderzoek blijkt dat de vergoedingen voor commissarissen 42% van de vergoeding in de private markt bedragen. Deze vergoeding is in vergelijking met de markt dus nog lager dan de bestuurdersvergoeding. Dit beeld is vergelijkbaar met een eerder onderzoek naar commissarisvergoedingen dat in opdracht van het Ministerie van Financiën is uitgevoerd door FocusOrange.⁴

³ Kamerstukken II 2021–2022, 28 165, nr. 370.

⁴ Kamerstukken II 2020–2021, 31 935, nr. 68.

De onderzoekers concluderen dat de afgelopen jaren de werkzaamheden voor commissarissen zijn toegenomen en dat de huidige vergoedingsniveaus van de raad van commissarissen een risico vormen voor het aantrekken en behouden van gekwalificeerde en deskundige commissarissen. Daarnaast geven de onderzoekers op basis van de terugkoppeling van de deelnemingen aan dat het lagere niveau van de vergoedingen de diversiteit nadelig kan beïnvloeden. Het selectieproces resulteert namelijk vaker in commissarissen die financieel onafhankelijk(er) zijn. Deze zijn doorgaans verder gevorderd in hun carrière en dus ouder en vaker man. Ik herken deze risico's, maar gelukkig weten de deelnemingen, ondanks dat ze soms intensief en lang moeten zoeken, nog steeds geschikte en gemotiveerde commissarissen te vinden. Ik zie zowel in uw Kamer als in de maatschappij dat er weinig draagvlak is om de vergoeding te verhogen. Ik acht het op dit moment daarom niet opportuun om de vergoedingen van commissarissen te verhogen.

Motie Joseph (strategie)

Op 19 december 2024 is naar aanleiding van het Tweeminutendebat Staatsdeelnemingen de motie Joseph (NSC) aangenomen.⁵ Deze motie roept het kabinet op om in de statuten van de deelnemingen, waarin de staat een meerderheidsaandeel heeft, een instemmingsrecht (ook wel goedkeuringsrecht genoemd) voor de strategie op te nemen. Ik heb, zoals eerder gemeld aan uw Kamer⁶, de Landsadvocaat gevraagd mij hierover te adviseren. Het advies heb ik als bijlage toegevoegd bij deze brief.

De Landsadvocaat concludeert in het advies dat een goedkeuringsrecht op de strategie juridisch mogelijk is, maar dat een dergelijk recht weinig meerwaarde biedt ten opzichte van de huidige actieve invulling van het consultatierecht. Daarbij signaleert de Landsadvocaat aanvullende bestuurlijke en juridische risico's van het opnemen van een dergelijk goedkeuringsrecht. Deze risico's zien onder meer op aansprakelijkheid en mededingingsrechtelijke risico's, het vervagen van de grenzen in de rol- en bevoegdheidsverdeling van de vennootschapsrechtelijke organen en potentiële spanningen tussen bestuur, raad van commissarissen en (mede)aandeelhouders.

Aan een goedkeuringsrecht van de strategie zitten praktische en wettelijke grenzen. Het bestuur stelt de strategie vast en voert deze uit onder toezicht van de raad van commissarissen. Het bestuur en de raad van commissarissen dienen zich zoals in de wet is vastgelegd te richten naar het vennootschappelijk belang. Daarbij dienen ze de belangen van alle stakeholders te betrekken en dus niet enkel het publieke belang of het belang van een of meerdere aandeelhouders. Een goedkeuringsrecht biedt de aandeelhouder geen mogelijkheid om de strategie zelf rechtstreeks vorm te geven (en dus te bepalen) of tussentijds aan te passen. Het is ook niet mogelijk om maatschappelijke of politieke wensen (*ad hoc*) af te dwingen. Ook met een goedkeuringsrecht kan de staat het publieke belang niet zonder meer boven het vennootschappelijk belang van de deelneming plaatsen. Het invoeren van een goedkeuringsrecht biedt aandeelhouders juridisch gezien dus geen wezenlijk grotere ruimte om invloed uit te oefenen op het bestuur dan het huidige consultatierecht. Het belangrijkste verschil is dat een goedkeuringsrecht de staat formeel de mogelijkheid geeft om de voorgestelde strategie al dan niet goed te keuren, zonder dat dit iets verandert aan de mate waarin aandeelhouders zich richting het bestuur kunnen opstellen.

⁵ Kamerstukken II 2024–2025, 28 165, nr. 438.

⁶ Kamerstukken II 2024–2025, 28 165, nr. 446

Het advies van de Landsadvocaat zet uiteen wat de aanvullende risico's zijn van een goedkeuringsrecht en dat de meerwaarde beperkt is. Op basis van het advies van de Landsadvocaat kom ik tot de conclusie dat de meerwaarde van een goedkeuringsrecht niet opweegt tegen de risico's. Daarom acht ik het onverstandig dit in de statuten van meerderheidsdeelnemingen op te nemen. Ik wil wel bekijken in hoeverre het bestaande algemeen omschreven consultatierecht in de statuten, zoals ook omschreven in de Nota 2022, verduidelijkt en explicieter kan worden. Dit moet zorgen voor een nog betere borging van het proces en invulling van het (actieve) consultatierecht, waardoor de aandeelhouder tijdig, structureel en inhoudelijk wordt betrokken bij de strategievorming én de uitvoering daarvan kan volgen.

Handboek aangaan

Het beleid uit de Nota 2022 is uitgewerkt in handboeken. De handboeken worden regelmatig aangepast vanwege nieuwe ontwikkelingen en ervaringen uit de praktijk en zijn te vinden op het Dashboard Staatsdeelnemingen. Bij deze informeer ik u dat het handboek aangaan van een deelneming is afgerond en gepubliceerd.⁷ De Nota 2022 bevat een afwegingskader voor het aangaan van een deelneming. Op basis hiervan wordt beoordeeld of overheidsingrijpen gerechtvaardigd is en of een deelneming het geschikte instrument is. In het handboek aangaan van een deelneming wordt dit afwegingskader verder uitgewerkt. Het aangaan van een deelneming blijft maatwerk, maar met dit handboek zijn er handvatten voor een zo compleet en stevig mogelijke onderbouwing van een voornemen of besluit om een deelneming aan te gaan.

In het handboek wordt ook uitvoering gegeven aan de motie van 12 september 2022 van de leden Heinen (VVD), Grinwis (CU) en Van Dijk (CDA).⁸ Met deze motie werd de regering verzocht «het huidige afwegingskader voor staatsdeelnemingen uit te breiden door «strategische onafhankelijkheid» ook als publiek belang te definiëren». Het handboek legt vast dat het brede publieke belang van strategische onafhankelijkheid algemeen erkend is. Aan de hand van de (sub)vragen uit het handboek wordt vervolgens per casus beoordeeld of het aangaan van een deelneming in de gegeven omstandigheden gerechtvaardigd en geschikt is om strategische onafhankelijkheid op een specifiek vlak te borgen.

Advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur over deelnemingen

In oktober 2025 heeft de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur («Rli») het rapport «Deelnemen zonder dogma's» gepubliceerd.⁹ Het kabinet heeft hier met veel interesse kennis van genomen. Het advies raakt meerdere departementen en gezien haar demissionaire status acht het kabinet het passend dat een nieuw kabinet de bevindingen van het Rli apprecieert. De precieze timing van deze kabinetsreactie hangt uiteraard af van de formatie van een nieuw kabinet, maar het streven is om de kabinetsreactie voor de zomer met de Kamer te delen.

⁷ Dashboard

⁸ Kamerstukken II, 2021–2022, 28 165, nr. 374.

⁹ Deelnemen zonder dogma's Raad voor de leefomgeving en de infrastructuur

Aankondiging periodieke rapportage ter evaluatie deelnemingen-beleid 2027

In 2027 zal een periodieke rapportage ter evaluatie van de Nota 2022 plaatsvinden. De vorige periodieke rapportage (toen nog «Beleidsdoorlichting») dateert namelijk uit 2020. Conform de geldende werkafspraken voor periodieke rapportages, zal er dit jaar uiterlijk in de week voor Prinsjesdag een plan van aanpak met u worden gedeeld.

Evaluaties in 2026

Conform de Nota 2022 wordt het aandeelhouderschap in elke deelneming ten minste eens per zeven jaar geëvalueerd. Deze evaluaties worden uitgevoerd volgens het evaluatiemodel uit het Handboek Evalueren, waarbij drie kernvragen centraal staan: i) welke publieke belangen spelen bij de activiteiten van de deelneming, ii) of een staatsdeelneming nodig is om die belangen te borgen, en iii) of de bevindingen aanleiding geven tot wijziging van de aandeelhoudersstructuur.

In 2026 worden het aandeelhouderschap in UCN/Urenco en Gasunie geëvalueerd. Na afronding van deze evaluaties zal ik uw Kamer over de uitkomsten en eventuele beleidsconsequenties informeren.

De Minister van Financiën,
E. Heinen