

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

Directie Financieringen

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.minfin.nl

Ons kenmerk

FIN/2008/1244 U

Uw brief (kenmerk)

Datum 24 april 2009
Betreft Publieke belangen en staatsdeelnemingen

Bijlagen

1. Overzicht van de publieke belangen van afzonderlijke staatsdeelnemingen

Geachte voorzitter,

Vorig jaar is in uw Kamer de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid¹, die ik uw Kamer in december 2007 stuurde, besproken. Tijdens dat overleg heb ik toegezegd mijn invulling van het aandeelhouderschap van staatsdeelnemingen op een aantal punten (verder) uit te werken. Uw Kamer heeft mij gevraagd naar de publieke belangen die gemoeid zijn met de activiteiten van de staatsdeelnemingen, de mogelijkheid van toepassing van het "verlicht" structuurregime, de statutenwijzigingen die ik voorsta bij de deelnemingen, een appreciatie van de concernrelatie NS – Strukton en mijn inzet op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen ("MVO"). Met deze brief hoop ik die toezegging gestand te doen.

Publieke belangen en staatsdeelnemingen

Met de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid (hierna: "Nota") is het accent verlegd van het afstoten van deelnemingen naar het actief beheren van staatsdeelnemingen, waarbij het publiek belang nadrukkelijker wordt betrokken. Waar eerder "privatisering, tenzij" gold, geldt voor de huidige portefeuille voortaan "publiek, tenzij". De Nota beschrijft vooral op welke wijze invulling wordt gegeven aan dit actief publiek aandeelhouderschap en gaat hierbij niet uitgebreid in op de specifieke publieke belangen die voortaan meer centraal zullen staan in het aandeelhouderschap van de afzonderlijke staatsdeelnemingen. Daarover zal deze brief gaan.

Om een beter gevoel te krijgen voor de publieke belangen die gemoeid zijn met de activiteiten van de afzonderlijke deelnemingen, is begrip nodig van wat publieke belangen nu eigenlijk zijn. De Nota biedt hiertoe een algemene definitie en bouwt voort op een definitie van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid ("WRR")². Met zoveel woorden zegt die definitie 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). Ik haal twee belangrijke elementen uit deze definitie. Allereerst leert het me dat er sprake moet zijn van een belang dat ontegenzeggelijk waarde heeft voor het welzijn van de samenleving en waarover binnen de samenleving overeenstemming is dat de behartiging van dat belang ook goed is voor de samenleving. Het tweede punt is dat het de rijksoverheid is die verantwoordelijkheid moet nemen, omdat behartiging van dat (maatschappelijke) belang anders niet goed tot zijn recht komt, bijvoorbeeld omdat sprake is van marktfalen zoals onvolkomen concurrentie. In de

¹ Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2008-2009, 28 165, nr. 69.

² Uit het WRR-rapport "Het borgen van publiek belang" uit 2000.

meeste gevallen is de rijksoverheid niet benodigd om maatschappelijke belangen te borgen. Belangrijk is dus de vraag in welke gevallen interventie van de rijksoverheid wel nodig is.

Om publieke belangen te borgen beschikt de Staat over verscheidene instrumenten. Het merendeel hiervan is publiekrechtelijk van aard. Wet- en regelgeving en het houden van toezicht spreken het meest tot de verbeelding en zijn ook de meest gebruikte. Andere publiekrechtelijke instrumenten zijn onder meer het verlenen van subsidies en concessies en het daaraan stellen van voorwaarden. Datzelfde geldt voor het onderbrengen van bepaalde taken in publieke instituties zoals zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en agentschappen. In beginsel gebruikt de Staat juist dergelijke publiekrechtelijke instrumenten om publieke belangen te borgen. De Staat begeeft zich hiernaast ook op privaatrechtelijk terrein. Zo sluit de Staat veel privaatrechtelijke overeenkomsten met rechtspersonen en individuen. Ook het rechtstreeks deelnemen in het risicodragend kapitaal van een vennootschap met het daaraan gekoppelde stemrecht is een instrument van privaatrechtelijke aard.

Het aandeelhouderschap in ondernemingen heeft een aantal bijzondere kenmerken. In tegenstelling tot het publiekrechtelijk instrumentarium dat de Staat tot zijn beschikking heeft, kan de Staat met het aandeelhouderschap niet eenzijdig al zijn wensen opleggen. Uitgangspunt hierbij vormt namelijk het vennootschapsrecht waarbinnen de Staat dient te opereren. De essentie van het aandeelhouderschap is dat de operationele uitvoering op afstand wordt geplaatst van de aandeelhouder. De aandeelhouder begeeft zich zogezegd op "*arm's length*" van die uitvoering. Directe inmenging van de aandeelhouder met de dagelijkse gang van zaken bij de onderneming verhoudt zich moeilijk met het aandeelhouderschap. Met de keuze voor het deelnemen in het risicodragende vermogen van een (privaatrechtelijke) onderneming, kiest de Staat er namelijk doelbewust voor de uitoefening van specifieke activiteiten of dienstverlening op afstand van de rijksoverheid te plaatsen met het oogmerk om die activiteit of dienstverlening zo doelmatig mogelijk tot stand te laten komen voor de burgers. Door de taak onder te brengen bij een onderneming, met een sterke focus op continuïteit en doelmatigheid en daarbij behorende bedrijfseconomische prikkels, kan die taak doelmatig worden vervuld. Hierbij is voor de Staat dus sprake van een zekere afruil tussen doelmatigheid en zeggenschap. De Staat moet zich – conform de beginselen van het vennootschapsrecht - niet te zeer mengen in de operationele bedrijfsvoering. De rol van de Staat als aandeelhouder is "op afstand". Dit is in de kern ook de sturingsfilosofie ten aanzien van staatsdeelnemingen.

De Nota schrijft dat het instrument van publiek aandeelhouderschap van *aanvullende* waarde kan zijn op bestaande publiekrechtelijke instrumenten. In een aantal gevallen wordt borging van het desbetreffende publieke belang door middel van uitsluitend publiekrechtelijke instrumenten als te rigide of kunstmatig ervaren.

Zoals eerder gesteld voorziet de Nota niet in een behandeling of kwalificatie van de publieke belangen van de afzonderlijke deelnemingen. Wel is geprobeerd om een gemene deler te vinden in de aard van de verschillende staatsdeelnemingen. De Nota noemt drie verschillende categorieën³. Op dit geaggregeerde niveau van categorieën kan al een categorisering van de verschillende betrokken publieke belangen worden gegeven, waaruit ook de rechtvaardiging voor het aandeelhouderschap van de Staat kan worden afgeleid.

³ De Nota noemt ook de staatsdeelnemingen zonder volwaardige activiteiten waar wordt gestreefd naar liquidatie of verkoop nog als afzonderlijke categorie. Die categorie wordt hier buiten beschouwing gelaten.

De eerste categorie betreft de deelnemingen die opereren als een natuurlijk of gereguleerd monopolie, zoals netwerkbedrijven. Bij deelnemingen in netwerksectoren (elektriciteit, gas, spoor, etc.) zijn de belangrijkste publieke belangen veelal universele dienstverlening, (de non-discriminatie in de voorwaarden voor) de toegankelijkheid van de (monopoloïde) netwerken, de kwaliteit en dekkingsgraad van netwerk en dienstverlening, de leveringszekerheid en overige bescherming van gebonden gebruikers. Dit zijn publieke belangen die in beginsel ook zouden kunnen worden geborgd door middel van wet- en regelgeving indien de netwerken in eigendom van private partijen zijn. Echter, gegeven het monopolioïde karakter van netwerkinfrastructuur is publiek aandeelhouderschap te prefereren boven privaat aandeelhouderschap. Dit is een extra instrument om te voorkomen dat de monopolist misbruik maakt van zijn machtspositie en om te borgen dat alle partijen gelijke toegang hebben tot de netwerkinfrastructuur.

Box 1 – Voorbeeld van monopolie als staatsdeelneming

Gasunie beheert het landelijke gastransportnet waarop onder andere grootverbruikers en gasproducenten zijn aangesloten en dat verder wordt gebruikt voor de im- en export van gas. Dit netwerk van pijpleidingen is een natuurlijk monopolie. Investerings in een concurrerend netwerk zijn omvangrijk en die kosten zouden uiteindelijk door de burger als klant betaald moeten worden. De voordelen van concurrentie wegen hierbij niet op tegen de kosten van het aanleggen van een concurrerend netwerk; het hebben van meer dan één netwerk is maatschappelijk inefficiënt. Het aandeelhouderschap van de Staat dient er dus toe de onafhankelijkheid van dit gasnetwerk te borgen, waardoor energiebedrijven in eerlijke concurrentie kunnen treden op dit netwerk.

De deelnemingen in de tweede categorie bedienen de Nederlandse (semi-)publieke sector. Bij deze deelnemingen zijn de belangrijkste publieke belangen de betaalbaarheid en de beschikbaarheid van de dienstverlening, óók in tijden dat de markt niet optimaal functioneert.

Box 2 – Voorbeeld van Staatsdeelneming die de (semi-)publieke sector bedient

De Nederlandse Waterschapsbank ("NWB") voorziet de Nederlandse (semi-)publieke sector van kredieten en dan in het bijzonder langlopende kredieten, zowel in goede als in slechte tijden. Met zorginstellingen en de decentrale overheden behoren de woningcorporaties tot de drie grootste klantengroepen van NWB. Om kredieten tegen zo gunstig mogelijke voorwaarden te kunnen verstrekken aan dit soort klanten, moet NWB ook tegen zo gunstig mogelijke voorwaarden kapitaal kunnen inkopen op de internationale kapitaalmarkt. Hiervoor is een goede kredietwaardigheid van groot belang, waartoe onder meer het aandeelhouderschap van de Staat instrumenteel is.

De ontwikkelingsmaatschappijen vormen de laatste categorie. Bij deze deelnemingen is het belangrijkste publieke belang dat activiteiten ter stimulering van economische ontwikkeling worden verricht, die niet of niet voldoende door de markt worden verricht.

Box 3 – Voorbeeld van Staatsdeelneming als ontwikkelingsmaatschappij

De Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden N.V. ("FMO") richt zich op de ontwikkeling van de private sector in ontwikkelingslanden. Hiertoe biedt FMO financiële diensten die niet of onvoldoende worden geleverd door de markt, maar wel bevorderlijk zijn voor duurzame economische groei in ontwikkelingslanden en daardoor indirect voor vermindering van armoede. Tot die diensten behoort onder meer kredietverstrekking, maar FMO neemt ook rechtstreeks deel in het risicodragende vermogen van bedrijven in

ontwikkelingslanden. Het aandeelhouderschap van de Staat in FMO is een instrument voor economische groei en daardoor indirect voor vermindering van armoede in ontwikkelingslanden.

De Nota schrijft dat publieke belangen van staatsdeelnemingen goed omschreven moeten zijn. Veelal zijn die al goed omschreven vanwege bijvoorbeeld sectorale wetten of specifieke instellingswetten waarmee de desbetreffende ondernemingen zijn opgericht of de participatie van de Staat in die ondernemingen zijn aangegaan. De publieke belangen per afzonderlijke deelneming zijn uitgeschreven in bijlage 1⁴, waarin per deelneming ook de relevante bestaande publiekrechtelijke instrumenten ter borging van de betrokken publieke belangen zijn benoemd.

Verlicht structuurregime

Afhankelijk van de aard van de kapitaalvennootschap onderscheidt boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: "BW2") enkele vennootschappelijke regimes, die verschillende implicaties hebben voor de zeggenschapsrechten van een aandeelhouder. BW2 maakt met zoveel woorden een verschil tussen "gewone" vennootschappen, het "structuurregime" en een "verlicht" structuurregime. Vennootschappen die aan bepaalde door de wet gestelde criteria voldoen, zijn verplicht om bepalingen van het zogenoemde structuurregime toe te passen. Die vereisten zien onder meer op de omvang van het geplaatste kapitaal en het aantal werknemers⁵. Het belangrijkste verschil tussen een structuurregime en een "gewone" vennootschap betreft de taken van de raad van commissarissen. In een structuurregime vindt een verschuiving plaats van de zeggenschap van aandeelhouders naar de raad van commissarissen. Bij het structuurregime heeft de raad van commissarissen naast zijn toezichthoudende taak tevens tot taak het bestuur te benoemen (en te ontslaan) en een aantal bestuursbesluiten goed te keuren. De wet noemt enkele uitzonderingen waarbij het structuurregime niet volledig, maar slechts beperkt van toepassing is. Dit is het zogenoemde "verlicht" structuurregime. Bij een dergelijk regime kent niet de raad van commissarissen de bevoegdheid om leden van het bestuur te benoemen en te ontslaan, maar blijft deze bevoegdheid toegewezen aan de algemene vergadering van aandeelhouders ("AVA"). Op het punt van benoeming van bestuurders komt het verlicht structuurregime overigens overeen met "gewone" vennootschappen. Het komt er op neer dat de aandeelhouders minder (rechtstreekse) bevoegdheden hebben onder een structuurregime dan onder de andere regimes. Van een verlicht structuurregime kan onder meer sprake zijn indien een publiekrechtelijke rechtspersoon (zoals de Staat of een decentrale overheid) het gehele kapitaal verschaft. Ook indien alle aandeelhouders publiekrechtelijke rechtspersonen zijn en een situatie creëren als ware er één overheidsaandeelhouder, kan een verlicht structuurregime van toepassing zijn. In dat geval verenigen alle publieke aandeelhouders van de betreffende onderneming zich door middel van een onderlinge regeling tot samenwerking, bijvoorbeeld in de vorm van een aandeelhoudersovereenkomst. Dit heeft voor mij wel een belangrijk nadeel. Het zou namelijk de *actieradius* van de Staat als aandeelhouder verenigen. De Staat is dan niet langer vrij in het nemen van beslissingen, maar is ook op voorhand gebonden aan de opvattingen van medeaandeelhouders.

⁴ In de bijlage zijn niet deelnemingen opgenomen zonder volwaardige activiteiten waarvoor wordt gestreefd naar liquidatie of verkoop (zie tabel 4 uit de Nota) en de deelnemingen waarvoor momenteel een traject loopt dat kan leiden tot een "exit" van de Staat (Westerscheldetunnel, MTS Amsterdam en NPMNA).

⁵ Art. 2:153 BW stelt de volgende voorwaarden:

- 1) Het geplaatste kapitaal bedraagt tezamen met de reserves tenminste 16 miljoen euro.
- 2) De vennootschap of een afhankelijke maatschappij heeft een ondernemingsraad ingesteld.
- 3) Bij de vennootschap en haar afhankelijke maatschappijen tezamen, zijn tenminste honderd werknemers in Nederland werkzaam.

Binnen de portefeuille staatsdeelnemingen kennen onder andere de Westerscheldetunnel ("WST"), Nederlandse Waterschapsbank ("NWB") en Ultra Centrifuge Nederland ("UCN") een "gewoon" vennootschappelijk regime. De aandeelhouders van deze deelnemingen zijn dus wettelijk bevoegd om bestuurders te benoemen en ontslaan. Voor deelnemingen waarvoor een structuurregime geldt en de Staat alle aandelen houdt, wens ik dat het verlicht structuurregime wordt toegepast in de statuten, zodat de bevoegdheid om bestuurders te benoemen en ontslaan aan de Staat als aandeelhouder toekomt. Dit verlichte regime is van toepassing bij de NS en Gasunie. Omdat de Staat ook alle aandelen houdt in TenneT en de Koninklijke Nederlandse Munt komen deze deelnemingen ook in aanmerking voor een verlicht structuurregime. Echter, deze deelnemingen hebben te maken met wetgeving waarin is vastgelegd dat de betreffende deelnemingen een structuurregime dienen te hebben. Die wettelijke bepalingen dateren uit de periode dat er nog niet zoiets als een verlicht structuurregime was. Met betrokken ambtsgenoten wordt bezien of die wetgeving op dit punt kan worden gewijzigd. Hoewel de Staat niet de enige aandeelhouder is, kent het Havenbedrijf Rotterdam ("HbR") ook een verlicht structuurregime. Bij het aangaan van de deelneming in HbR, heeft de Staat met medeaandeelhouder de Gemeente Rotterdam een aandeelhoudersovereenkomst getekend waardoor HbR ook kwalificeert voor het verlicht structuurregime. Hiervoor is gekozen omdat hiermee de zeggenschap van de Staat beter in evenwicht komt met het financiële belang van de Staat in HbR⁶. De Staatsloterij ("SENS") en Holland Casino zijn beide stichtingen. De vorm van een stichting kent niet veel wettelijke voorschriften en biedt veel vrijheid om deze naar inzicht in te richten. De Staat heeft bij beide 'deelnemingen' zeggenschap omtrent de benoeming van de bestuursleden hetgeen vergelijkbaar is met de zeggenschap van een aandeelhouder bij een verlicht structuurregime. Schiphol, FMO en Bank Nederlandse Gemeenten ("BNG") kennen een "structuurregime". Omzetting naar een verlicht structuurregime is in deze gevallen niet (goed) mogelijk. Voor Schiphol en FMO geldt dat er (ook) private medeaandeelhouders zijn, waardoor toepassing van een verlicht regime uitgesloten is. In het geval van BNG bestaat het praktische bezwaar dat alle 440 medeaandeelhouders (decentrale overheden) zich zouden moeten verbinden aan een aandeelhoudersovereenkomst.

Statutenwijzigingen

De specifieke zeggenschapsrechten worden in de statuten van een onderneming vastgelegd. De aandeelhouder is niet geheel vrij in de inrichting van de statuten, maar is gebonden aan uitgangspunten uit BW2. Op enkele punten is BW2 zeer expliciet en dwingendrechtelijk, maar op andere punten is BW2 niet dwingendrechtelijk en geeft de wet een regeling, maar biedt het de mogelijkheid om hiervan af te wijken in de statuten; de aandeelhouder heeft hier dus wel enige vrijheid om invulling te geven aan de statuten. Voor de staatsdeelnemingen is onderzocht in hoeverre de statuten de aandeelhouder de vrijheden van de wet bieden of onnodig inperken en hoe dit zou kunnen worden aangepast. Dit wil overigens niet zeggen dat de statuten van alle deelnemingen hetzelfde behoren te zijn, maar als uitgangspunt geldt: geen sturing zonder zeggenschap.

Het wijzigen van statuten van een onderneming is een bevoegdheid van de AVA. Hierover schrijft de wet als richtlijn dat een normale meerderheid van stemmen benodigd is. Om historische of andere redenen kunnen statuten op dit punt echter afwijken van richtlijnen uit de wet. Ook kunnen medeaandeelhouders een bepalende rol hebben bij statutenwijzigingen doordat een gekwalificeerde meerderheid is voorgeschreven. Indien de Staat een belang

⁶ De storting (EUR 412.666.666,66) op de tweede tranche aandelenuitgifte van HbR heeft plaatsgevonden op 30 januari 2009. Het belang van de Staat is door de afsluiting van de tweede tranche uitgekomen op 29,2 procent.

houdt van minder dan 50%, heeft de Staat hoe dan ook niet een doorslaggevende stem. Het komt ook voor dat statuten de bevoegdheid van de AVA om de statuten te wijzigen beperken, bijvoorbeeld door te bepalen dat een voorstel of wijziging slechts mogelijk is na het verkrijgen van toestemming van de raad van commissarissen. Omdat statutenwijzigingen diep kunnen ingrijpen in (de governance van) een vennootschap, worden voorgenomen statutenwijzigingen te allen tijde besproken en afgestemd met het bestuur en de raad van commissarissen van de betreffende deelneming. En voor zover aan de orde ook met medeaandeelhouders, aangezien de AVA besluit over statutenwijzigingen.

De onderwerpen die bij de inrichting van de statuten vanuit de Staat veel aandacht krijgen, vloeien voort uit de Nota. Dit zijn strategie, investeringsbeleid, bezoldigingsbeleid en vermogenspositie.

- *Strategie.* In de Nota heb ik aangegeven dat ik als aandeelhouder meer wil sturen op de strategie van de staatsdeelnemingen. Hoewel dit in beginsel een verantwoordelijkheid blijft van bestuur en commissarissen van de vennootschap, wil ik als aandeelhouder niet op te grote afstand blijven staan. Zo wil ik, binnen het kader van het bestaande vennootschapsrecht, betrokken zijn bij de totstandkoming van de strategie en kunnen toezien op de uitvoering.
- *Investeringsbeleid.* In de Nota heb ik aangegeven dat ik als aandeelhouder ook meer wil sturen op de investeringen van de staatsdeelnemingen. Dit kan door de statutaire drempel voor goedkeuring van investeringen door de AVA te verlagen. Echter, voorkomen moet worden dat de minimumomvang van investeringen die door de aandeelhouder dienen te worden goedgekeurd (de "investeringsdrempel") zo klein is dat de aandeelhouder bijna alle (vervangings)investeringen krijgt voorgelegd en te zeer treedt in de operationele bedrijfsvoering. Daarom dient per deelneming te worden bepaald of de drempel moet worden aangepast en of verschillende soorten investeringen onderscheiden moeten worden. Investeringsbeleid in het buitenland, participaties en langdurige samenwerkingsverbanden behoren bijvoorbeeld minder vanzelfsprekend tot de "normale" operationele gang van zaken en deze wens ik daarom te beoordelen vanaf een relatief lage investeringsdrempel. In deze beoordelingen spelen onder meer overwegingen als rendement en de noodzakelijkheid van de investeringen in het kader van de strategie en het publiek belang een rol.
- *Bezoldigingsbeleid.* Gebleken is dat ik als aandeelhouder niet bij elke staatsdeelneming zélfstandig een voorstel kan doen voor het wijzigen van het bezoldigingsbeleid; bij enkele deelnemingen is dat voorbehouden aan de raad van commissarissen. Het is mijn inzet om bij elke deelneming indien nodig ook zelf hierover voorstellen te kunnen doen, eventueel samen met medeaandeelhouders indien dit nodig is om de voorgeschreven (gekwalificeerde) meerderheid te behalen. Ook benoeming en ontslag van bestuurders en commissarissen zijn belangrijke bevoegdheden van de aandeelhoudersvergadering, welke bevoegdheden niet onnodig moeten worden beperkt. Zoals eerder beschreven, speelt het type vennootschappelijk regime hierbij een belangrijke rol.
- *Vermogenspositie.* Op dit punt is het mijn inzet dat de AVA bij elke deelneming besluit over de bestemming van de winst en eventuele uitkeringen ten laste van de reserves.

Strategie en concernrelaties

Aan elke staatsdeelneming ligt een publiek belang ten grondslag. Dat belang behoort daarom een belangrijke plaats in te nemen in de ondernemingsstrategie van de ondernemingen waarin de Staat deelneemt. Dat wil echter niet zeggen dat de strategie en de activiteiten van die ondernemingen daarmee ook per definitie beperkt moeten blijven tot de uitvoering van *alleen* activiteiten vanwege het publieke belang. Er kunnen goede redenen voor zijn dat

deelnemingen activiteiten ondernemen of klantengroepen bedienen (bijvoorbeeld ook internationaal) die op het eerste gezicht niet direct voortvloeien uit de publieke belangen.

Zo kan het voorkomen dat een product of dienst uit hoofde van het publiek belang (kosten)efficiënter vormgegeven kan worden door ook andere producten of diensten aan te bieden. In veel gevallen bestaat synergie tussen de activiteiten die een staatsdeelneming biedt uit hoofde van het publiek belang en andere, aanverwante activiteiten. Op deze wijze kunnen bijvoorbeeld vaste kosten over meer diensten of activiteiten worden verspreid. Hoewel het aanbieden van dergelijke aanverwante activiteiten strikt gezien niet vanuit het publiek belang is ingegeven, wordt met dit soort activiteiten dus wel de doelmatigheid van de onderneming versterkt en daarmee de continuïteit van de dienstverlening. Hiermee is uiteindelijk de borging van het betrokken publieke belang gediend.

Box 4 – Efficiënte dienstverlening door synergievoordelen

Er zijn deelnemingen die vanwege hun publieke belangen over productiemiddelen beschikken, bijvoorbeeld een machinepark, die naar hun aard een bepaalde overcapaciteit bezitten. In die gevallen kan het te rechtvaardigen zijn dat resterende capaciteit wordt benut voor andere producten. Op deze wijze kunnen de kapitaalkosten van het machinepark worden verspreid over meerdere producten, waardoor de Nederlandse overheid of burger goedkoper over de dienstverlening kan beschikken. In dit verband kan de Koninklijke Nederlandse Munt worden genoemd. Naast Nederlandse munten slaat de Koninklijke Nederlandse Munt ook munten van enkele andere landen en bovendien slaat de Munt ook producten voor de verzamelaarsmarkt, zoals penningen en zilveren postzegels.

In dit verband kan ook BNG als voorbeeld genoemd worden. De kernactiviteit van BNG is kredietverstrekking aan instellingen uit de (semi-)publieke sector. Uit hoofde van die kernactiviteit doet BNG kennis op waarbij ook haar cliëntèle gebaat kan zijn. Instellingen uit de (semi-)publieke sector kunnen door BNG geadviseerd worden over hoe zij hun portefeuille van leningen kunnen structureren en over treasuryzaken.

Het kabinet heeft de ambitie om het gebruik van het spoor te stimuleren. Dit is voor de korte termijn - de huidige kabinetsperiode - geformuleerd in het Actieplan "Groei op het spoor"⁷. In dit kader levert NS een bijdrage aan de concurrentiepositie van het openbaar vervoer door het beter laten aansluiten van vervoermodaliteiten door bijvoorbeeld de aanleg van Park & Ride-terreinen en fietsenstallingsplaatsen. NS spant zich daarnaast in voor het aantrekkelijker maken van de stations(gebieden), waardoor de kwaliteit van het Openbaar Vervoer-product wordt vergroot en hiermee het gebruik van het openbaar vervoer wordt gestimuleerd. NS Poort (stations en vastgoed) houdt bij investeringen rekening met de effecten daarvan op reizigersvervoer en kijkt nadrukkelijk naar de mogelijkheden om synergievoordelen met NS Reizigers optimaal te benutten. Dit kan bijvoorbeeld door het winkelaanbod op de stations te verbeteren, maar ook door te voorzien in vergaderlocaties, recreatieve voorzieningen en ontmoetingsplaatsen.

Die continuïteit wordt niet alleen in termen van doelmatigheid geborgd. De omgeving waarin staatsdeelnemingen hun producten of diensten leveren, kan een dynamische zijn en aldoor veranderen. Als deelnemingen niet adequaat op veranderingen in die omgeving reageren of inspelen, zouden die deelnemingen hun positie kunnen verliezen. Hierdoor kan (de kwaliteit van) de borging van het publieke belang worden verzwakt. Het aanbieden van andere, aanverwante activiteiten stelt deelnemingen in staat om hun positie te behouden of zelfs te versterken. Op deze wijze zijn die activiteiten ondersteunend aan de borging van het publiek belang.

⁷ Uitgave van ministerie van Verkeer en Waterstaat uit 2007

Box 5 – Behoud van sterke strategische positie is ook publiek belang

Het publiek belang van Gasunie ziet op het borgen van de voorzieningszekerheid van gas in Nederland. Uit hoofde van dit belang heeft Gasunie een Duits gastransportnet overgenomen. Met deze overname denkt Gasunie de ambitie om een strategisch knooppunt te vormen in het Europese gasnet beter te kunnen realiseren en zo het publiek belang van de voorzieningszekerheid beter te borgen.

Ook voor Schiphol geldt dat continue aandacht is vereist voor zijn positie om het publiek belang van de internationale bereikbaarheid en het vestigingsklimaat te borgen. Dit heeft Schiphol er toe gebracht een langdurige samenwerking aan te gaan met de Franse onderneming Aéroports de Paris. Schiphol sluit daarmee op lange termijn aan bij de strategie van zijn grootste klant Air France-KLM hetgeen de positie van Schiphol op Europees niveau versterkt. Als Schiphol onvoldoende aandacht zou hebben voor veranderingen in de zeer dynamische luchtvaartsector, zou de positie van Schiphol ten opzichte van concurrerende luchthavens kunnen verslechteren en daarmee ook de aantrekkelijkheid van Nederland als vestigingsplaats.

Ook TenneT is vanuit strategische overwegingen internationaal actief. TenneT is verantwoordelijk voor het beheer van het landelijk transportnet en het handhaven van de noodzakelijke energiebalans in het Nederlandse elektriciteitsnet. De elektriciteitsmarkt is geen nationale markt maar een Europese markt, met een gezamenlijke systematiek voor balanshandhaving. Om de leveringsdiversiteit en –zekerheid voor Nederland te vergroten zijn de afgelopen jaren afspraken gemaakt met onder andere het Verenigd Koninkrijk (Britned) en Noorwegen (Norned).

Veel staatsdeelnemingen opereren traditioneel in een omgeving die gekenmerkt wordt door een monopolioïde structuur of door beperkte concurrentie vanwege bijvoorbeeld de nicheposities die deelnemingen innemen. Als deelnemingen vanuit een dergelijke constellatie moeten gaan opereren - bijvoorbeeld vanwege een overheidsbesluit zoals liberalisering - in een marktform waarin meerdere partijen in concurrentie actief zijn, is de deelneming weerbaarder als zij al inspeelt op ontwikkelingen in de marktomgeving.

Box 6 - Staatsdeelnemingen in een transitiefase naar een markt in concurrentie

Hiervoor bestaan meerdere voorbeelden uit het recente verleden. Nog in de hoedanigheid van staatsdeelneming hebben KPN en TNT zich kunnen ontwikkelen tot de zelfstandige ondernemingen die zij nu zijn. Uit de huidige portefeuille behoort bijvoorbeeld Connexxion tot deze categorie. Zoals ook geldt voor andere openbaar vervoerbedrijven, wordt het hiermee gemoeide publieke belang voortaan geborgd door middel van de voorwaarden van toe te kennen concessies. Als gevolg hiervan heeft de Staat in de voorbije jaren tweederde van zijn belang in Connexxion verkocht en hierbij ook aangegeven op termijn het resterende belang te vervreemden⁸.

De Europese spoormarkt is de afgelopen jaren geleidelijk geliberaliseerd. Een aantal regionale spoorverbindingen is in verschillende Europese landen aanbesteed. Daarnaast wordt vanaf 2010 concurrentie op internationale spoorverbindingen geïntroduceerd. Europese spoorbedrijven zijn daarom inmiddels actief in Nederland en is NS 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 "multimodaal" en ook in beperkte mate internationaal actief is. De leerervaringen die NS daarmee opdoet worden ook

⁸ Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2006-2007, 28 165, nr. 52.

gebruikt voor de verbetering van de dienstverlening van NS in Nederland en ondersteunen hiermee het publiek belang⁹.

Om bovengenoemde redenen opereren staatsdeelnemingen soms in een meer concurrerende omgeving dan op het eerste oog lijkt. Overigens zijn het niet alleen deze redenen die er toe leiden dat deelnemingen in een concurrerende omgeving opereren. Dit kan ook eigen zijn aan het betrokken publiek belang. Holland Casino, het Havenbedrijf Rotterdam en Schiphol zijn hiervan duidelijke voorbeelden.

Gelet op het betrokken publiek belang dient Holland Casino een legaal en met waarborgen vanwege het tegengaan van gokverslaving omkleed aanbod van casinospelen te bieden. HC dient te voorzien in de kennelijke kansspelbehoefte en daarbij als aantrekkelijk alternatief te dienen voor andersoortig kansspelaanbod zoals de "gokautomatenhallen" of illegaal kansspelaanbod via internet. Om zoveel mogelijk dit legaal en met waarborgen omkleed alternatief te bieden zal Holland Casino zich moeten inspannen om te voorzien in een voldoende breed en aantrekkelijk kansspelaanbod. In dat opzicht opereert Holland Casino dus in een concurrerende omgeving. Om de continuïteit van de Rotterdamse haven te borgen, dient het Havenbedrijf Rotterdam te concurreren bij het aantrekken van ladingsstromen en bedrijvigheid. Voor de ontwikkeling van de Rotterdamse haven en het behoud van haar mainportpositie is het aantrekken van ladingsstromen cruciaal. In het aantrekken van ladingsstromen concurreert het Havenbedrijf Rotterdam met name met de havens in de "Hamburg - Le Havre range", zoals Hamburg, Antwerpen en Bremen. Vergelijkbaar: Schiphol dient uit hoofde van het publiek belang voldoende, hoogwaardige luchtvaartmaatschappijen aan te trekken. Het aantrekken van luchtvaartmaatschappijen is een direct belang voor de concurrentiepositie en de aantrekkelijkheid van Nederland als vestigingsplaats. Bij het aantrekken van luchtvaartmaatschappijen heeft Schiphol te maken met internationale concurrentie van Europese luchthavens, maar bijvoorbeeld ook met opkomende luchthavens in het Midden-Oosten.

De activiteiten van staatsdeelnemingen zijn dus niet per definitie beperkt tot de uitvoering van *alleen* de desbetreffende publieke belangen. Dat wil uiteraard niet zeggen dat staatsdeelnemingen onbeperkt aanverwante activiteiten zouden moeten gaan uitoefenen. Er gelden natuurlijk ook randvoorwaarden die grenzen stellen aan de ruimte die deelnemingen zouden kunnen nemen. Eventuele aanvullende activiteiten die niet *per se* direct te herleiden zijn vanuit de publieke belangen mogen (de borging van) het publiek belang dat met een deelneming gemoeid is en de continuïteit van de kernactiviteiten in ieder geval niet bedreigen. Bovendien kan de reikwijdte van de activiteiten van deelnemingen niet zo ver strekken dat de marktwerking (of het *level playing field*) daardoor verstoord zou worden.

Ondernemingen geven op velerlei wijze invulling aan hun strategie. Investeringsvormen vormen hierbij het meest tot de verbeelding sprekende en het belangrijkste voorbeeld. Derhalve behoort het toezien op investeringen tot de sporen waarlangs ik invulling geef aan actief publiek aandeelhouderschap. Investeringsvormen komen in verschillende vormen voor. Hieronder vallen ook de rechtstreekse investeringen in het risicodragende vermogen van andere bedrijven. De relaties die zo ontstaan tussen verschillende rechtspersonen zijn zogenoemde concernrelaties. Ook staatsdeelnemingen onderhouden dergelijke concernrelaties. Deze kunnen op velerlei wijzen tot stand komen, onder meer door fusies en overnames. Een voorbeeld: na de overname eind 2007 door Gasunie bestaat de voorheen Duitse gastransportonderneming BEB momenteel voort als een dochteronderneming van Gasunie. Concernrelaties bestaan ook om organisatorische redenen, los van eventuele fusies en

⁹ Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2007-2008, Kamervragen d.d. 6 juli 2007 en 28 maart 2008.

overnames. Het is niet ongebruikelijk dat ondernemingen, ook staatsdeelnemingen, hun verschillende activiteiten vormgeven in aparte vennootschappen, bijvoorbeeld met het oog op een efficiënte organisatiestructuur of de beperking van risico's. Er zijn ook deelnemingen die vele (tijdelijke) concernrelaties hebben als direct gevolg van de aan hen opgelegde taak om deel te nemen in het risicodragende kapitaal van andere bedrijven. Dit komt voor bij de regionale ontwikkelingsmaatschappijen en FMO.

Box 7 – Oud-staatsdeelnemingen als concernrelaties van TenneT

Het dalende verloop in de portefeuille van staatsdeelnemingen in de laatste jaren is niet alleen toe te schrijven aan privatiseringen of enkele liquidaties van vennootschappen. Twee staatsdeelnemingen behoorden tot voor kort nog tot deze portefeuille, maar bestaan momenteel voort als concernrelaties van de deelneming TenneT. Het betreft de deelnemingen Saranne en Novec. Eind 2006 zijn de aandelen in Saranne overgedragen aan TenneT. Saranne is juridisch eigenaar van het Nederlandse hoogspanningsnet en had verder geen activiteiten. De directie werd ook toen al gevoerd door TenneT. Kort hierna, in begin 2007, heeft de Staat ook zijn aandelen in Novec, dat verantwoordelijk is voor opstelpunten van antennemasten, overgedragen aan TenneT. Hiermee werd beoogd de positie van Novec uit te bouwen en te versterken.

De beoordeling van *bestaande* concernrelaties van staatsdeelnemingen vormt een onderdeel van de beoordeling van de ondernemingsstrategie. Overwegingen die hierbij een rol spelen noemde ik hiervoor. Tijdens het notaoverleg van juni 2008 heeft uw Kamer in het bijzonder gevraagd de concernrelatie tussen NS en Strukton te beoordelen in het licht van het met NS gemoeide publiek belang. Die beoordeling vindt u in box 8.

Box 8 – Kwalificatie concernrelatie NS – Strukton

Het spooraanleg/onderhouds- en bouwbedrijf Strukton vindt zijn oorsprong in 1918 toen de Nederlandse Spoorwegen, wegens afwezigheid van een geïnteresseerde aannemer, zelf zijn nieuwe hoofdkantoor realiseerde. Deze ingeslagen weg leidde tot de oprichting van een separate vennootschap, die bouwactiviteiten uitvoerde ten behoeve van het spoorbedrijf. In 1997 werden de spooronderhoudsactiviteiten die door NS werden uitgevoerd, afgestoten voor 50 procent aan Strukton en de rest aan andere marktpartijen.

Strukton voert sinds 1997 op hoofdlijnen twee typen activiteiten uit. Enerzijds is Strukton een regulier(e) bouwbedrijf/projectonwikkelaar, anderzijds zijn er railinfra-activiteiten, die meer gerelateerd zijn aan de kerntaken van NS. Hierbij is echter de vraag of NS blijvend eigenaar zou moeten zijn van een marktpartij die (primair) onderhoud verricht voor infrabeheerder ProRail. Na gesprekken hierover tussen NS en de aandeelhouder, bekijkt eerstgenoemde thans of deze activiteiten nog in de strategie van de onderneming passen.

Ik beoordeel door deelnemingen beoogde *nieuwe* concernrelaties per voorkomend geval vanaf een bepaalde omvang, net zoals andere vormen van investeringen. Hiervoor hanteer ik enkele uitgangspunten die overeenkomsten hebben met die voor de strategie. Ten eerste kijk ik uiteraard hoe de investering zich verhoudt tot het publiek belang. Daarnaast gelden criteria, zoals de strategisch "rationale", het beoogde rendement, de financiering, de governance en eventueel exit-mogelijkheden. Zoals eerder aangegeven is het niet mijn streven dat elke investering goedkeuring van de Staat als aandeelhouder behoeft.

Maatschappelijk verantwoord ondernemen en staatsdeelnemingen

Eind 2007 heeft de staatssecretaris van Economische Zaken uw Kamer de Kabinetsvisie Maatschappelijke Verantwoord Ondernemen 2008-2011 toegestuurd¹⁰. Met die visie is geprobeerd een concreet en ambitieus actieplan te presenteren, waarmee MVO een vanzelfsprekend onderdeel wordt van het Nederlandse bedrijfsleven; staatsdeelnemingen niet uitgezonderd. Als aandeelhouder van staatsdeelnemingen wil ik hierin een rol vervullen.

MVO heeft een nauwe relatie met transparantie. Door middel van transparantie leggen ondernemingen verantwoording af over de bedrijfsvoering; niet alleen aan de aandeelhouders maar ook aan de samenleving. Als aandeelhouder vind ik het daarom belangrijk dat staatsdeelnemingen transparant zijn over keuzes in hun bedrijfsvoering en de maatschappelijke gevolgen hiervan. Zo verkrijg ik als aandeelhouder inzicht dat benodigd is om de ontwikkelingen op het punt van MVO te kunnen beoordelen en eventueel hiernaar te handelen indien nodig. Ten aanzien van transparantie zijn vanuit het ministerie van Economische Zaken verscheidene initiatieven ondersteund, waarbij ik aansluiting zoek. Twee initiatieven die mij in dit verband aanspreken zijn de *Transparantiebenchmark* en het *Global Reporting Initiative ("GRI")*. Hierover verderop meer.

De staatsdeelnemingen zijn in verschillende sectoren actief en hebben hiermee uiteenlopende eigenschappen. Ook op het punt van MVO zou dit een aanpak per deelneming vergen. Voor een financiële dienstverlener als BNG is inzicht in de aard van de beleggingen betekenisvoller dan toezien op de uitstoot van CO₂, voor Connexion is dit omgekeerd. Daarom kies ik er voor om te beginnen met een meer generieke aanpak: van alle deelnemingen wens ik transparantie. Zodra vanwege die transparantie meer inzicht is verkregen, kan ik vervolgens per deelneming bezien of en op welke punten het noodzakelijk of wenselijk is dat de Staat als aandeelhouder de dialoog met de onderneming aangaat en de directie bevraagt naar de doelstellingen en de resultaten. De mogelijkheden van de Staat als aandeelhouder op het gebied van MVO dienen ook in dit verband beoordeeld te worden in het licht van de eerder onder "publieke belangen en staatsdeelnemingen" genoemde kenmerken van het aandeelhouderschap in ondernemingen.

De Transparantiebenchmark is een instrument dat het ministerie van Economische Zaken gebruikt om de transparantie van het Nederlandse bedrijfsleven in de verslaggeving over MVO te vergroten, zonder daarbij regulerend op te treden. De uitkomst van de benchmark heeft de vorm van een rangschikking. Bedrijven worden gerangschikt naar de mate waarmee zij over MVO rapporteren. De aandacht gaat dan uit naar onderwerpen als ondernemingsbestuur en managementsystemen, stakeholders, milieuaspecten van de bedrijfsvoering en sociale aspecten van de bedrijfsvoering. Deze onderwerpen kennen weer subonderwerpen. Ondernemingen worden onderling vergeleken in de totale selectie, maar ook onderverdeeld naar sector en wel of niet beursgenoteerd, waardoor vergelijking mogelijk wordt. Bovendien wordt de Transparantiebenchmark jaarlijks uitgevoerd, waardoor ook ontwikkelingen in tijd zichtbaar worden. Het is mijn streven dat in 2010 de groep van grootste staatsdeelnemingen is opgenomen in de Transparantiebenchmark. Afhankelijk van de rangschikking in de benchmark, zal ik vervolgens met de onderneming in overleg treden over de mate van transparantie van de onderneming over MVO.

Het GRI is een verderstrekking initiatief dan de Transparantiebenchmark. Het GRI is een netwerkorganisatie die standaardrichtlijnen ontwikkelt over de wijze waarop gerapporteerd zou moeten worden over MVO. Die richtlijnen van GRI hebben een inhoudelijk karakter. Zo

¹⁰ Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2007-2008, 26485, nr. 53.

schrijft GRI uitgangspunten voor ten aanzien van de inhoud en uitputtendheid van de verslaggeving. Daarnaast schrijft GRI een aantal standaardonderdelen voor de verslaggeving voor. Wanneer de verslaggeving van een specifieke onderneming de richtlijnen van GRI op een juiste wijze heeft toegepast, kan gesteld worden dat een MVO verslag *GRI compliant* is¹¹. Naarmate staatsdeelnemingen meer *GRI compliant* zijn, zullen ze hoger in de Transparantiebenchmark eindigen. Het verdergaande karakter van GRI komt tot uiting in het waardeoordeel dat ontleend kan worden aan toepassingen van GRI. Waar de Transparantiebenchmark uitsluitend vergelijkend is, geeft GRI een "keurmerk" over de mate waarin het verslag aan de gestelde richtlijnen voldoet. Een dergelijk keurmerk geeft ook mij als aandeelhouder inzicht in welke mate een organisatie aan specifiek gestelde richtlijnen voldoet en biedt een platform voor discussies met de betreffende staatsdeelnemingen over zowel de mate van transparantie als eventuele vervolgstappen. Ik zal het komende jaar met de deelnemingen in gesprek gaan over het toepassen van GRI. Als uitgangspunt zal ik de grootste deelnemingen verzoeken om de richtlijnen van GRI in acht te nemen. Uiteraard kan de optimale balans tussen de energie die het kost om GRI toe te passen en het doel dat daarmee wordt bereikt per deelneming verschillen.

Verscheidene staatsdeelnemingen hebben in het nabije verleden initiatieven genomen op het gebied van MVO. Zo is in box 9 te lezen over Schiphol en GRI.

Box 9 – Schiphol en GRI

Verantwoord ondernemen is voor Schiphol Group als onderneming van groot belang. Luchthavenactiviteiten kunnen leiden tot overlast voor de omgeving en het milieu. Daarom ontplooit Schiphol Group verschillende initiatieven op het gebied van veiligheid, duurzaamheid, innovatie en draagvlak. Hierover publiceert Schiphol Group al sinds 1991 in een (afzonderlijk) maatschappelijk jaarverslag. Bij het samenstellen van dit verslag neemt Schiphol Group de richtlijnen G3 van het Global Reporting Initiative ("GRI") in acht. Tot de richtlijnen G3 behoort het benoemen van prestatie-indicatoren als standaardonderdeel van de verslaggeving. Schiphol Group hanteert de GRI richtlijnen sinds 1999 als leidraad. Begin 2009 is Schiphol Group het kwaliteitskeurmerk B toegekend, wat betekent dat Schiphol hoog scoort op de richtlijnen. Met deze indicatoren komt vergelijkbare informatie aan het licht over de economische, milieugerelateerde en sociale prestaties van de organisatie. Zo worden bovendien de doelen die de onderneming zich stelt en de mate waarin deze worden bereikt, inzichtelijk. Het verslag geeft bijvoorbeeld aan op welke wijze de onderneming invulling geeft aan het klimaatplan. Ook worden concrete energiebesparingen ten opzichte van het voorgaande jaar als doel gesteld. De verslaggeving stelt Schiphol Group in staat haar prestaties beter te beoordelen en kan ondersteuning bieden voor continue prestatieverbeteringen.

Staatsdeelneming Fortis/ABN Amro

Het notaoverleg en de toezeggingen die aanleiding vormden voor deze brief, lijken wel uit een ander tijdsgewricht te dateren. Destijds had de Staat nog 35 "traditionele" staatsdeelnemingen in portefeuille. De wereld is sindsdien erg veranderd en sinds oktober vorig jaar vormen Fortis Bank Nederland, ASR, Fortis Corporate Insurance en RFS Holdings (de Staat heeft het Fortis-deel in deze holding waarin ABN AMRO is ondergebracht overgenomen) formeel ook staatsdeelnemingen. Bij deze deelnemingen heeft het tijdelijke karakter echter vanaf het begin voorop gestaan. Een analyse in termen van publieke belangen, zoals hiervoor

¹¹ Onder meer de volgende Nederlandse ondernemingen rapporteren volgens richtlijnen van GRI: ABN Amro, Essent, KPN, Shell, Achmea, SNS Reaal, Aegon, Fortis Bank, Nuon, Schiphol, TNT, AkzoNobel, Philips, Triodos, Corus, Heineken, PWC, Unilever, Delta Lloyd, ING Group, Rabobank, DSM en KLM

Directie Financieringen

Ons kenmerk
FIN/2008/1244 U

bij (meer permanente) publieke belangen en staatsdeelnemingen aan de orde was, lijkt dan ook minder gepast. Gezien de bijzondere situatie van deze ondernemingen – een organisatorische splitsing van het oude Fortis-concern, gevolgd door een gedeeltelijke integratie – en de grote samenloop met het publieke belang (financiële stabiliteit) en het feit dat behartiging van dit belang, zoals gezegd, slechts om een tijdelijk aandeelhouderschap zal vragen, zal het aandeelhouderschap in deze deelnemingen de komende jaren naar verwachting meer maatwerk vergen.

Hoogachtend,
de minister van Financiën,

Wouter Bos