

No.W06.11.0001/III

's-Gravenhage, 13 januari 2011

Bij Kabinetsmissive van 13 januari 2011, no.10.003607, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet stichting administratiekantoor beheer financiële instellingen, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe dat de door de Staat gehouden aandelen in de vennootschappen ABN AMRO Group N.V., gevestigd te Amsterdam, ASR Nederland N.V., gevestigd te Utrecht, RFS Holdings B.V., gevestigd te Amsterdam en ABN AMRO Preferred Investments B.V., gevestigd te Amsterdam, alsmede die vennootschappen die daartoe door de minister worden aangewezen (hierna: de vennootschappen), worden ondergebracht in een op te richten stichting administratiekantoor beheer financiële instellingen (hierna: de stichting). Hiermee moet de aandeelhoudersinvloed van de Minister van Financiën op deze deelnemingen worden beperkt, om zo een extra waarborg te bieden voor een transparante belangenafweging, een geloofwaardige exitstrategie en een zakelijk, niet politiek beheer, aldus de toelichting.

Volgens de toelichting is overwogen om te volstaan met de oprichting van een stichting volgens de procedure van artikel 34 van de Comptabiliteitswet 2001, maar is toch gekozen voor een wettelijke regeling, om daarmee de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer te borgen. Er is daarbij evenwel niet gekozen voor een uitgebreide wettelijke regeling voor het oprichten van een wettelijk orgaan van de Staat, maar voor de relatief eenvoudige oprichting van een stichting, waarbij het wettelijke stelsel zich kan beperken tot de essentialia, en de overige aspecten in de statuten van de stichting een plaats kunnen vinden.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over de verhouding tussen de Minister van Financiën en de stichting en over de formulering van de doelen van de stichting. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

1. Centraal uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat de stichting inhoudelijke beslissingen zoveel mogelijk neemt zonder dat toestemming van de Minister van Financiën vereist is. Zolang geen sprake is van voor de Staat zwaarwegende of principiële beslissingen moet de stichting autonoom kunnen handelen. De regering onderkent echter terecht dat de stichting niet zal functioneren als een reguliere, private stichting. De deelnemingen hebben immers een bijzondere achtergrond. Dit komt onder andere tot uitdrukking in de bijzondere, in artikel 3, tweede lid, van het voorstel geformuleerde doelstellingen van de stichting. Verder is van belang dat, blijkens de toelichting, de statuten erin zullen voorzien dat de Minister van Financiën ter zake van zwaarwegende en principiële beslissingen de stichting een bindende steminstructie kan geven. Daarbij wordt onder andere gedacht aan beslissingen die wezenlijke gevolgen hebben voor de zeggenschap, het risico en het kapitaalbeslag van de Staat en beslissingen waarbij wordt afgeweken van een door de Minister van Financiën aan de stichting bekend gemaakt strategie tot de verkoop van aandelen. Ook zal worden voorzien in een aanwijzingsbevoegdheid voor de Minister van Financiën indien dit nodig is om internationale verplichtingen van de Staat na te leven of gevolg te geven aan aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer.

De Afdeling is van oordeel dat, gelet op de aanleiding tot en de doelstellingen van het wetsvoorstel, de verhouding tussen de minister en de stichting tot de essentialia van het voorstel behoort. Duidelijk dient te zijn op welke punten aan de minister wél, en met name op welke punten aan de minister geen bevoegdheden jegens de stichting toekomen. Zij meent dan ook dat deze aspecten niet in de statuten en de administratievoorwaarden, maar in het wetsvoorstel zelf dienen te worden geregeld. De toelichting vermeldt voorts dat voor de regeling in de statuten van de verhouding van de Minister van Financiën jegens de stichting aangesloten wordt bij de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Ook te dien aanzien geldt dat de essentialia in het wetsvoorstel zelf dienen te worden opgenomen, bijvoorbeeld waar het gaat om informatieverstrekking door de stichting aan de minister. In dit verband verdient het tevens aanbeveling uitdrukkelijk in de wet te bepalen, dat de stichting slechts met toestemming van de minister tot vervreemding van aandelen kan overgaan. De Afdeling adviseert het voorstel in vorengenoemde zin aan te passen.

2. In artikel 3, tweede lid, van het voorstel zijn de doelen van de stichting geformuleerd. Daarmee worden de doelstellingen van het voorstel, het beperken van de aandeelhoudersinvloed van de Minister van Financiën op de deelnemingen van de Staat, om zo een extra waarborg te bieden voor een transparante belangenafweging, een geloofwaardige exitstrategie en een zakelijk, niet politiek beheer, geoperationaliseerd.

Artikel 3, tweede lid, onderdelen d en e, voorziet erin dat de stichting ook een rol heeft in het adviseren van de Minister van Financiën over de strategie tot verkoop van de aandelen door de Staat en het namens de Staat uitvoeren van deze strategie. Anders dan geldt voor het beheer, bedoeld in artikel 2, met de daarbij passende zelfstandigheid van de stichting ten opzichte van de Minister van Financiën, staat voor deze activiteiten niet het houden van zoveel mogelijk afstand tot de Minister van Financiën centraal.

De Afdeling adviseert dit andere karakter van de hiervoor bedoelde activiteiten op het gebied van advisering en uitvoering van de strategie tot verkoop van de aandelen door de Staat in de tekst van het wetsvoorstel en in de toelichting, alsmede in de statuten, duidelijk te onderscheiden van de overige activiteiten van de stichting.

3. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W06.11.0001/III met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- In de considerans "tijdelijke overheidsinvesteringen in Nederlandse financiële instellingen" vervangen door: tijdelijke overheidsinvesteringen in enkele Nederlandse financiële instellingen.
- In artikel 1 "de door de stichting in administratie genomen aandelen in de vennootschappen" vervangen door: de aan de stichting ten titel van beheer overgedragen aandelen in de vennootschappen.
- In artikel 2 na "alsmede" invoegen: in
- In artikel 3, eerste lid, "een stichting administratiekantoor" vervangen door: de stichting administratiekantoor.
- In artikel 3, tweede lid, onder a, "de vennootschappen ABN AMRO Group N.V., gevestigd te Amsterdam, ASR Nederland N.V., gevestigd te Utrecht, RFS Holdings B.V., gevestigd te Amsterdam en ABN AMRO Preferred Investments B.V., gevestigd te Amsterdam, alsmede die vennootschappen die daartoe door de minister worden aangewezen" vervangen door: de vennootschappen.
- In artikel 3, tweede lid, onder b, "administratie" vervangen door: beheer.
- In artikel 3, tweede lid, onder d en f, telkens "de minister van Financiën" vervangen door: Onze Minister.
- In artikel 3, tweede lid, onder e, "het verrichten van werkzaamheden" vervangen door: , daartoe bijzonderlijk gemachtigd, het verrichten van werkzaamheden.
- In artikel 3, tweede lid, onder f, "ondersteunen" vervangen door: ter zijde staan.
- In artikel 3, tweede lid, onder g, "daaraan" vervangen door: daarvoor.
- In artikel 4, eerste lid, eerste volzin, en artikel 4, vierde lid, telkens "Onze minister" vervangen door: Onze Minister.
- In artikel 4, eerste lid, tweede volzin "De minister" vervangen door: Onze Minister.
- In artikel 6, tweede lid, "moment" vervangen door: tijdstip.