

Vergaderjaar 2010–2011

32 613

Wet stichting administratiekantoor beheer financiële instellingen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot het oprichten van een rechtspersoon met een wettelijke taak¹. Daartoe wordt enerzijds deze wettelijke taak in dit wetsvoorstel vastgelegd en wordt anderzijds de noodzakelijke wettelijke machtiging gegeven voor de minister van Financiën tot het oprichten van een stichting administratiekantoor (hierna: stichting). In dit wetsvoorstel wordt voorts de verhouding tussen de minister van Financiën en de stichting geregeld.

De stichting zal worden opgericht voor het beheer van deelnemingen en daarmee verband houdende financiële instrumenten (zoals leningen) die de Staat houdt in bepaalde financiële instellingen. Door deze deelnemingen en financiële instrumenten in beheer te geven bij een stichting administratiekantoor wordt de aandeelhoudersinvloed van de minister van Financiën op deze deelnemingen beperkt. De beperking acht het kabinet gepast om daarmee een extra waarborg te bieden voor een transparante belangenafweging, een geloofwaardige exitstrategie en een zakelijk, niet-politiek beheer. Daarmee wordt gevolg gegeven aan een motie van de Tweede Kamer (motie-Weekers c.s., Kamerstukken II 2008/09, 31 965, nr. 7).

In Nederland bestaat een traditie om het beheer van deelnemingen onder rechtstreekse verantwoordelijkheid van een minister te plaatsen. Voorgesteld wordt daar een tijdelijke en beperkte inbreuk op te maken omdat de minister van Financiën sinds het uitbreken van de kredietcrisis te maken heeft met potentieel tegenstrijdige verantwoordelijkheden op het terrein van de financiële markten. Daarbij gaat het enerzijds om de verantwoordelijkheid als aandeelhouder in enkele financiële instellingen en anderzijds om de beleidsverantwoordelijkheid voor de financiële markten als geheel. Met de oprichting van een stichting voor het beheer van de staatsdeelnemingen in enkele financiële instellingen worden deze verschillende verantwoordelijkheden in de uitvoeringspraktijk nog

¹ Vergelijk artikel 91, eerste lid, aanhef en onderdeel d, van de Comptabiliteitswet 2001.

zichtbaarder gescheiden, hetgeen bijdraagt aan een transparante belangenafweging.

Met de oprichting van de stichting en certificering van de aandelen wordt verder onderstreept dat de Staat geen aandeelhouder wil blijven in de desbetreffende financiële instellingen. Daarmee draagt de oprichting van de stichting bij aan de uitvoering van een geloofwaardige exitstrategie voor deze deelnemingen.

De stichting vormt voorts een extra buffer tegen ongewenste politieke beïnvloeding van de desbetreffende financiële instellingen. Daarmee wordt voorkomen dat veranderende politieke opvattingen de bedrijfsvoering van de financiële instellingen belasten. De stichting draagt aldus bij aan het zakelijk langetermijnperspectief voor de desbetreffende financiële instellingen. Ook vormt het een waarborg dat geen concurrentievoordeel of -nadeel ontstaat door de omstandigheid dat de overheid aandeelhouder is van enkele financiële instellingen.

Overwogen is te volstaan met de oprichting van een stichting administratiekantoor volgens de procedure van artikel 34 van de Comptabiliteitswet 2001, dat wil zeggen zonder toekenning van een wettelijke beheerstaak aan de stichting en zonder wettelijke machtiging voor de oprichting van de stichting. Een wettelijke machtiging betekent dat de minister door de wetgever gemachtigd wordt om bij een notaris voor de Staat de privaatrechtelijke handeling van oprichting van de stichting te verrichten. Deze machtiging is in privaatrechtelijke zin een volmacht. Na oprichting van de stichting is de wettelijke bepaling van de machtiging uitgewerkt. Zoals is besproken tijdens een Algemeen Overleg met de Vaste commissie voor Financiën van de Tweede Kamer op 4 november 2010, wordt de voorkeur gegeven aan een wettelijke regeling om daarmee de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer te borgen (zie hierover meer verderop in deze memorie)¹. Daarenboven acht het kabinet naast het geven van een wettelijke taak een specifieke wettelijke machtiging passend gelet op de beperking van de aandeelhoudersinvloed voor de minister die voortvloeit uit de oprichting van de stichting. Tot slot biedt een wet een goede basis voor de regeling van een vergoeding van de kosten die samenhangen met het beheer van de deelnemingen in de betrokken financiële instellingen.

Eerder is overwogen te komen tot een (meer uitvoerige) wettelijke regeling voor de oprichting van een wettelijk orgaan van de Staat². Op basis van de gedachtewisseling met de Kamer is evenwel besloten om te komen tot de oprichting van een stichting administratiekantoor bij wet. Het wetsvoorstel is daarbij relatief klein, omdat het kan worden beperkt tot de essentialia. Meer specifieke regelingen, zoals regelingen met betrekking tot begroting, jaarverslag en bestuur van de stichting, zullen in de statuten van de stichting worden vastgelegd³. Het regelen van deze zaken in de statuten en niet in de wet, past bij het privaatrechtelijke karakter van de stichting die geen publiekrechtelijke bevoegdheden heeft. Het is dus geen (zelfstandig) bestuursorgaan.

Het certificeren van de aandelen en het onderbrengen van het beheer van de aandelen bij de stichting heeft geen materiële betekenis voor de vermogenspositie van de Staat. Er is evenmin sprake van concentratie in de zin van het mededingingsrecht. Omdat de ondernemingen ook na het overdragen van de aandelen hun onafhankelijke beslissingsbevoegdheden met betrekking tot hun commerciële beleid zullen behouden, is er in dit geval sprake van een interne herstructurering, en niet van een concentratie.⁴

¹ Zie over de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer de brief van 30 juni 2010 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2009/10, 32 000, nr. 4).

² Vgl. het voorontwerp van wet dat is opgenomen als bijlage bij de brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer van 28 april 2010, Kamerstukken II 2009/10, 28 165, nr. 109.

³ Daarenboven kunnen enige zaken worden vastgelegd in de certificeringsvoorwaarden. In de certificeringsvoorwaarden kunnen bijvoorbeeld beperkingen worden gesteld aan de royeerbaarheid van de certificaten. Daarmee kan worden geborgd dat de structuur van de stichting administratiekantoor niet lichtvaardig ter zijde kan worden geschoven.

⁴ Vgl. de geconsolideerde Mededeling van de Commissie over Bevoegdheidskwesties op grond van Verordening (EG) nr. 139/2004 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen, 2008/C 95/01, 16 april 2008, randnummer 52.

Doel van de stichting

Het doel van de stichting vormt een nadere uitwerking van de wettelijke taak die de stichting via dit wetsvoorstel krijgt opgedragen. De doelstelling van de stichting wordt omschreven in het voorgestelde artikel 3, tweede lid, van het wetsvoorstel.

De stichting zal worden belast met het uitgeven van royeerbare certificaten tegenover het op eigen naam ten titel van beheer verkrijgen en houden van door de Staat der Nederlanden gehouden aandelen in bepaalde vennootschappen. Voorts is de stichting belast met het beheren van die aandelen en het uitoefenen van alle aan die aandelen verbonden rechten, waaronder het stemrecht.

Bij deze activiteiten, omschreven in artikel 3, tweede lid, onder a, staat de zelfstandigheid van de stichting ten opzichte van de minister van Financiën voorop. In dat verband is van belang dat de certificaten in juridische zin worden uitgegeven zonder medewerking van de vennootschappen. Daarmee heeft de Staat als houder van de certificaten niet de zogenaamde certificaathoudersrechten, zoals het algemene recht om de aandeelhoudersvergadering bij te wonen en daarin het woord te voeren. Dit past bij de beoogde zakelijke, niet-politieke beheer van de aandelen. De royeerbaarheid van de certificaten is met name van belang met het oog op de exit, waarbij de Staat aandelen moet kunnen leveren, en het einde van de stichting.

Mede gelet op de betekenis van de exit voor de staatsschuld en de rijksbegroting zal de Staat de verkoper van de aandelen zijn. Van het doel van de stichting is daarom uitgesloten het vervreemden en bezwaren van de aandelen, anders dan krachtens een machtiging van de minister van Financiën. Wel heeft de stichting ten doel de minister van Financiën te adviseren over de verkoop van de aandelen door de Staat (de zogenoemde exitstrategie). Ook kan de stichting, op basis van een te verstrekken volmacht, namens de Staat deze strategie uitvoeren. Evenzeer kan de stichting werkzaamheden verrichten voor het beheer van vermogensbestanddelen die verband houden met de aandelen. Daarbij kan worden gedacht aan aan de vennootschappen verstrekte leningen, juridische claims rond geschillen die een relatie hebben met het aandelenbezit en eventuele vrijwaringen en garanties (die bijvoorbeeld bij gedeeltelijke verkoop van aandelen kunnen worden verleend). Bij al deze activiteiten, omschreven in artikel 3, tweede lid, onder b, staat het houden van afstand tot de Minister van Financiën minder centraal.

Het beheer ziet primair op de aandelen die de Staat houdt als gevolg van de overname van delen van Fortis in oktober 2008. Concreet betreft het aandelen in ABN AMRO Group N.V., ASR Nederland N.V., RFS Holdings B.V. en ABN AMRO Preferred Investments B.V.

De Staat houdt 100% van de gewone aandelen in ABN AMRO Group N.V. en 100% van de aandelen in ASR Nederland N.V. De aandelen die de Staat houdt in RFS Holdings B.V. vormen een minderheidsbelang (nu circa 1,25%) waarbij Banco Santander en Royal Bank of Scotland de andere aandeelhouders zijn. Aan deze aandelen van de Staat is een aantal specifieke rechten verbonden, zoals een agenderingsrecht bij de algemene vergadering van aandeelhouders¹. Over de voorgestelde certificering van de aandelen die de Staat houdt in RFS Holdings B.V. zal overeenkomstig de aandeelhoudersafspraken afstemming plaatsvinden met de medeaandeelhouders.

De deelneming in ABN AMRO Preferred Investments B.V. betreft een minderheidsbelang, waarbij de staat via een prioriteitsaandeel zeggenschap heeft. De meerderheid van de aandelen (en het economisch belang) is in handen van twee institutionele beleggers².

¹ RFS Holdings B.V. is gericht op een zakelijk verantwoorde afwikkeling van een aantal onverdeelde activa en passiva, beter bekend als de Z-share. RFS functioneert in de praktijk als dochter van de Britse Royal Bank of Scotland. Banco Santander en de Staat der Nederlanden zijn bijzondere aandeelhouder met een aantal specifieke rechten die zien op de Z-share, zoals bijvoorbeeld een agenderingsrecht bij de algemene vergadering van aandeelhouders. Zie hierover de brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer van 1 april 2010, Kamerstukken II 2010/11, 31 789, nr. 37).

² De investering van de beleggers is € 210 miljoen, waarover zij, als de resultaten het toelaten, een niet-cumulatief dividend van 5,85% ontvangen. De beleggers genieten een fiscale deelnemingsvrijstelling. Zie hierover de brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer van 30 november 2009, Kamerstukken II 2009/10, 31 789, nr. 27.

De voorgestelde doelstelling biedt ruimte voor het beheer van aandelen in vennootschappen die daartoe door de minister worden aangewezen. Een dergelijke aanwijzing wordt voorzien indien de staat aandelen zou verkrijgen bij eventuele conversie van de zogenoemde securities die zijn verstrekt aan ING, Aegon en SNS Reaal. Een dergelijke conversie kan echter alleen aan de orde zijn indien de securities niet zullen zijn afgelost binnen drie jaar nadat deze zijn verstrekt.

Bij het beheer van de aandelen zal de stichting zich – zoals gebruikelijk is bij een stichting administratiekantoor – primair moeten richten naar het financieel-economische belang van de houder van certificaten (in dit geval de Staat), daarbij rekening houdend met de belangen van de vennootschap, de met haar verbonden ondernemingen en de daarbij betrokken werknemers. Het belang van de certificaathouder is hier vooral het op een financieel gunstige en duurzame wijze afstoten van de aandelen. Dit impliceert dat de stichting een zakelijk beheer voert zoals dat ook in private verhoudingen gebruikelijk is. Buiten de eisen die voortvloeien uit het op een financieel gunstige en duurzame wijze van afstoten, streeft de stichting geen overheidsdoelstellingen na. Evenmin stelt de stichting niet-commerciële eisen aan de financiële instellingen.

Dit betekent evenwel niet dat de stichting zal functioneren als een reguliere, private stichting administratiekantoor. De deelnemingen hebben namelijk een bijzondere achtergrond. Ze zijn niet genomen voor het realiseren van een privaat rendement, maar met het oog op de stabiliteit van en het vertrouwen in het financiële stelsel.

Bij beheersbeslissingen zal de stichting daarom duurzaamheid van de toekomstige situatie moeten nastreven. Het gaat met andere woorden niet uitsluitend om kortetermijnwinstrealisatie voor de certificaathouder, maar ook om de continuïteit van de vennootschap en de met haar verbonden ondernemingen, de financiële stabiliteit van het financiële stelsel en de eerlijke concurrentieverhoudingen op de financiële markt.

De doelstelling van het beheer van de financiële instellingen is daarmee gericht op een verantwoorde exit. Om die doelstelling te bereiken zal de stichting binnen de grenzen van de bevoegdheden van de aandeelhouder bewaken dat de financiële instellingen een verantwoorde ondernemingsstrategie voeren, die in lijn is met een commercieel verantwoorde bedrijfsvoering en de geldende regels voor goed ondernemingsbestuur (corporate governance).

De stichting zal daarbij letten op een passend commercieel risicoprofiel, met inachtneming van de omstandigheid dat de Staat geen blijvende investeerder is in de financiële instellingen. Daarbij staat uiteindelijk het belang van de belastingbetaler voorop.

Met de overdracht van de aandelen aan de stichting ten titel van administratie gaan ook de rechten die aan de aandelen verbonden zijn over op de stichting. Daarbij gaat het zowel om de rechten die zijn vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek, de vennootschappelijke statuten en in de tussen de aandeelhouder en de raad van bestuur of raad van commissarissen gemaakte nadere afspraken. De certificering van aandelen brengt daarmee geen verandering in de plichten van de raad van bestuur en de raad van commissarissen jegens de aandeelhouder.

Verhouding tussen de stichting en de minister van Financiën

Indien de stichting als aandeelhouder wordt betrokken bij strategische beslissingen of (des)investeringen van de financiële instellingen, zal de stichting daar als beheerder van de aandelen in beginsel zelfstandig over kunnen besluiten, mits daarbij geen beroep op nieuwe investeringen door de Staat wordt gedaan en ook anderszins geen sprake is van principiële of zwaarwegende beslissingen.

De zeggenschap over eventuele (nu niet voorziene) nieuwe kapitaalinjecties in de vennootschappen blijft bij regering en parlement. Andere principiële en zwaarwegende beslissingen zijn onderworpen aan de voorafgaande instemming van de minister (artikel 4). Bij zulke beslissingen, kan de minister van Financiën de stichting ook een bindende steminstructie geven. De mogelijkheid van een dergelijke bindende steminstructie is in lijn met de Code Corporate Governance.

Als zwaarwegende of principiële beslissingen worden in het voorgestelde artikel 4, derde lid, in elk geval aangemerkt:

- a. beslissingen over beloningen bij een van de vennootschappen, voor zover die samenhangen met de taakuitoefening van de stichting;
- b. beslissingen die wezenlijke gevolgen hebben voor de zeggenschap, het risico en het kapitaalbeslag van de Staat;
- c. beslissingen waarbij wordt afgeweken van een door de minister van Financiën aan de stichting bekend gemaakte strategie tot de verkoop van aandelen, dan wel beslissingen die uitvoering van zo'n strategie bemoeilijken.

Zoals gezegd blijft de minister verantwoordelijk voor de verkoop van de aandelen. Daartoe stelt de minister de exitstrategie vast. Bij de exitstrategie gaat het bijvoorbeeld om de vraag welke vorm de exit krijgt (in verschillende tranches, met verhandeling op een gereguleerde markt, via een gecontroleerde veiling of een strategische fusie), welke grenzen er zijn bij uitvoering van de exitstrategie, de eisen die eventueel worden gesteld aan een overnemende marktpartij, etc. De stichting kan de minister ook adviseren over (bijstelling van) de exitstrategie op basis van haar inzicht in de deelneming en haar kennis van de internationale financiële markten.

De stichting kan op grond van een door de minister van Financiën te verlenen volmacht de exitstrategie uitvoeren. Zo'n volmacht kan helpen een consistent verkoopproces te doorlopen, onafhankelijk van allerlei andere (mogelijk koersgevoelige) beleidsvoornemens van de Staat. Dit is vooral van belang indien aandelen worden verkocht in een vennootschap waarvan al effecten worden verhandeld op een gereguleerde markt. De stichting kan de minister van Financiën ook ondersteunen bij contacten met de Europese Commissie of nationale toezichthouders (DNB, AFM en NMa) over het beheer en de verkoop van de aandelen.

De stichting kan de minister ter zijde staan bij contacten met de Europese Commissie of nationale toezichthouder (vgl. artikel 3, tweede lid, aanhef en onderdeel c, ten eerste). De Staat (in casu de minister van Financiën) blijft voor de Europese Commissie echter het aanspreekpunt rond vraagstukken van mogelijke staatssteun. De Staat zal daarbij in staat moeten zijn eventuele maatregelen te implementeren die de Europese Commissie in het kader van staatssteunprocedures noodzakelijk acht. De Staat kan de eindverantwoordelijkheid voor het monitoren van de in het kader van de staatsinterventies door de Europese Commissie opgelegde verplichtingen dus niet volledig overdragen.

In dit verband wordt bepaald dat de minister van Financiën het bestuur aanwijzingen kan geven indien dit nodig is om internationale verplichtingen van de Staat na te leven (artikel 6). Dat geldt ook als het nodig is om gevolg te geven aan aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer.

Kostenvergoeding

Het wetsvoorstel biedt in artikel 7 een grondslag voor het in rekening brengen van kosten aan de financiële instellingen waarvan de aandelen door de stichting worden beheerd. De gedachte achter deze kostendoorberekening is dat de lasten die samenhangen met het beheer en de exit van de financiële belangen van de Staat in deze financiële instellingen

dienen neer te slaan bij de desbetreffende financiële instellingen en niet via de algemene middelen bij alle belastingbetalers.

Tot op heden zijn de aandeelhouderskosten ten laste van de algemene middelen gekomen. Nu de financiële betrokkenheid van de Staat bij enkele financiële instellingen zich over een reeks van jaren uitstrekt, is er reden om deze praktijk te heroverwegen. Hierbij is van belang dat dit kabinet voor een substantiële bezuiniging staat en werkt aan een kleinere overheid. Daarbij worden, zoals verwoord in de regeringsverklaring, de belangen van de Nederlandse Staat in de financiële sector afgebouwd zo snel als dat verantwoord kan. Opmerking verdient dat het in de wet opnemen van deze regelingen, zoals aanwijzingsbevoegdheid en het informatierecht, deze «sturingsmogelijkheden» van de minister wat nadrukkelijker onder de aandacht komen van de Kamer. Dat is voor ons echter geen reden om het advies nu niet op te volgen.

De kosten van de stichting zullen voor het grootste deel bestaan uit kosten voor personeel, externe inhuur en adviezen. Deze kosten worden geraamd op circa € 5,5 miljoen per jaar. Dergelijke kosten zouden ook worden gemaakt indien het beheer zou worden voortgezet binnen het ministerie van Financiën. De meerkosten die samenhangen met het voorgestelde beheer door de stichting administratiekantoor worden geraamd op zo'n € 500 000 per jaar. Dit bedrag omvat onder meer de vergoeding voor de bestuursleden, rapportagekosten en reis- en verblijfkosten. In het totaal bedrag is rekening gehouden met kosten van huisvesting van het bestuur en de ondersteuning (al dan niet geregeld vanuit het Rijk op basis van een kostenvergoeding).

De totale kosten van circa € 6 miljoen per jaar zullen voor het grootste deel worden gedekt door kosten die worden berekend aan de vennootschappen.

Verder kan het bedrag van de kostenvergoeding worden verhoogd voor de (beperkte) kosten die door de Staat worden gemaakt in relatie tot de stichting. Daarbij gaat het met name om personeelskosten voor de werkzaamheden die op het ministerie van Financiën zullen worden verricht die in direct verband staan met het beheer. Te denken valt bijvoorbeeld aan werkzaamheden die betrekking hebben op de zwaarwegende beslissingen (zoals de exitstrategie en het beloningsbeleid), informatieverstrekking aan het parlement en de beoordeling van de begroting en de jaarrekening van de stichting.

Overigens worden de kosten die worden gemaakt voor het werk van de marktpartijen, zoals investeringsbanken, die de verkoop van de aandelen begeleiden, niet in rekening gebracht bij de vennootschappen. Deze kosten zullen worden verrekend met de opbrengst van de verkoop voor de Staat.

Voorts bestaat het voornemen om de kosten die worden gemaakt voor het beheer van aandelen in vennootschappen waarin de Staat een ondergeschikt economisch belang houdt niet door te berekenen, zodat deze kosten ten laste van het Rijk komen. Daarbij gaat het om de aandelen in RFS Holdings B.V en ABN AMRO Preferred Investments B.V. Hierbij is overwogen dat het enerzijds gaat om relatief kleine bedragen en het anderzijds niet proportioneel wordt geacht om deze kosten in rekening te brengen bij vennootschappen waarin de Staat slechts een ondergeschikt financieel belang heeft.

Nadere duiding van de positie van de stichting

De minister van Financiën is overeenkomstig de Nederlandse staatsrechtelijke verhoudingen het aanspreekpunt voor de Staten-Generaal. De bestuursleden van de stichting leggen dus alleen via de minister

verantwoording af aan de Staten-Generaal. Met het oog daarop is van belang dat in het voorgestelde artikel 5 wordt vastgelegd dat het bestuur van de stichting de minister van Financiën desgevraagd alle voor de uitoefening van diens taak benodigde inlichtingen verstrekt. De minister kan ook inzage vorderen in alle zakelijke gegevens en bescheiden, indien dat voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is (artikel 5).

De voorgestelde juridische vormgeving brengt evenwel mee dat de minister van Financiën geen betrokkenheid heeft bij het dagelijks functioneren van de stichting¹. Evenmin zal de minister betrokken zijn bij de strategie en de bedrijfsvoering van de financiële instellingen. De stichting wordt opgericht voor het privaatrechtelijk beheer van belangen van de Staat. De stichting heeft een wettelijke taak op grond van artikel 2 en geldt daarmee als een rechtspersoon met een wettelijke taak. De stichting is geen bestuursorgaan, omdat de stichting niet met enig openbaar gezag is bekleed. Voor de regeling van de verhouding van de minister van Financiën jegens de stichting wordt om praktische redenen evenwel aangesloten bij regels uit de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: de Kaderwet). Daartoe sluit een groot aantal statutaire bepalingen aan bij bepalingen uit de Kaderwet.

Zo gaat voor het financieel beheer van de stichting een systematiek gelden waarbij de ontwerpbegroting van de stichting door deze aan de minister van Financiën wordt gezonden. Het besluit tot vaststelling van de begroting behoeft de goedkeuring van de minister van Financiën. De goedkeuring kan worden onthouden wegens strijd met het recht, het algemeen belang of andere zwaarwegende redenen.

Een op basis van deze goedgekeurde begroting te betalen Rijksbijdrage wordt opgenomen in de begroting IXB (Financiën).

Daarnaast stelt de stichting jaarlijks een (niet-financieel) jaarverslag en een jaarrekening op die aan de minister van Financiën worden toegezonden. Het besluit tot vaststelling van de jaarrekening behoeft eveneens als de begroting de goedkeuring van de minister van Financiën.

Omdat de certificaten van aandelen en de andere financiële instrumenten eigendom van de Staat blijven, zijn er ten aanzien van deze investeringen begrotingstechnisch geen materiële veranderingen. De certificaten van aandelen en vorderingen worden verantwoord op de staatsbalans conform de methode van het ESR 1995.

Algemene Rekenkamer

Op grond van het voorgestelde artikel 8 worden de door de stichting uitgegeven certificaten van aandelen voor de toepassing van artikel 91 van de Comptabiliteitswet 2001 gelijk gesteld met de aandelen. Door de certificering verandert daarmee niets aan de bestaande bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van ABN AMRO Group N.V. en ASR Nederland N.V.

Omdat de stichting een bij wet geregelde taak gaat uit oefenen en daartoe wordt bekostigd uit de opbrengst van de krachtens deze wet ingestelde heffing, heeft de Algemene Rekenkamer ten aanzien van de stichting de reguliere bevoegdheden van artikel 91 Comptabiliteitswet 2001.

Bestuur van de stichting

De stichting zal met gezag moeten opereren in de relatie tot zowel de gesteunde financiële instellingen, de internationale financiële markten en de overheid. Dat is ook van belang voor het behoud van het vertrouwen in de markt dat de instellingen op commerciële basis worden beheerd.

¹ Dit wordt pas anders als sprake zou zijn van ernstige taakverwaarlozing door het bestuur van de stichting.

Het benodigde gezag stelt eisen aan de samenstelling van het bestuur en de dagelijks leiding van een stichting. Daartoe wordt gezocht naar een mix van mensen met een achtergrond in de private en publieke sector.

Voorgesteld wordt te kiezen voor een klein bestuur dat bestaat uit drie personen die geen voltijds taak hebben. Indicatief wordt uitgegaan van een tijdsbeslag voor de voorzitter van anderhalve dag per week en voor de leden van een dag per week.

De minister beslist, overeenkomstig de systematiek van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen over de benoeming en het ontslag van bestuursleden van de stichting. De vergoeding voor de leden van het bestuur zal worden bepaald rekening houdend met de omstandigheid dat het werk plaatsvindt op het snijvlak van de publieke en private sector.

Daarbij zijn de regels inzake de normering van bezoldigingen bij organisaties die volledig of in aanzienlijke mate uit publieke middelen worden gefinancierd in ogenschouw genomen. Rekeninghoudend met het voorgestelde tijdsbeslag wordt gedacht aan een brutovergoeding van € 45 000 per jaar voor de voorzitter en € 30 000 voor de leden (inclusief een eventuele bijdrage aan een pensioenregeling of arbeidsongeschiktheidsverzekering, maar exclusief reis- en verblijfkosten e.d.).

De ondersteuning van de stichting zal plaatsvinden door de medewerkers van het Bureau Financiële Instellingen dat tot op heden de minister heeft ondersteund bij het beheer van de desbetreffende aandelen, waarbij zij deze werkzaamheden voortaan zullen verrichten voor en onder de verantwoordelijkheid van het bestuur van de stichting. Op die wijze worden de kosten van het beheer beperkt. De formatie van de ondersteuning van de stichting wordt geraamd op 10 à 12 formatieplaatsen.

Bij de oprichting van de stichting zullen afspraken worden gemaakt over de overdracht van de lopende werkzaamheden en het beheer van vermogensrechten (zoals leningen) aan het bestuur van de stichting.

Daarbij zullen ook afspraken worden gemaakt over de toegankelijkheid van het archief voor het bestuur van de stichting. Dergelijke afspraken kunnen de vorm krijgen van een dienstverleningsovereenkomst.

In de statuten zal worden vastgelegd dat de stichting kan worden ontbonden door de minister van Financiën. Een besluit tot ontbinding kan echter niet worden genomen zolang de stichting aandelen in administratie heeft. Indien nog niet alle aandelen zijn verkocht, maar de minister toch tot ontbinding van de stichting zou willen overgegaan, zullen de aandelen eerst volgens de certificeringsvoorwaarden gedecertificeerd moeten worden.

Bij ontbinding van de stichting draagt het bestuur alle lopende werkzaamheden, alle bezittingen en schulden en het archief over aan de Staat.

Daarmee gaan ook het beheer van alle bij verkoop verleende vrijwaringen en garanties over naar de Staat.

Volgens de Wet op het financieel toezicht is een verklaring van geen bezwaar (vvgb) nodig voor het houden van een aandelen- of zeggenschapsbelang van tien procent of meer in een in Nederland gevestigde financiële instelling. Verder is ook het kunnen uitoefenen van in omvang vergelijkbare zeggenschap of stemrecht vvgb-plichtig. Dit betekent dat voor de overdracht van de aandelen in ABN AMRO N.V. en ASR Nederland N.V. vvgb's nodig zijn. Verder zal een toetsing van de bestuurders door DNB en AFM plaatsvinden op integriteit en deskundigheid.

Waar nodig zullen overeenkomstige verklaringen worden gevraagd bij buitenlandse toezichthouders.

Budgettaire gevolgen en gevolgen voor administratieve lasten

Slechts een beperkt bedrag van de kosten van de stichting zal per saldo door een Rijksbijdrage worden gedekt. Daarbij gaat het in de eerste plaats

om de kosten die door de stichting worden gemaakt voor het beheer van de vennootschappen waarin de Staat een ondergeschikt economisch belang houdt (nu RFS Holdings B.V en ABN AMRO Preferred Investments B.V.). Deze kosten worden geraamd op € 100 000 per jaar. Daarnaast kunnen ook andere kosten die de stichting maakt voor werkzaamheden namens de minister ten laste komen van de Staat. Daarbij kan worden gedacht aan kosten die verband houden met het namens de Staat voeren van juridische procedures waarvan de kosten ook zonder het bestaan van de stichting ten laste zouden komen van de Staat. Al deze kosten worden verantwoord op de begroting IXB.

Voor de (personeels)kosten van het huidige beheer door het ministerie van Financiën zijn voor de jaren 2011 en 2012 bedragen opgenomen in meerjarenbegroting IXB. De oprichting van de stichting zal voor deze jaren leiden tot een ontlasting van deze begroting. In verband daarmee kan de formatie op het ministerie van Financiën afnemen met 10 formatieplaatsen, vanaf het moment dat de stichting operationeel wordt. Voor de jaren 2013 en volgende waren nog geen bedragen geraamd op de Rijksbegroting voor het beheer van deze financiële instellingen. Voor die jaren wordt nu een bedrag van € 200 000 per jaar geraamd aan personeelskosten voor de werkzaamheden die op het ministerie van Financiën zullen worden verricht in verband met het beheer. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om werkzaamheden die betrekking hebben op de zwaarwegende beslissingen (zoals de exitstrategie en het beloningsbeleid), informatieverstrekking aan het parlement en de beoordeling van de begroting en de jaarrekening van de stichting. Overigens zullen de kosten die worden gemaakt voor de partijen die de verkoop van de aandelen begeleiden (zoals investeringsbanken) worden verrekend met de opbrengst van de verkoop voor de Staat.

Het wetsvoorstel heeft minimale gevolgen voor de administratieve lasten voor het bedrijfsleven of voor burgers. Daarbij gaat het om de administratieve afhandeling van de jaarlijkse kostenvergoedingen door twee financiële instellingen. De kostenvergoedingen zelf zijn daarbij niet aan te merken als kosten van regeldruk. Verder is relevant dat de stichting het loket wordt voor de desbetreffende financiële instellingen. De financiële instellingen zullen dus niet te maken krijgen met informatievragen van het ministerie van Financiën over aangelegenheden die binnen de competentie van de stichting vallen.

Consultatie

De Nederlandsche Bank (DNB) is geconsulteerd over dit wetsvoorstel DNB beschouwt een stichting administratiekantoor als de meest geschikte vorm voor een beheersorganisatie en is dan ook verheugd dat het voorliggende concept wetsvoorstel hierin voorziet. Daarbij kan DNB zich vinden in een wettelijke grondslag om de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van de betreffende instellingen te borgen.

Toetsing van het voorstel aan het zogenoemde stichtingenkader heeft geresulteerd in een positief advies¹.

Blijkens een brief van de Algemene Rekenkamer aan de Tweede Kamer van 11 oktober 2010 is het voor de Algemene Rekenkamer van belang dat de oprichting van de stichting en de voorgestelde certificering geen gevolgen heeft voor de bestaande bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van ABN AMRO Group N.V. en ASR Nederland N.V.². Daarenboven is voor de Algemene Rekenkamer van belang dat de stichting een rechtspersoon is als bedoeld in artikel 91 van de Comptabiliteitswet 2001, zodat de stichting valt onder de reikwijdte van de bevoegdheden van Algemene Rekenkamer. Overigens is over dit wetsvoorstel

¹ Zie over het stichtingenkader de brief van de minister van Financiën van 11 december 2006 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstukken II 2006/07, 25 268, nr. 42. De toetsing is uitgevoerd door de directeur Begrotingszaken van het ministerie van Financiën in overleg met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

² Kamerstukken II 2010/11, 32 000, nr. 5.

overleg gevoerd met de Algemene Rekenkamer op grond van artikel 96 van de Comptabiliteitswet 2001.

Voorts zijn de vier bij dit wetsvoorstel direct betrokken financiële instellingen geconsulteerd. ABN AMRO Group N.V. en ASR Nederland N.V. vragen waarom zij de kosten van de stichting administratiekantoor moeten dragen. Ook hebben zij vragen bij de omvang en de verdeling van de kosten. Naar aanleiding daarvan is de toelichting van het voorstel uitgebreid.

Het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) heeft besloten om dit wetsvoorstel niet te selecteren voor een toets op de gevolgen voor de administratieve lasten.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1

Dit artikel bevat definitiebepalingen die gelden voor deze wet en de daarop berustende bepalingen.

Bij investeringen kan het gaan om investeringen in de vorm van aandelen, leningen of andere financiële instrumenten.

Artikel 2

Dit artikel geeft de wettelijk taak aan de stichting. Voor de achtergrond daarvan wordt verwezen naar het algemene deel van deze toelichting.

Artikel 3

Met dit artikel wordt de minister van Financiën gemachtigd voor het verrichten van de rechtshandeling van de oprichting. In overeenstemming met het Burgerlijk Wetboek bevat de machtiging de naam en de doelstellingen van de stichting, zoals deze ook bij oprichting in de statuten zullen worden opgenomen. Deze doelstellingen vormen een nadere uitwerking van de wettelijke taak die in artikel 2 wordt gegeven, overigens in samenhang met de overige statutaire bepalingen en de administratievoorwaarden.

Overigens is voor de certificering van de aandelen en de daarmee verband houdende overdracht van de aandelen aan de stichting gelet op de Comptabiliteitswet 2001 geen afzonderlijke (wettelijke) machtiging van de Staten-Generaal vereist.

Artikel 4

Dit artikel bevat een regeling voor de zeggenschap van de minister van Financiën ter zake van principiële of zwaarwegende beslissingen. Voor de achtergrond daarvan wordt verwezen naar het algemene deel van deze toelichting.

Artikel 5

Dit artikel geeft een regeling voor de informatieverstrekking door de stichting aan de minister van Financiën.

Artikel 6

Bij het naleven van internationale verplichtingen van de Staat gaat het met name om Europeesrechtelijke verplichtingen die rond mededinging en staatsteun. Bij aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer gaat het om

aanbevelingen die de Algemene Rekenkamer kan doen op basis van de onderzoeksbevoegdheden bij de stichting.

Artikel 7

Voor de systematiek van de regeling van de vergoeding van de kosten van de stichting door de betrokken financiële instellingen wordt – naar analogie – aansluiting gezocht bij artikel 1:40 van de Wet op het financieel toezicht. Op grond van die bepaling betalen marktpartijen kosten van afzonderlijke toezichthandelingen van de toezichthouders op de financiële markten, zoals de kosten van het zogenoemde reguliere toezicht. Uitgangspunt is dat de minister van Financiën de kosten vergoedt die de stichting maakt voor de in artikel 2 genoemde wettelijke taak en het in artikel 3 genoemde doel, zoals deze zijn uitgewerkt in de statuten en administratievoorwaarden, voor zover deze kosten niet uit anderen hoofde worden gedekt.

De minister zal deze kosten vervolgens (grotendeels) in rekening brengen bij de vennootschappen waarvan aandelen door de stichting worden beheerd. De stichting kan geen winst maken; van staatsteun is hier geen sprake.

Het bedrag van de door de minister van Financiën in rekening te brengen kosten zal worden gebaseerd op de begroting van de stichting die door de minister is goedgekeurd en op de jaarrekening van de stichting indien de minister deze heeft goedgekeurd. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen daartoe regels worden gesteld.

Bij de verdeling van de kostenvergoeding over de afzonderlijke vennootschappen zal eerst een toerekening plaatsvinden van directe kosten die worden gemaakt in relatie tot (de belangen van de Staat in) de verschillende vennootschappen. Bij directe kosten gaat het met name om de kosten van de direct toerekenbare externe inhuur en om de personeelskosten van de medewerkers van de stichting die in een bepaalde periode (vrijwel) geheel werken aan het beheer van de belangen in de desbetreffende financiële instelling. De indirecte kosten kunnen vervolgens naar rato van de toegerekende directe personeelskosten worden toegerekend. Bij de indirecte kosten gaat het bijvoorbeeld om instandhoudingskosten (kosten van jaarrekening en verslaglegging) en de personeelskosten van management en ondersteuning. De kosten zullen zowel op basis van voorcalculatie als nacalculatie worden berekend. De nacalculatie kan leiden tot een herberekening van de op voorcalculatorische basis berekende vergoeding. Ook kan de nacalculatie leiden tot een dotatie of onttrekking aan een egalisatiereserve.

Zoals toegelicht in het algemeen deel van de memorie van toelichting bestaat het voornemen om geen kosten in rekening te brengen aan die vennootschappen waarin de Staat slechts een ondergeschikt economisch belang heeft, zoals RFS Holdings B.V en ABN AMRO Preferred Investments B.V.

De bedragen van de in rekening te brengen kosten zullen door de minister van Financiën worden vastgesteld.

Voor de duidelijkheid wordt erop gewezen dat aan het begrip «kosten» een ruime betekenis toekomt. Het betreft de integrale kosten die verband houden met het verrichten van de desbetreffende werkzaamheden.

Daarbij gaat het niet alleen om de kosten die samenhangen met het beheer van de aandelen, maar ook de kosten die samenhangen met het verrichten van werkzaamheden met het oog op het beheer van vermogensbestanddelen (zoals leningen, vorderingen, faciliteiten en garanties) die verband houden met de aandelen en met het oog op de verkoop van de aandelen. Ook kosten van het bestuur, ondersteuning, verslaggeving en de overhead maken hiervan onderdeel uit.

Een saldo uit een vorig jaar kan eventueel via de egaliseringsreserve worden verrekend met de voor het lopende jaar geraamde door te berekenen kosten, indien de stichting daarvoor een voorstel heeft gedaan in de jaarrekening waarmee de minister heeft ingestemd. Afhankelijk van de aard van het saldo, tekort of overschot, zal het saldo aan de geraamde door te berekenen kosten worden toegevoegd of daarop in mindering worden gebracht.

Artikel 8

Artikel 91, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van de Comptabiliteitswet 2001 geeft de Algemene Rekenkamer de bevoegdheid onderzoek te doen bij naamloze vennootschappen en besloten vennootschappen waarvan de Staat (nagenoeg) het gehele geplaatste aandelenkapitaal houdt. De Staat houdt nu 100% van de aandelen in ABN AMRO Group N.V. en ASR Nederland N.V. Dat betekent dat de Algemene Rekenkamer bij die vennootschappen onderzoek kan doen, zolang de Staat die aandelen houdt. Omdat de Staat bij certificering in juridische zin niet langer zelf het aandelenkapitaal in deze vennootschappen houdt, zou de Algemene Rekenkamer zonder nadere voorzieningen de bestaande bevoegdheden bij deze vennootschappen verliezen¹. Dit gevolg wordt nu niet beoogd. Daarom wordt het houden van certificaten in deze situatie gelijk gesteld aan het houden van aandelen. Dit geldt ook voor de situatie waarin bij een kleiner financieel belang van de Staat artikel 91, eerste lid, aanhef en onderdeel b, van de Comptabiliteitswet van toepassing is.

Artikel 9

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van deze wet. Beoogd wordt de wet voor 1 juli 2011 in werking te laten treden, zodat de oprichting van de stichting en de certificering op die datum kunnen plaatsvinden. Het moment van certificering van de aandelen in de verschillende vennootschappen is overigens mede afhankelijk van het tijdig verkrijgen van de goedkeuring van de toezichthouders, zoals DNB. In het geval van RFS Holdings B.V. zal, gelet op de bestaande aandeelhoudersafspraken, ook afstemming plaats dienen te vinden met de medeaandeelhouders. Gelet op het feit dat de voorgestelde maatregelen geen grote gevolgen hebben voor burgers of bedrijven is het niet noodzakelijk om aan te sluiten bij de gebruikelijke invoeringstermijn van twee maanden².

De minister van Financiën,
J. C. de Jager

¹ Zie hierover de brieven van 28 april 2010 en 30 juni 2010 van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2009/10, 28 165, nr. 109, blz. 7 en Kamerstukken II 2009/10, 32 000, nr. 4)

² Zie Kamerstukken II 2009/10, 29 515, nr. 309.