

ARCHEOLOGISCHE DIENSTENCENTRUM (ADC) NV

Beschrijving

Het Archeologisch Diensten Centrum (ADC) verleent archeologische diensten op commerciële basis. De activiteiten worden uitgevoerd door een drietal werkmaatschappijen. *ArcheoProjecten* richt zich op het uitvoeren van archeologische projecten met een nadruk op archeologische opgravingen en archeologische prospectie. *ArcheoProjecten* werkt vooral in opdracht overheden en marktpartijen die verantwoordelijk zijn voor bodemverstoringen. *ADC ArcheoWerk* heeft zich gespecialiseerd in het uitzenden en detacheren van personeel binnen de archeologie en detacheert voor een groot deel mensen aan *ArcheoProjecten*. *ADC Heritage* tenslotte, is de werkmaatschappij die zich bezighoudt met advisering op het gebied van archeologie en het management van cultureel erfgoed.

De naamloze vennootschap Archeologisch Diensten Centrum (hierna ADC) is sinds 15 oktober 2003 de rechtsopvolger van de Stichting Archeologisch Diensten Centrum / Joan Willems Stichting. De omvorming van de stichting naar een onderneming met winstoogmerk was ingegeven door het feit dat het financieel slecht ging met de stichting en dat na onderzoek duidelijk werd dat de financiële problemen grotendeels het gevolg waren van halfslachtige verzelfstandiging. In een brief aan de Tweede Kamer d.d. 5 januari 2001 is door de Staatsecretaris van OCW toegelicht dat er 4 oorzaken waren die een gezonde bedrijfsvoering belemmerde, namelijk het ontbreken van eigen vermogen, de kostenstructuur die het onmogelijk maakte winstgevend te kunnen zijn, het ontbreken van marktwerking en tenslotte werkte de raamovereenkomst met de ROB in het nadeel van het ADC. Tegelijk met de verzelfstandiging is het interim-beleid voor archeologie geïntroduceerd. In dit beleid zijn kwaliteitsniveaus gedefinieerd waardoor meerdere partijen vergelijkbare diensten konden gaan leveren waardoor de markt transparanter werd concurrentie toelaat. Tevens is in het interim-beleid vastgelegd dat de verstoorder moet betalen. Dit betekent dat er meerdere opdrachtgevers werk zijn gaan aanbesteden. In de Tweede Kamer staat besluitvorming gepland in september voor de wetgeving die het interim-beleid vervangt.

Enkele cijfers ADC

	2004
Balanstotaal	€ 3,3 mln
Bedrijfsopbrengst (omzet)	€ 6,6 mln
Netto winst	€ 0 mln
Aantal werknemers	97

Bron: Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen 2004

Publiek kader

Het publieke belang is door Staatssecretaris Van der Ploeg in zijn brief d.d. 5 januari 2001 verwoord in twee overwegingen. Ten eerste hechtte de staatsecretaris belang aan het vormen van een markt voor archeologische diensten. Hij wenste de beleidslijn waartoe was besloten naar aanleiding van de goedkeuring van het verdrag van Valletta niet terug te draaien. Het terugdraaien zou tot gevolg kunnen hebben dat terreinbeheerders geen, of in mindere mate, verantwoording meer zouden nemen voor het archeologische erfgoed. Ten tweede zouden initiatieven van bedrijven en universiteiten die ondernomen werden in het zicht van de invoering van het Verdrag in de kiem gesmoord worden. Ten derde was duidelijk dat als geen aanvullende steun werd verleend de onderneming failliet zou gaan met gevolgen voor de kennis en kunde die in de stichting ADC aanwezig was en mogelijk nadelige financiële gevolgen voor het Rijk. De kennis in de stichting die van waarde is voor Nederland zou verloren gaan net voordat de marktwerking zou ontstaan. In diezelfde brief is tevens toegelicht dat deze deelneming een tijdelijk karakter had; op het moment van aangaan bestond er vanuit beleidsmatig oogpunt geen reden om deze deelneming voor lange tijd aan te houden. Deze inhoudelijk beleidsmatige overwegingen aangaande archeologie werden toen al via het interim-beleid voldoende geborgd. Dit interim-beleid heeft ertoe geleid dat de afgelopen jaren inderdaad marktwerking is ontstaan.

De huidige situatie is dat archeologische adviezen en opgravingen in de markt worden ingekocht en dat ADC de concurrentie aangaat met een aantal partijen. Opdrachtgevers voor archeologische diensten zijn rijksoverheden, gemeenten, provincies en private partijen zoals projectontwikkelaars. Deze opdrachtgevers besteden het werk overwegend aan met open procedures waarin ADC offreert in concurrentie met andere partijen die vergelijkbare diensten kunnen leveren. Het feit dat er meerdere andere, meestal kleinere, partijen in de markt zijn duidt er op dat toetreding mogelijk is. ADC is dus één van de spelers op de markt en moet op deze markt concurreren met andere bureaus, zonder bevoorrechte positie. Ten aanzien van de overwegingen die speelden bij de verzelfstandiging kan gesteld worden dat een aantal oorzaken van de financiële problemen toen verholpen zijn door de verzelfstandiging en dat tevens de markt zich grotendeels gevormd heeft en daarmee de publieke doelstelling is gerealiseerd. Om die reden is er dus geen belang meer om de aandelen in het bezit van de Staat te houden

Financieel-economische situatie en marktomstandigheden

ADC heeft zowel publieke als private opdrachtgevers. Door de economische neergang is de markt van archeologie beperkt gegroeid. Tevens is door het ontstaan van een concurrerende markt het aantal concurrenten toegenomen met als gevolg druk op de prijzen en het teruglopen van het marktaandeel van ADC. Hoewel van andere archeologische diensten geen informatie beschikbaar is over de financiële situatie, is bij de directe concurrenten te merken dat de prijzen onder druk staan en de winst terugloopt.

ADC opereert met wisselende financiële resultaten. De laatste personele krimp is een belangrijke stap in de ontwikkeling naar een financieel gezonder bedrijf. De wisselende resultaten zijn logisch gezien de toegenomen concurrentie en het feit dat ADC voor de vorming van de markt de dominante speler was.

Ondanks het feit dat de prijzen onder druk staan en de marges relatief laag zijn, functioneert ADC binnen de markt als een toonaangevende speler. De bedrijfsvoering is op orde en er zijn onlangs geen wijzigingen geweest in de aansturing van de onderneming. Vanuit de financieel-economische situatie bestaan er geen belemmerende factoren voor de beëindiging van de deelname van de Staat in ADC door middel van een aandelenverkoop.

Corporate Governance

De Staat is de enige aandeelhouder in ADC. De statutaire bevoegdheden van de Staat als aandeelhouder zijn bij omzetting in 2003 vormgegeven conform de praktijk bij staatsdeelnemingen zoals het benoemen en schorsen van bestuurders en het goedkeuren van de jaarrekening. De huidige corporate governance is in overeenstemming met Code Tabaksblat. Er bestaan binnen de huidige corporate governance structuur geen belemmeringen voor een afstoting van het belang van de Staat in het ADC.

Conclusie

Ten tijde van de omvorming van het ADC van een stichting in een onderneming was de gedachte dat beleidsmatige issues geborgd werden door het interim-beleid. Overwegingen om ADC vorm te geven in een staatdeelneming waren de wens om een markt te ontwikkelen en het niet failliet laten gaan van de Stichting met nadelige beleidsconsequenties en mogelijk financiële gevolgen voor het rijk. Door het financieel reorganiseren van het ADC (aflossen van schuld aan de Waterschapsbank) en de grotendeels ontstane marktwerking zijn de overwegingen die speelden nauwelijks meer relevant. Vanuit de publieke belangen is er geen aanleiding om de deelneming te handhaven.

Bezien vanuit de financiële situatie en de marktomstandigheden bestaan er geen complicerende factoren voor de beëindiging van de deelname van de Staat in ADC door middel van de verkoop van aandelen.

Uit het corporate governance gedeelte van de evaluatie blijkt dat er geen statutaire of wettelijke beperkingen zijn die een verkoop van het aandelenbelang belemmeren.

CONNEXION HOLDING NV

Beschrijving Connexxion

Connexxion bestaat uit Hermes (OV), TSN (onderhoud), Connexxion OV, Tours en Taxi. Connexxion is 100% in handen van de Staat, in de vorm van gewone aandelen.

Connexxion is in 1999 opgericht en was de rechtsoopvolger van VSN: Verenigd Streekvervoer Nederland. VSN is ontstaan uit de NV Aandelenbezit Streekvervoer, in 1982 opgericht door de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat. Deze NV nam destijds de aandelen van de streekvervoerders over van de Nederlandse Spoorwegen (NS), om zo de verhouding tussen NS en de streekvervoerbedrijven te verduidelijken.

VSN was een samenvoeging van diverse lokale vervoersbedrijven (ZWN, Midnet, NZH, Oostnet) en werd in 1998 opgesplitst in VSN-I en VSN-II. Uit VSN-II werden BBA en VEONN/GADO verkocht aan het Franse Connex, respectievelijk het Engelse beursgenoteerde Arriva. Hermes werd alsnog toegevoegd aan Connexxion. Syntus werd op dat moment afgesplitst. De aandelen van de holding waren in handen van het Rijk (het Ministerie van Verkeer & Waterstaat). In lijn met het Deelnemingenbeleid Rijksoverheid is het aandeelhouderschap in Connexxion Holding N.V. overgedragen aan het Ministerie van Financiën, per 1 januari 2003.

Connexxion¹ is momenteel actief op de Nederlandse markt voor openbaar vervoer - exclusief het openbaar vervoer van de 4 grote steden en het hoofdrailnet² - voor het taxivervoer, en daarnaast op de markt voor touringcarvervoer en onderhoud. De markt voor taxivervoer en onderhoud is vrij voor concurrentie. De markt voor decentraal spoorvervoer is reeds geliberaliseerd. De resterende markt waar Connexxion actief op is, is per 1 januari 2007 volledig geliberaliseerd. Connexxion heeft te maken met concurrentie van vervoersbedrijven die in private handen zijn.

Connexxion beleefde een moeilijke periode gedurende 2001/2002 maar is deze goed te boven gekomen. Door efficiënter te gaan werken is de onderneming in staat gebleken om ondanks afnemende overheidsbijdragen een nettowinst te behalen.

Enkele cijfers Connexxion

	2004
Balanstotaal	E 562 mln
Bedrijfsopbrengst (omzet)	E 916 mln
Nettowinst	E 23 mln
Aantal werknemers	11.898

Bron: Jaarverslag Connexxion 2004

Publiek kader

Inleiding

Het publiek belang van het openbaar vervoer is evident. Het is noodzakelijk voor een goede bereikbaarheid in en tussen stedelijke gebieden én voor de bereikbaarheid van maatschappelijk belangrijke voorzieningen, zoals scholen, ziekenhuizen en winkelcentra. Dergelijke veelal in centrumgemeenten gelegen voorzieningen moeten met een vorm van openbaar vervoer bereikbaar zijn voor reizigers die geen fiets of auto kunnen of mogen gebruiken.

Openbaar aanbestedingsregime³

Het publiek belang wordt geborgd middels het aanbestedingsregime. Deze kern van deze systematiek is vastgelegd in de Wet Personenvervoer 2000 (Wp2000; inclusief de Concessiewet personenvervoer per trein). Zo zijn de decentrale overheden op basis van de Wp2000 verplicht voor hun openbaar vervoer een concessie te verlenen en kunnen daarmee in de door henzelf bepaalde vervoersbehoefte voorzien. Een concessie is een door een daartoe bevoegd bestuursorgaan verleend recht om met uitsluiting van anderen in een specifiek gebied openbaar vervoer te verrichten in ruil voor subsidie. Daarmee geeft een concessie enerzijds een exclusief recht op exploitatie voor het vervoersbedrijf,

¹ Zie ook www.connexxion.nl. Op deze site is ook het jaarverslag te vinden.

² Het vervolg van deze evaluatietekst moet, waar het "de markt voor openbaar vervoer" betreft, gelezen worden op basis van deze definitie. Connexxion is momenteel actief op deze openbaar vervoer markt.

³ Zie voetnoot 3.

maar ook de verplichting tot het leveren van openbaar vervoer. Vervoersbedrijven kunnen een vergunning krijgen en mogen vervolgens participeren in elke openbare aanbesteding van concessies.

Borging middels concessie-overeenkomst

Bij de periodieke openbare aanbestedingen wordt door de concessieverleners zowel op prijs als op kwaliteit gelet. De concessieverlener bepaalt welke aanvullende eisen zij wil stellen aan een vervoersbedrijf op basis van de regionale vervoerskenmerken en –behoeften, die immers in de loop der jaren én tussen verschillende regio's kunnen verschillen. Beide partijen weten hierdoor waar zij aan toe zijn. Bij gunning worden voorwaarden en uitgangspunten vastgelegd in een door beide partijen te ondertekenen overeenkomst. Het vervoersbedrijf dient zich hieraan te houden en wordt daarop indien nodig ook afgerekend. Op dit moment rijden verschillende buitenlandse vervoersbedrijven in Nederland die vanzelfsprekend eveneens onderworpen zijn aan hetzelfde wettelijke aanbestedingsregime. Het speelt voor de borging van het regionaal openbaar vervoer in concessiecontract geen rol welke nationaliteit het moederbedrijf heeft. Het betreffende openbaar vervoersnetwerk is periodiek - na maximaal zes jaar – betwistbaar gesteld via een openbare aanbesteding. Zo wordt een klantgericht openbaar vervoer tegen marktconforme prijzen gegarandeerd. Op deze wijze kunnen de lagere overheden periodiek hun vervoersbehoefte opnieuw bepalen, bijvoorbeeld ingegeven door regionale ontwikkelingen.

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is verantwoordelijk voor het monitoren en verbeteren van de marktordening in het OV. Een voorbeeld van een recente verbetering is het wetsvoorstel voor verlengen van de concessieduur van 6 naar 8 jaar, zodat de contractduur meer in lijn komt met voorgenomen Europese regelgeving. Bovendien kan hierdoor makkelijker een evaluatiemoment ingebouwd worden voor de concessieverlener wat ten goede komt aan de monitoring door de concessieverlener van de geleverde vervoersprestaties. Ook wordt momenteel – in samenwerking met werknemers en werkgevers – de zogenaamde personeelsparagraaf in de Wp2000 onder de loep genomen (op basis waarvan werknemers dienen te worden overgenomen door nieuwe concessiehouders). Het uitgangspunt nu is dat het personeel bij aanbesteding overgaat bij overgang van een concessie aan een ander vervoersbedrijf, met behoud van arbeidsvoorwaarden. Voorts kijkt het Ministerie van Verkeer en Waterstaat naar mogelijkheden om toetredingsdrempels (transparantie, transactiekosten) te verkleinen.

Marktordening

Vanuit het oogpunt van marktordening is het van belang dat in de Wp2000 is geregeld dat de totstandkoming van de overeenkomst tussen concessieverlener en vervoerder gebeurt in een open aanbestedingsproces. De NMa bewaakt op basis van de mededingingswet concentraties (samengaan van partijen) en het borgen van de mededinging.

De Wp2000 kent ten slotte artikelen (51-60) die de Minister van Verkeer en Waterstaat de bevoegdheid geven om in een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) nader te regelen dat bij het verlenen van concessies voor het openbaar vervoer, marktpartijen met een overheersende marktpositie van mededinging buitengesloten worden.

Artikel 108 lid 4 Wp2000 bepaalt dat de Minister van Verkeer en Waterstaat onderzoek kan doen naar de ontwikkeling van de concurrentieverhoudingen op de Nederlandse markt van het openbaar vervoer. In 2002 is een dergelijke studie uitgevoerd⁴. De conclusie van dit onderzoek was dat de marktmacht artikelen niet in werking gezet hoefden te worden om de volgende redenen:

- De OV markt is volop in ontwikkeling en het is belangrijk eerst te kijken waar deze ontwikkelingen toe leiden.
- De concurrentie via andere maatregelen dan genoemde artikelen moet worden bevorderd (met name door verlaging toetredingsdrempels).

Anno 2005 kan gezegd worden dat in zijn algemeenheid de totale markt nog steeds volop in ontwikkeling is.⁵ Een groot deel van de streekvervoermarkt wordt inmiddels aanbesteed, wat o.a. heeft geleid tot meer en/of beter openbaar vervoer. De lopende evaluatie van de Wp2000 besteed aandacht aan toetredingsdrempels zoals de procesmatige aspecten van het aanbesteden en de werking van de personeelsparagraaf.

⁴ Ecorys, concurrentieverhoudingen en marktmacht in het OV, 1992

⁵ Inwerkingtreding van de marktmachtartikelen zou volgens de studie evenmin leiden tot een bevordering van de concurrentie. Voor inwerkingtreding van de marktmachtartikelen bestond en lijkt vooralsnog thans dan ook geen aanleiding

Tweede Kamer akkoord

Het aanbestedingsregime zoals hierboven beschreven is recent geëvalueerd door Minister Peijs en daarna besproken met de Tweede Kamer met een positieve uitkomst⁶. Daarbij is ook door de Tweede Kamer akkoord gegaan met de wettelijk verplichte aanbesteding voor het bus-en het railvervoer van de 4 grote steden.

Uit de evaluatiestudies blijkt dat er na aanbesteding sprake is van meer en/of beter openbaar vervoer. Voor hetzelfde subsidiebudget krijgt een overheid gemiddeld meer openbaar vervoer aangeboden, voor een belangrijk deel in nieuwe, toegankelijke bussen. Onder meer de effecten op efficiency tonen aan dat sprake is van serieuze concurrentie. Een groot deel van het de streek vervoermarkt in Nederland wordt inmiddels aanbesteed. De positieve evaluatie-uitkomst was als voorwaarde door de Tweede Kamer gesteld in een motie-Hindriks⁷. Deze motie bepaalde dat privatisering niet mocht plaatsvinden alvorens de evaluatie was uitgevoerd en positief was. Aan deze voorwaarde van de Tweede Kamer is voldaan.

Financieel-economische situatie en marktomstandigheden

Connexxion heeft een forse crisis (uit 2000/2001) met de nodige inspanningen achter zich gelaten en toont dat zij in een concurrerende omgeving zelfstandig kan functioneren en rendabel kan zijn. Zoals alle energieverbruikende bedrijven heeft ook Connexxion te maken met sterk gestegen dieselprijzen welke een negatieve impact hebben op de recent gepubliceerde halfjaarcijfers. Deze halfjaarcijfers zijn niettemin in lijn met eerder door de onderneming uitgesproken verwachtingen. De cijfers tonen naast de negatieve gevolgen van de dieselprijzen en een reorganisatielast in verband met aanpassingen in de onderhoudsdivisie óók dat Connexxion een flinke slag heeft gemaakt m.b.t. kostenbesparingen. Connexxion toont dat zij in ingrijpende en noodzakelijke beslissingen met consequenties voor het personeel niet uit de weg gaat. Dergelijke beslissingen verbeteren de efficiëntie, onder druk van concurrentie in het aanbestedingsproces, om aan de vervoerseisen van de decentrale overheden te kunnen blijven voldoen.

De markt waarop Connexxion zich begeeft, is de afgelopen jaren duidelijk veranderd door de met de introductie van de Wp2000 in gang gezette en inmiddels vergevorderde liberalisering. Dit heeft als resultaat dat Connexxion op alle markten waarop zij actief is, waaronder met name de busmarkt (streekvervoer) en de taximarkt (gezamenlijk 80% van de omzet), moet concurreren met private partijen. Op de twee andere deelmarkten waarop Connexxion actief is, namelijk de touringmarkt en de onderhoudsmarkt, concurreert Connexxion eveneens (hevig) met andere private partijen. Connexxion heeft zich op de markt voor het streekvervoer ontwikkeld tot een sterke speler en blijkt in staat concessies te winnen en te behouden. Niettemin heeft Connexxion marktaandeel verloren in de loop der jaren.

Corporate governance

Connexxion is een naamloze vennootschap en heeft zowel een directie als een raad van commissarissen, onder de regels voor het verzwakte structuurregime. Beide organen zijn van goede samenstelling en reputatie en hebben de onderneming uit het slop gehaald en financieel gezond gemaakt. De bevoegdheden van de aandeelhouder zoals vastgelegd in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek geven de Staat reguliere aandeelhoudersbevoegdheden, zoals het goedkeuren van majeure wijzigingen in het profiel van de onderneming en het bezoldigingsbeleid. Connexxion volgt de Code Tabaksblat.. De Staat heeft geen bijzondere zeggenschap. Het aandeelhouderschap wordt op generlei wijze ingezet om beleidsmatige doelen te dienen, deze zijn immers effectief geborgd in wetgeving (Wp 2000, zie boven).

Conclusie

Concurrentie om de markt is vormgegeven door openbare aanbesteding van concessies⁸. In de Wet Personenvervoer zijn randvoorwaarden opgenomen om de publieke belangen die in het geding zijn veilig te stellen en zijn er randvoorwaarden geformuleerd voor het aanbestedingsproces die de concurrentie bij de aanbesteding veilig moeten stellen.

⁶ Kamerstuk 24036 en 23645, nr 319 en 320 (verslagen van AO van 9 Juni en 22 Juni 2005).

⁷ Kamerstuk 26 456, motie 61.

⁸ Zie voetnoot 3.

Met betrekking tot het aanbestedingsregime kan gesteld worden dat dit blijkens de evaluatie goed functioneert en onverkort wordt voortgezet, gesteund door een meerderheid van de Tweede Kamer. De concessiecyclus geeft de decentrale overheden een middel in handen om periodiek hun wensen voor kwaliteit en omvang van het vervoer te specificeren in het aanbestedingsproces, en zo zij dat willen, aan te passen aan regionale ontwikkelingen en behoeften.

Met betrekking tot de onderneming kan geconstateerd worden dat Connexxion haar financiële diepte punt ruimschoots achter zich heeft gelaten. De onderneming toont dat zij in een commerciële en zeer competitieve omgeving zelfstandig kan functioneren en een gezond rendement kan behalen. Connexxion concurreert bij alle aanbestedingen en al haar activiteiten met private partijen. De onderneming volgt de Code Tabaksblad en wordt geleid door evenwichtig samengestelde bestuurs- en toezichthoudende organen.

Wij concluderen dat er in het publieke kader, de financiële positie en de corporate governance structuur van Connexxion op zich zelve geen belemmeringen aanwezig lijken te zijn voor beëindiging van deelname door de Staat in Connexxion Holding N.V.

KPN NV

Beschrijving KPN

KPN biedt telecommunicatiediensten aan zowel particuliere als zakelijk klanten. De kernactiviteiten zijn spraak- en datadiensten via het vaste net in Nederland en mobiele telecommunicatiediensten in Duitsland (E-Plus), Nederland en België (BASE) en datadiensten in West-Europa.

Tot 1989 valt het 'Staatsbedrijf der PTT' onder de directe verantwoordelijkheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat. In 1989 wordt dit bedrijf verzelfstandigd en omgevormd tot een privaatrechtelijke onderneming onder de naam Koninklijke PTT Nederland N.V., waarbij de Staat enig aandeelhouder wordt. Hiermee gaat de eigendom van het vaste telefoonnetwerk en het postnetwerk van rechtswege over van de Staat op de vennootschap en zijn dochtermaatschappijen.

In 1994 gaat KPN naar de beurs en verkoopt de Nederlandse Staat 30% van zijn aandelen. In 1995 werd een nieuwe tranche van 25% van het uitstaande kapitaal verkocht, waarna de Staat geen meerderheidsbelang meer had. In 1998 worden de postactiviteiten van KPN juridisch afgesplitst naar de TNT Post Groep N.V. (TPG) en daarmee neemt TPG de uitvoering van de postconcessie van KPN over.

Het jaar 2001 is gezien de schuldenproblematiek een zeer moeilijk jaar voor KPN waarin ondermeer een bestuurswissel plaatsvindt en een emissie van 5 miljard euro wordt aangekondigd. De Staat neemt pro rata parte deel aan deze emissie. In 2003 reduceert de Staat via een aandelenverkoop zijn belang van ca 30% tot 19% en begin dit jaar is wederom via een verkoop het belang verder teruggebracht tot het huidige belang van ca.14,25%⁹.

Enkele cijfers KPN

	2004
Balanstotaal	€ 22.736 mln
Bedrijfsopbrengst (omzet)	€ 12.102 mln
Netto winst	€ 1.511 mln
Aantal werknemers	28.911

Bron: Jaarverslag KPN 2004

Publiek kader

Tegelijkertijd met de verzelfstandiging in 1989 is de telecommunicatiewetgeving –die toeziet op de borging van het algemene telecommunicatiebelang- ingrijpend herzien door het vervangen van de 'Telegraaf en Telefoonwet' 1904 door de Wet op de telecommunicatievoorzieningen (Wtv). De kerngedachte van deze operaties is dat een efficiëntere en slagvaardigere onderneming zal ontstaan op het moment dat deze onafhankelijk van de politieke besluitvorming opereert. Om de invloed van de Staat, tot dat moment enig aandeelhouder, zo beperkt mogelijk te houden is in 1989 besloten tot direct instellen van een structuur vennootschap, waarbij de bevoegdheden van de aandeelhouders zijn ingeperkt ten gunste van die van de Raad van Commissarissen.

Bij de beursgang in 1994 is ter aanvulling op het stelsel van publiekrechtelijke regels op het terrein van de telecommunicatie en toezicht (verankerd in de Wtv) een aantal maatregelen getroffen met betrekking tot de privaatrechtelijke rechtsorde van KPN. Zo zijn de bijzondere rechten verbonden aan een prioriteitsaandeel gehouden door de Staat (het "bijzonder aandeel") en het recht van de Staat om drie leden van de Raad van Commissarissen te benoemen in de statuten opgenomen. Deze maatregelen zijn destijds ingegeven door de onmisbare en dominante rol die KPN ten tijde van de beursgang speelde op de telecommunicatie- en postmarkt en de op KPN rustende universele dienstverplichtingen op deze markten¹⁰. In 1998 is de Wtv vervangen door de Telecommunicatiewet (Tw), die een verdere liberalisering van de telecommunicatiesector mogelijk maakte.

Tegen de achtergrond van zowel de veranderende telecommunicatiemarkt, als de wet- en regelgeving en het toezichtregime heeft het kabinet in 2000 aangegeven het wenselijk te achten dat de Staat zich

⁹ Kamerstukken II, 2002-2003, 29200 IXB, nr 5, Kamerstukken II, 2004-2005, 28165, 20

¹⁰ Kamerstukken II, 2001-2002, 27604, nr. 3

terugtrekt als bijzonder en gewoon aandeelhouder in KPN en dat alle bij de beursgang getroffen maatregelen ongedaan worden gemaakt¹¹. Dit laatste is door wijziging van de Machtigingswet KPN eind 2001 en wijziging van de statuten van KPN gerealiseerd. Het algemene telecommunicatiebelang, dat gebaat is bij een goede uitvoering van de universele dienstverlening, is voldoende gewaarborgd in de Telecommunicatiewet en de daarop gebaseerde lagere regelgeving¹². Voor wat betreft het "bijzonder aandeel" is in eerdere correspondentie aangegeven dat dit wordt afgestoten op moment dat het belang van de Staat in KPN substantieel is teruggebracht¹³. Vlak voor de zomer bent u geïnformeerd dat sprake is van een substantiële afname op moment dat een belang resteert van rond of onder de 10%.¹⁴

Marktomstandigheden en Financieel-economische situatie

Op de telecommunicatiemarkt bieden zich de laatste jaren steeds meer concurrenten aan op met name de Nederlandse vaste en mobiele markt. Op het vaste net heeft KPN met toenemende concurrentie te maken van ondermeer de zogenaamde "carrier-select" bedrijven, zoals Tele2, en de kabelbedrijven. Daarnaast zijn telefoneren via internet (Voice over Internet Protocol) en aanbieden van Triple Play (pakket met internet, spraak en televisie) relatief nieuwe diensten waar KPN zich op gaat toeleggen. De verwachting is bij velen dat internet-telefoneren op termijn de klassieke spraaktelefonie gaat vervangen. De kabelbedrijven begeven zich ook op de markt van het telefoneren via internet en Triple Play. Mede door deze ontwikkelingen wordt de Nederlandse telecommunicatiemarkt als één van de meest competitieve van Europa gezien. De toezichthouder op de Nederlandse telecommunicatiemarkt, OPTA, houdt toezicht op de uitvoering van de Telecommunicatiewet. Op basis van door OPTA uitgevoerde marktanalyses heeft OPTA de formele bevoegdheid te concluderen dat bepaalde partijen een 'aanmerkelijke marktmacht' bezitten op specifieke deelmarkten. OPTA kan op grond van deze bevoegdheden aan deze partijen speciale verplichtingen opleggen. De mogelijkheid bestaat dat ook KPN op bepaalde deelmarkten wordt aangewezen als een partij met 'aanmerkelijke marktmacht'.

Wat betreft de financieel-economische positie van KPN gaat het vanaf 2001, het jaar waarin het bedrijf in moeilijkheden verkeerde, beter. De schulden nemen sterk af, het bedrijfsresultaat en de netto kasstroom nemen toe, de solvabiliteitspositie en creditratings verbeteren. Daarnaast werd in 2004 - voor het eerst sinds 2000- weer dividend uitgekeerd.

Zoals eerder aangegeven heeft de Staat op dit moment nog 14,25% van het uitstaande aandelenkapitaal in zijn bezit. Bezien vanuit de financieel-economische situatie alsmede de marktomstandigheden zijn er geen belemmeringen voor een verdere afname van het belang van de Staat in KPN.

Corporate Governance

De Staat is met 14,25% nog steeds de grootste aandeelhouder in KPN¹⁵. KPN is een structuurvennootschap waarop de wettelijke bepalingen van het Burgerlijk Wetboek boek 2 van toepassing zijn. Daarnaast past KPN de Nederlandse Corporate Governance Code toe. Tot slot beschikt de Staat naast het pakket gewone aandelen ook nog over het "bijzonder aandeel". De bevoegdheden van dit "bijzonder aandeel" staan in de Statuten vermeld. De Staat heeft met KPN afspraken gemaakt over de wijze waarop van deze bevoegdheden gebruik wordt gemaakt en deze afspraken vastgelegd in de 'Afspraken op hoofdlijnen'¹⁶. Op grond van dit "bijzonder aandeel" is onder meer de goedkeuring van de Staat nodig voor fusies en splitsingen die de structuur van de vennootschap ingrijpend wijzigen en voor de uitgifte van aandelen. Zoals eerder opgemerkt zal het "bijzonder aandeel" worden afgestoten op moment dat het belang van de Staat in KPN rond of onder de 10% komt.

Er bestaan binnen de huidige corporate governance structuur geen belemmeringen voor een verdere reductie van het belang van de Staat in KPN.

Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat het algemene telecommunicatiebelang voldoende is gewaarborgd in de Telecommunicatiewet en lagere regelgeving. In 2000 heeft het kabinet aangegeven het wenselijk

¹¹ Brief aan de Kamer, 9 juni 2000, nr vw00000681

¹² Kamerstukken II, 2001-2002, 28000 IXB, 28000 XII, nr 20

¹³ Kamerstukken II, 2002-2003, 28165, nr 8

¹⁴ Kamerstukken II 2004-2005, 27638, nr 4

¹⁵ zie www.afm.nl

¹⁶ zie www.kpn.com

te achten dat de Staat zich, als bijzonder en gewoon aandeelhouder uit KPN terugtrekt en dat het reguliere structuurregime van toepassing is op KPN. Dit laatste is door wijziging van de Machtigingswet KPN eind 2001 gerealiseerd. Sinds 2001 is het belang van de Staat in KPN afgebouwd tot de huidige 14,25%. Zowel vanuit het algemene telecommunicatiebelang, alsmede vanuit marktomstandigheden en financieel-economische optiek en vanuit de corporate governance invalshoek zijn er geen belemmeringen ten aanzien van een verdere reductie van het belang. Afhankelijk van de specifieke marktcondities zal het belang van de Staat in KPN verder worden teruggebracht en zal het "bijzonder aandeel" worden afgestoten op moment dat het belang gereduceerd is tot circa of minder dan 10%.

Twinning Holding BV

Beschrijving Twinning

Twinning is opgericht op 22 oktober 1998 als een private onderneming met de Staat als aandeelhouder. Twinning omvatte twee fondsen voor ondersteuning van start-ups in respectievelijk de start- en groeifase, een netwerk van coaches om de starters te begeleiden en Twinning centra voor huisvesting en faciliteiten. In de periode 2000 tot 2003 is gepoogd het initiatief aan de markt over te dragen via een verkooptraject (overdracht aandelen aan private partij) of het aangaan van een samenwerkingsverband met een externe partij. Mede vanwege de steeds verder verslechterende marktomstandigheden in de ICT-sector is dit niet gelukt. Het Twinning-model kon niet zelfstandig voortgezet worden. In 2003 zijn de operationele activiteiten van Twinning beëindigd en is de organisatie afgebouwd.¹⁷ Na deze reorganisatie bezit de vennootschap Twinning nog wel de participatieportefeuille van deelnemingen in ICT ondernemingen. Twinning heeft via een selectieprocedure de feitelijke beheeractiviteiten van deze portefeuille bij Sienna Holdings Europe B.V. ("Sienna") ondergebracht.

Mede vanwege de hiermee gerealiseerde kostenbeheersing en een eerste verkoop uit de deelnemingenportefeuille, is in 2004 een beperkt positief bedrijfsresultaat geboekt.

Enkele cijfers Twinning

	2004
Balanstotaal	€ 7,1 mln.
Bedrijfsopbrengst (omzet)	-
Netto Winst	€ 1,6 mln.
Aantal werknemers	Geen

Bron: Jaarverslag Twinning 2004

Publiek kader

Twinning is opgericht om de dynamiek in de informatie- en communicatietechnologie (ICT) startersmarkt een impuls te geven en het aantal kwalitatief hoogwaardige starters in Nederland te vergroten. Twinning kent een marktconforme opzet. Daarbij is gekozen voor een tijdelijke aanjaagfunctie, die initieel voorzien was voor een periode van 8-10 jaar. Omdat de ontwikkelingen in de ICT-markt sneller verliepen dan verwacht, is Twinning echter al in 2000 geëvalueerd. De conclusie van die evaluatie was dat de overheid een belangrijk vliegwiel in gang gezet heeft en de overheid deze rol nu verder aan de markt kon overlaten. In 2000 werd daarmee reeds besloten dat de Staat, eerder dan aanvankelijk was aangenomen, het belang in Twinning zou kunnen vervreemden. De Staat streefde naar volledige vervreemding van Twinning voor eind 2001.¹⁸

Financieel-economische situatie en marktomstandigheden

Twinning heeft de afgelopen jaren zwaar te lijden gehad van de algehele neergang in de ICT-sector. De participatieportefeuille is in de periode 2000-2003 in dezelfde mate afgewaardeerd. Deze verliezen hebben geleid tot het staken van de operationele activiteiten en overdracht van het beheer van de portefeuille aan Sienna. Het contract met Sienna loopt tot en met 2008 met een eventuele uitloop met nog eens twee jaar. Het is de bedoeling dat in deze periode de gehele deelnemingenportefeuille van Twinning kan worden afgestoten, door middel van verkoop of liquidatie van individuele participaties. Doelstelling van het beheer van Twinning is maximaal rendement op de reeds gedane investeringen en de in het kader van het beheer nog te verrichten investeringen en het minimaliseren van de risico's van Twinning. Daarnaast is doelstelling om met de beperkte nog beschikbare middelen de nog bestaande participaties zo goed mogelijk te ondersteunen gericht op het verbeteren van de levensvatbaarheid van deze deelnemingen.

Op dit moment heeft Twinning nog een kleine twintig deelnemingen in portefeuille. Sienna heeft de verwachting uitgesproken dat er binnen deze portefeuille nog een aantal participaties zit waarbij een succesvolle verkoop gerealiseerd kan worden. Er zijn binnen Twinning ook nog beperkt middelen beschikbaar om in succesvolle deelnemingen gedurende de looptijd van de beheersovereenkomst door te kunnen investeren. Deelnemingen die niet verkocht kunnen worden, dienen uiteindelijk te worden afgewaardeerd. Een na aftrek van exploitatie- en beheerskosten eventueel resterend positief saldo zal aan de Staat worden uitgekeerd.

¹⁷ TK vergaderjaar 2002-2003, 26143, nr. 6.

¹⁸ TK vergaderjaar 2000-2001, 26143, nr. 2.

Corporate governance

De Staat is 100% aandeelhouder van Twinning Holding B.V.. Sinds de reorganisatie van Twinning is het directeurschap geen fulltime functie meer. De raad van commissarissen bestaat mede daarom ook uit slechts twee personen. De algemene vergadering van aandeelhouders van Twinning benoemt de raad van commissarissen alsmede de directeur(en). De Raad van Commissarissen houdt toezicht op het beleid van de directie en op de algemene gang van zaken bij Twinning. Belangrijkste taak van directie en RvC is het toezicht op de uitvoering door Sienna van het beheerscontract voor de deelnemingenportefeuille. Voornemens tot verkoop van deelnemingen door Sienna dienen door Twinning te worden goedgekeurd.

Evenals andere staatsdeelnemingen heeft Twinning het afgelopen jaar de Code Tabaksblad geïmplementeerd. Alhoewel een aantal aanbevelingen van de Code op Twinning, vanwege de beperkte operationele activiteiten niet van toepassing is, zijn overigens de aanbevelingen van de Code zoveel als mogelijk overgenomen. Twinning voldoet daarmee volledig aan de uitgangspunten zoals de Staat die als aandeelhouder bij al zijn deelnemingen hanteert.

Conclusie

In 2000 is reeds geconcludeerd dat Twinning als zodanig geen specifiek publiek doel meer dient. In 2003 zijn de operationele activiteiten van Twinning beëindigd en is het beheer van de portefeuille overgedragen aan Sienna. De beheersovereenkomst heeft als doel om de participatieportefeuille uiteindelijk in 2008 (met een uitloop van eventueel nog 2 jaar) volledig te hebben afgestoten. De verkoop van Twinning vindt plaats via het gefaseerde proces van individuele verkopen (of liquidaties) van participaties uit de portefeuille, waardoor op termijn de gehele portefeuille afgestoten zal zijn. Alsdan kan ook Twinning als staatsdeelneming worden opgeheven. De Staat streeft als aandeelhouder van Twinning naar een zakelijk en efficiënt beheer van de bestaande deelnemingen en verplichtingen.

Bijlage: Vragenlijst “publiek kader” t.b.v. de evaluatie van staatsdeelnemingen

Identificatie van publieke belangen		
1.	Wat zijn de oorspronkelijke publieke belangen zoals ze ten tijde van het aangaan van de deelneming werden gedefinieerd?	Begin met een korte en heldere opsomming, bij voorkeur in bullet points, en vermeld de bijzonderheden daarna. Verwijs waar mogelijk naar relevante stukken, zoals oprichtingswet, regelgeving en brieven aan de Tweede Kamer.
2.	Zijn deze respectievelijke belangen nog steeds aan te merken als publiek belang, met andere woorden: is er nog steeds een specifieke overheidsbemoediging vereist om deze belangen veilig te stellen?	Het is van belang hierbij maatschappelijk belang te onderscheiden van publiek belang. Geef een toelichting en verwijs waar mogelijk naar relevante stukken.
3.	Zijn er nieuwe publieke belangen ontstaan die met de deelneming samenhangen?	Verwijs waar mogelijk naar relevante stukken, zoals regelgeving en brieven aan de Tweede Kamer. Indien dit niet mogelijk is, motiveer.
Wijze van borging van publieke belangen		
4.	Hoe zijn de thans relevante publieke belangen geborgd?	<p>De mogelijke <u>publiekrechtelijke</u> middelen zijn (aflopend gerangschikt naar zwaarte van de uit te oefenen invloed):</p> <ul style="list-style-type: none"> - ambtelijke hiërarchie (directe ministeriële verantwoordelijkheid); - uitvoering door een agentschap of publiekrechtelijk ZBO; - wet- en regelgeving; - verlenen van vergunningen; - concessies (gaswinning, openbaar vervoer); - aanbestedingen; - veilingen; - vermogensoverdrachten (subsidies e.d.). <p>De mogelijke <u>privaatrechtelijke</u> middelen zijn (aflopend gerangschikt naar zwaarte van de uit te oefenen invloed):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Overeenkomst; • Uitvoering door een stichting of een onderneming zonder rechtspersoonlijkheid; • Oprichting van of deelneming in een vennootschap. <p>Geef per genoemd publiek belang aan hoe dit belang wordt beschermd. Licht de werking van de borgingsinstrumenten toe.</p>
5.	Hoe is het toezicht bij deze borging georganiseerd?	Geef per borgingsinstrument aan hoe het toezicht is georganiseerd. Als er objectieve feiten bekend zijn over de effectiviteit van die borging (bijv. door een rapport van de Algemene Rekenkamer), vermeld die dan.

Betekenis van deelneming voor de onderhavige publieke belangen		
6.	Geef aan wat de betekenis is van de kapitaalverschaffing door de Staat voor een goede borging van de thans relevante publieke belangen.	In het algemeen kan worden gesteld dat de functie van kapitaalverschaffing of de financieringsfunctie in de meeste gevallen adequaat door de markt kan worden vervuld. Er kan echter ook sprake zijn van een bijzondere situatie. Zo kunnen bepaalde goederen en diensten waarvan de aanwezigheid het algemene nut dient, niet zonder het door de Staat beschikbaar gestelde kapitaal tot stand komen omdat er bijvoorbeeld geen marktpartijen aanwezig zijn die de financieringsfunctie op zich zouden willen nemen (denk aan zeer omvangrijke investeringen of onevenredig hoge risico's die met de investeringen samenhangen). Geef dus aan wat de beweegredenen voor de overheid zijn om aan een onderneming risicodragend kapitaal te (blijven) verschaffen.
7.	Geef aan wat de betekenis is van de rechten die aan de kapitaalverschaffing zijn verbonden voor een goede borging van het publieke belang.	Het hierbij erom of (en zo ja, op welke wijze) de Staat zijn zeggenschapsrechten uit hoofde van aandeelhouderschap aanwendt om het publieke belang te behartigen. Benoem de rechten en bevoegdheden die de Staat in dit kader inzet en geeft aan hoe het publieke belang daarmee gediend is.
Effectiviteit		
8.	Zijn de borgingsinstrumenten (exclusief de deelneming) in combinatie met het toezicht naar het oordeel van de verantwoordelijke minister effectief?	
Conclusies		
9.	Is het publieke kader voldoende robuust?	Het publieke kader is voldoende robuust indien het goede mogelijkheden biedt voor de behartiging van het publieke belang buiten de deelneming om.
10.	Indien vraag 9 negatief is beantwoord: vormt dit een belemmering voor eventuele vervreemding van de deelneming?	Het is niet altijd mogelijk om bepaalde publieke belangen goed te borgen, ongeacht de middelen die worden ingezet. Het niet robuust zijn van het publieke kader is op zich geen belemmering voor vervreemding. Wanneer het gebrekkige publieke kader echter door (de aanwezigheid van) een deelneming wordt ondervangen, is dit – zolang het kader niet goed is geregeld – wel een belemmering. Gebruik bij beantwoording van deze vraag ook de analyse onder (6) en (7).
11.	Indien de inrichting van publiek kader een belemmering vormt voor eventuele vervreemding van de deelneming: welke maatregelen dienen te worden genomen? Formuleer concrete aandachtspunten in de huidige situatie, zo mogelijk met een oplossing en een termijn waarop die oplossing moet zijn bereikt.	Het uitgangspunt van het deelnemingenbeleid is dat het publieke kader direct bij het aangaan van de deelneming wordt gerealiseerd. Actiepunten moeten daardoor direct worden opgepakt en de hier genoemde termijnen kunnen niet langer zijn dan de doorlooptijd van regelgeving e.d. De maatregelen zullen in de regel gericht zijn

		op de versterking van publiek kader op zwakke plekken, waarbij de Staat de onder (4) genoemde middelen ter beschikking staan.
12.	Indien bij beantwoording van vragen 6, 7 en 11 blijkt dat bij deelneming een essentieel onderdeel is van de inrichting van publiek kader met een permanent karakter, is de rechtsvorm dan nog adequaat? Weeg de huidige rechtsvorm af tegen andere mogelijke rechtsvormen.	Gedacht moet worden aan omvorming tot stichting, ZBO of integreren in de ambtelijke hiërarchie (taak van dienst, Agentschap).