

Vergaderjaar 2019–2020

28 165

Deelnemingenbeleid rijksoverheid

Nr. 327

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 juni 2020

De vaste commissie voor Financiën heeft mij verzocht om uw Kamer te informeren over mijn plannen met staatsdeelnemingen voor 2020 in mijn rol als aandeelhouder. In deze brief gaan de Staatssecretaris van Financiën (Fiscaliteit en Belastingdienst), vanuit zijn verantwoordelijk voor het aandeelhouderschap van Holland Casino en Nederlandse Loterij, en ik, vanuit mijn verantwoordelijkheid voor de andere staatsdeelnemingen en het deelnemingenbeleid, hierop in. Deze brief maakt deel uit van de nieuwe jaarcyclus monitoring staatsdeelnemingen, waartoe de vaste commissie voor Financiën heeft besloten.

In de beantwoording van het schriftelijk overleg inzake Buitenlandse investeringen¹ heb ik aanvullend aangekondigd om u vaker te informeren over investeringsvoorstellen van staatsdeelnemingen die ik heb goedgekeurd. Deze toezegging neem ik graag mee in de nieuwe cyclus en zal ik vanaf dit jaar op twee momenten in het jaar doen: via deze brief (verzending in het vervolg in het begin van het jaar) en via het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen (verzending voor de zomer). In de bijlage zijn alle tot nu toe goedgekeurde investeringsvoorstellen in 2020 opgenomen².

Twee andere nieuwe onderdelen van de jaarcyclus monitoring staatsdeelnemingen, een werkbezoek van de vaste commissie voor Financiën aan een deelneming en het nieuwe vooruitkijkend algemeen overleg staatsdeelnemingen in het voorjaar, hebben door de COVID-19 crisis helaas geen doorgang kunnen vinden.

De COVID-19 crisis heeft ook grote impact op de staatsdeelnemingen. Sommige deelnemingen, zoals NS, Schiphol, KLM en Holland Casino, zijn direct hard geraakt. Voor andere staatsdeelnemingen zijn de conse-

¹ Kamerstuk 28 165, nr. 321

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

quantities nog niet helder en zal de tijd uitwijzen hoe groot de impact op de langere termijn zal zijn. Alle staatsdeelnemingen nemen de voor hen passende maatregelen om de operationele en financiële effecten van de COVID-19 crisis te beheersen.

Als aandeelhouder heb ik contact met alle staatsdeelnemingen over de impact op de borging van de publieke belangen en de financiële positie van de deelnemingen. Over de intentie van het kabinet om financiële steun te verlenen aan KLM heb ik samen met de Minister van Infrastructuur en Waterstaat uw Kamer op 24 april 2020 geïnformeerd³. Daarnaast heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat u op 5 juni 2020 geïnformeerd over de beschikbaarheidsvergoeding voor het openbaar vervoer, waaronder voor NS⁴.

De COVID-19 crisis zal bepalend zijn voor de ontwikkelingen bij de staatsdeelnemingen in 2020 en ik blijf deze ontwikkelingen nauwgezet volgen. In deze brief geef ik u verder een update van andere ontwikkelingen die in 2020 spelen: de beleidsdoorlichting Deelnemingenbeleid, het nieuwe MVO-beleid voor staatsdeelnemingen en het onderzoek naar de toekomstopties van de Volksbank. Tot slot informeert de Staatssecretaris van Financiën (Fiscaliteit en Belastingdienst) u over ontwikkelingen op het gebied van de kansspelen.

Beleidsdoorlichting Deelnemingenbeleid

De nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid 2013⁵ (nota Deelnemingen) vormt het kader voor de invulling van de aandeelhoudersrol door de staat. Dit jaar wordt de nota Deelnemingen geëvalueerd door middel van de beleidsdoorlichting Deelnemingenbeleid. De opzet hiervan is in september 2019 naar uw Kamer gezonden⁶.

De beleidsdoorlichting gaat in op de rationale achter het aandeelhouderschap van de staat als instrument om publieke belangen te borgen en de economische en politieke argumenten hierachter. Daarnaast worden alle facetten van de uitvoering van de nota Deelnemingen geëvalueerd; het aangaan, afstoten en het beheer van deelnemingen. Tot slot wordt, onder andere op basis van *best practices* in enkele andere (Europese) landen, ingegaan op mogelijke verbeteringen voor het deelnemingenbeleid.

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) vraagt om een onafhankelijke beoordeling van de beleidsdoorlichting. Prof. dr. Mijntje Lückerrath-Rovers (hoogleraar Corporate Governance aan de Tilburg University) en drs. Johannes Hers (hoofd van het cluster Financiële markten en Finance bij SEO Economisch Onderzoek) zijn bereid om kritisch mee- en tegen te denken en een oordeel te vellen over het onderzoek.

Om de maatschappelijke toegevoegde waarde van het aandeelhouderschap van de staat zo optimaal mogelijk te maken, is het van belang om te weten wat wel en niet werkt, zodat het bestaande beleid verbeterd kan worden. Daarom worden uit de evaluatie algemene lessen voor toekomstig beleid getrokken. Daarnaast leg ik met de beleidsdoorlichting verantwoording af over het gevoerde beleid van de afgelopen zeven jaar.

Uw Kamer wordt naar verwachting eind 2020 over de uitkomsten van de beleidsdoorlichting en de reactie van het kabinet daarop geïnformeerd. De

³ Kamerstuk 29 232, nr. 9

⁴ Kamerstuk 23 645, nr. 723

⁵ Kamerstuk 28 165, nr. 165

⁶ Kamerstuk 31 935, nr. 54

doorlichting kan aanleiding geven om het beleid te wijzigen en tot een nieuwe nota Deelnemingenbeleid te komen. In de kabinetsreactie zal ik hier uitgebreid bij stilstaan. Naar aanleiding daarvan voer ik graag met uw Kamer het debat over de rol van de staat als aandeelhouder, de doelstellingen van het deelnemingenbeleid en de invulling van het deelnemingenbeleid.

MVO-beleid

Het laatste decennium is maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) steeds hoger op de agenda komen te staan. Bedrijven hebben meer aandacht voor de impact die ze hebben op de maatschappij en nemen hier in toenemende mate verantwoordelijkheid voor. Als publiek aandeelhouder juich ik dit toe. Ik ben dan ook blij om vast te kunnen stellen dat de staatsdeelnemingen zich met toewijding inzetten voor een breed scala aan maatschappelijke thema's, het gesprek aangaan met verschillende stakeholders en goed scoren op transparantie.

Ik heb in debatten in de Eerste en Tweede Kamer over de oprichting van Invest-NL toegezegd om het gesprek aan te gaan met de deelnemingen en hen, voor zover zij hier niet al aan voldeden, te verzoeken relevante internationale richtlijnen na te leven. Deze toezegging, en het belang dat ik hecht aan MVO, waren voor mij aanleiding om te analyseren of het huidige MVO-beleid voor staatsdeelnemingen nog passend is.

In het afgelopen jaar heeft er allereerst een inventarisatie plaatsgevonden van het MVO-beleid van de verschillende staatdeelnemingen. Op basis van deze inventarisatie en gesprekken met een aantal deelnemingen, andere stakeholders en publieke aandeelhouders in Noorwegen en Zweden, is gekeken hoe het MVO-beleid voor staatsdeelnemingen verder ontwikkeld kan worden. Hierbij is het steeds van groot belang geweest om een balans te vinden tussen de verantwoordelijkheid van iedere deelneming om eigen MVO-prioriteiten te blijven stellen en mijn verantwoordelijkheid als aandeelhouder in het stimuleren, en zo nodig tot verantwoording roepen, van de deelnemingen met betrekking tot hun MVO-activiteiten. Deze benadering doet recht aan het maatwerkkarakter van MVO-beleid. Daarnaast past deze opzet van het MVO-beleid bij mijn rol als aandeelhouder; het beleid waarborgt gepaste afstand ten opzichte van (de operationele zaken van) de deelnemingen.

Inhoud MVO-beleid

Als aandeelhouder verwacht ik dat staatsdeelnemingen een voorbeeldfunctie vervullen in hun eigen sector bij het nemen van hun verantwoordelijkheid voor mensen, de maatschappij en het milieu voor zover deze worden beïnvloed door de bedrijfsactiviteiten. Daarom vraag ik van de staatsdeelnemingen dat ze zoveel mogelijk aan (blijven) sluiten bij breed gedragen internationale richtlijnen ten aanzien van i) het opstellen en implementeren van MVO-beleid en ii) transparantie en rapportage. Tevens zal ik de staatsdeelnemingen vragen om drie tot zes concrete doelstellingen te formuleren op het gebied van de thema's mensenrechten, veilige werkomgeving, klimaat & milieu en financiële transparantie & anti-corruptie. Bovendien zal MVO meer aandacht krijgen bij het beoordelen van investeringsvoorstellen en bij het (her)benoemen van bestuurders en commissarissen.

1. Richtlijnen ter ondersteuning van het MVO-beleid

Om bedrijven te helpen met het vormen van MVO-beleid zijn er verschillende (inter-)nationale richtlijnen. In de basis wil ik dat alle staatsdeelnemingen de volgende richtlijnen onderschrijven:

| Richtlijn | Beschrijving |
|--|--|
| OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen | Handvaten voor bedrijven om met kwesties zoals ketenverantwoordelijkheid, mensenrechten, kinderarbeid, milieu en corruptie om te gaan. De OESO-richtlijnen vormen het uitgangspunt voor het Nederlandse internationaal MVO-beleid. |
| UN Global Compact | Tien ethische principes op het gebied van mensenrechten, arbeid, milieu en anti-corruptie. |
| UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPR) | Internationaal geaccepteerde richtlijnen over hoe bedrijven (en staten) met mensenrechten dienen om te gaan. |
| Corporate Governance Code | Nederlandse gedragsregels die voor beursgenoteerde bedrijven wettelijk verankerd zijn. De regels zien toe op een goed bestuur die de belangen van aandeelhouders, werknemers en andere belanghebbenden beschermt. |

2. Richtlijnen transparantie en rapportage

MVO betekent in de praktijk voor elke onderneming iets anders. De verscheidenheid van deelnemingen kan het lastig maken om de deelnemingen langs dezelfde lat te meten. De mate van transparantie over MVO laat zich wel meten. In dit kader verwachten wij dat staatsdeelnemingen zich houden aan de volgende richtlijnen/standaarden:

| Richtlijn | Beschrijving |
|---|---|
| Transparantie-benchmark | Toetst iedere twee jaar hoe transparant bedrijven zijn over MVO-onderwerpen, initiatief van het Ministerie van EZK. |
| GRI-standaard | Internationaal erkende standaard voor duurzaamheidsverslaglegging die o.a. een materialiteitsanalyse vereist. |
| UN Guiding Principles Reporting Framework | Dit raamwerk helpt bedrijven te rapporteren over hun prestaties op het gebied van mensenrechten in lijn met de UN Guiding Principles. |

Bij de richtlijnen genoemd onder 1 en 2 is het van belang dat de richtlijnen relevant zijn voor de staatsdeelneming. Hierbij wordt een «comply or explain»-principe toegepast, waarbij de deelneming aangeeft in hoeverre de richtlijn al dan niet van toepassing is op hun bedrijfsactiviteiten.

3. Concrete MVO-doelstellingen binnen maatschappelijk relevante thema's

De thema's mensenrechten, veilige werkomgeving, klimaat & milieu en financiële transparantie & anti-corruptie zijn dermate belangrijk, dat ik ze wil expliciteren binnen het aandeelhouderschap. In algemene zin vraag ik de deelnemingen om binnen hun strategie en activiteiten aandacht te besteden aan deze thema's, voor zover deze relevant zijn. Daarnaast zal ik de staatsdeelnemingen vragen om drie tot zes concrete doelstellingen te formuleren binnen deze thema's. De doelstellingen moeten wezenlijk relevant zijn voor de bedrijfsactiviteiten en uitdagingen van de specifieke deelneming en bij voorkeur meetbaar, maar in ieder geval traceerbaar, zijn. Voor de invulling van deze thema's kunnen de deelnemingen aansluiting zoeken bij de *Sustainable Development Goals* (SDG's).

De voortgang ten aanzien van deze concrete doelstellingen zal vervolgens tijdens de reguliere gesprekken met de deelnemingen worden besproken. Daarnaast zal hierover jaarlijks worden gerapporteerd in het Jaarverslag Beheer Deelnemingen. Zo kunnen de prestaties van de deelnemingen

vergeleken worden met hun prestaties in de voorgaande jaren en kan worden nagegaan of, en in hoeverre, de staatsdeelneming vooruitgang heeft geboekt ten aanzien van de geformuleerde MVO-doelstellingen.

Vervolgstappen

In de komende periode ga ik actief en doorlopend het gesprek aan met de deelnemingen over het aangescherpte MVO-beleid voor staatsdeelnemingen. Daarbij zal ook ruimschoots aandacht zijn voor het formuleren van concrete doelstellingen. Over deze doelstellingen zal voor het eerst worden gerapporteerd in het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen 2020.

Onderzoek naar de toekomstopties van de Volksbank

In mijn Kamerbrief van 11 november 2019⁷ en het algemeen overleg over de toekomst van de Volksbank van 14 november 2019⁸, heb ik aangegeven dat ik in afwachting van een nieuwe rapportage van NLF1 alvast een aantal toekomstopties voor de bank nader wil onderzoeken. Deze verkenning ziet op de verzelfstandigingsopties van de Volksbank waarbij ik ook kijk naar mogelijkheden om invulling te geven aan het borgen van het maatschappelijke karakter van de bank. In het algemeen overleg heb ik, op verzoek van de heer Snels (GroenLinks), toegezegd dat ik mijn uiterste best zal doen om dit onderzoek voor de zomer van 2020 aan de Kamer te doen toekomen. Het onderzoek naar de toekomstopties van de Volksbank wordt thans verricht. Voor dit onderzoek vindt overleg plaats met NLF1, de Volksbank, DNB en de Europese Commissie. Door de werkzaamheden die samenhangen met de huidige COVID-19 crisis is het op zichzelf al ambitieuze tijdspad voor afronding voor de zomer, helaas niet mogelijk. Ik streef ernaar u het onderzoek zo spoedig mogelijk te doen toekomen.

Ontwikkelingen kansspelen

Moties Ronnes en Alkaya

Op 18 december 2019 vond het VAO Staatsdeelnemingen plaats, waarbij een aantal moties op het gebied van kansspelen zijn ingediend. De Tweede Kamer heeft een motie⁹ van het lid Ronnes (CDA) aangenomen, waarin de regering onder meer wordt verzocht de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid expliciet en actief te bespreken met de staatsdeelnemingen Nederlandse Loterij en Holland Casino en hierover transparant te rapporteren in het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen. In dat debat is daarbij aangegeven dat ook de aangehouden motie van het lid Alkaya¹⁰ in die gesprekken zal worden betrokken.¹¹ In de motie wordt de regering verzocht – in het licht van het voorkomen van kansspelverslaving – er zorg voor te dragen dat het minder gemakkelijk wordt om in één keer veel geld te besteden via de website van de Staatsloterij. Onderstaand geeft de Staatssecretaris van Financiën (Fiscaliteit en Belastingdienst) invulling aan dit gedeelte van de motie Ronnes.

De motie Ronnes roept de regering daarnaast op om in de lagere regelgeving van de Wet Kansspelen op Afstand en in haar kabinetsvisie voldoende aandacht te schenken aan kwetsbare groepen. De Minister voor Rechtsbescherming heeft in zijn brief van 3 maart 2020 aanscher-

⁷ Kamerstuk 33 532, nr. 87

⁸ Kamerstuk 33 532, nr. 88

⁹ Kamerstuk 28 165, nr. 316

¹⁰ Kamerstuk 28 165, nr. 312

¹¹ Handelingen II 2019/20, 38, item 15

pingen aangekondigd op het terrein van reclame voor kansspelen.¹² Ik, de Staatssecretaris van Financiën (Fiscaliteit en Belastingdienst), heb aan Holland Casino en Nederlandse Loterij gevraagd om aandacht te besteden aan deze aanscherpingen in hun eigen beleid. Samen met de Minister voor Rechtsbescherming, die verantwoordelijk is voor het kansspelbeleid, deel ik de noodzaak tot een veilig en verantwoord kansspel aanbod.

Doelstellingen kansspelbeleid

De kern van het kansspelbeleid is het reguleren van kansspelen met bijzondere aandacht voor het tegengaan van kansspelverslaving, het beschermen van de consumenten en het tegengaan van aan kansspelgerelateerde criminaliteit en fraude. Het beleid en de wetgeving rondom kansspelen valt onder de Minister voor Rechtsbescherming. Het toezicht op de kansspelsector is aan de Kansspelautoriteit (Ksa). De Ksa maakt zich als toezichthouder sterk voor een betrouwbaar aanbod van kansspelen in een veilige omgeving.

Naast het maken van wet- en regelgeving en het houden van toezicht daarop, verhoudt de overheid zich ook in de rol van aandeelhouder tot Nederlandse Loterij en Holland Casino. Bij dit aandeelhouderschap spelen de publieke belangen een belangrijke rol. Als staatsdeelnemingen dragen Nederlandse Loterij en Holland Casino bij aan de doelen van het kansspelbeleid door het creëren van een verantwoord, betrouwbaar en legaal aanbod van kansspelen. Het achterliggende doel is om de bestaande vraag naar kansspelen te kanaliseren naar het legale aanbod, door een aantrekkelijk alternatief te zijn voor illegale kansspelen.

Uitvoering motie Ronnes

De bovengenoemde doelstellingen van het kansspelbeleid zijn onlosmakelijk verbonden met de doelstellingen van de betrokken staatsdeelnemingen, Holland Casino en Nederlandse Loterij. Deze doelstellingen vormen dan ook een terugkerend thema in de gesprekken tussen aandeelhouder en staatsdeelneming. De motie is voor mij wel aanleiding geweest het thema «veilig en verantwoord aanbieden» nog nadrukkelijker en meer expliciet onder hun aandacht te brengen.

Richting de betrokken staatsdeelnemingen benadruk ik dat het uitdragen – in woord en daad – van het belang van veilig en verantwoord spel in de eerste plaats vanuit de onderneming zelf moet komen. Het is aan deze ondernemingen om hierin een voorbeeldrol te vervullen en daarin zoveel mogelijk transparantie te betrachten. Van deze ondernemingen mag verwacht worden dat zij relevante wettelijke bepalingen naleven en hun reclame-uitingen, op televisie of via andere media, niet richten op kwetsbare groepen. In het verlengde daarvan hecht ik eraan te benadrukken dat de bescherming niet alleen moet zien op minderjarigen maar dat ook expliciet aandacht moet worden besteed aan de bescherming van jongvolwassenen.

Zowel Nederlandse Loterij als Holland Casino onderschrijven het belang van verantwoord spel en zijn zich bewust van hun voorbeeldrol.

Zo herijkt Nederlandse loterij haar beleid rondom verantwoord spel voortdurend, waarbij de focus primair ligt op kansspelen met een hoger risico op kansspelverslaving. De speellimieten van haar producten, dus ook Staatsloterij, worden op basis van intensieve monitoring voortdurend geëvalueerd en daar waar nodig aangepast. Staatsloterij heeft als gevolg

¹² Kamerstuk 24 557, nr. 168

hiervan het aantal loten dat per transactie op haar website kan worden gekocht recent aangepast. Het is niet meer mogelijk om per transactie meer dan 100 loten te kopen of om per week meer dan € 5.000 te besteden. Ook is Nederlandse Loterij in 2019 een samenwerking aangegaan met Hervitas, specialisten in het voorkomen en behandelen van game- en gokverslaving. Het doel van deze samenwerking is om de risico's op kansspelverslaving nog beter te betrekken in het product-aanbod en de reclame. Bovendien krijgen alle nieuwe medewerkers van Nederlandse Loterij een introductie over verantwoord aanbieden van kansspelen en volgen medewerkers op sleutelposities en van de klantenservice specialistische trainingen. Nederlandse Loterij wil hiermee een organisatie creëren waarbinnen men op alle niveaus alert en kritisch is als het gaat om het verantwoord aanbieden van kansspelen.

Ook bij Holland Casino is verantwoord spelaanbod een topprioriteit waarop de bedrijfsvoering is ingericht. Het beleidskader van Holland Casino kent drie speerpunten: verantwoord spelen, eerlijk en betrouwbaar spelaanbod en het garanderen van een veilige speelomgeving. Deze speerpunten zijn gebaseerd op de publieke doelstellingen van het kansspelbeleid. Het Preventiebeleid Kansspelen (PBK) dat Holland Casino samen met experts op het gebied van verslavingszorg heeft ontwikkeld, neemt een centrale plaats in bij het aanbieden van verantwoord spel. Hiermee wil Holland Casino haar gasten op een veilige en verantwoorde manier laten deelnemen aan het spel. Omdat jongvolwassenen gevoeliger zijn voor kansspelverslaving, is het beleid ten aanzien van deze groep strenger. Eerder dan bij andere gasten volgt voor jongvolwassenen een bewustwordingsgesprek bij frequent bezoek. Dat Holland Casino dit thema serieus neemt, is ook op te maken uit de wijze waarop ze zich hierover verantwoordt in haar jaarverslagen. Zo is in het jaarverslag van Holland Casino te lezen dat het in 2019 maar liefst 25.105 PBK-gesprekken heeft gevoerd met gasten.

Conclusie

Holland Casino en Nederlandse Loterij zijn zich bewust van het belang van veilig en verantwoord spel. De geschetste initiatieven van deze staatsdeelnemingen steun ik. De motie Ronnes zie ik als een extra aanmoediging om blijvend een beroep te doen op de maatschappelijke rol van beide organisaties en ik verwacht van Holland Casino en Nederlandse Loterij dat zij initiatief op dit onderwerp blijven tonen en een voorbeeldfunctie vervullen. Periodiek bespreek ik dit thema met de betrokken staatsdeelnemingen en ik zal uw Kamer via het Jaarverslag Beheer Staatdeelnemingen hierover blijven informeren.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

De Staatssecretaris van Financiën,
J.A. Vijlbrief