

Vergaderjaar 1996–1997

25 178

Beleid inzake staatsdeelnemingen

Nr. 2

NOTA

Hoofdstuk 1	Inleiding	2	Hoofdstuk 4	De rol van Financiën	10
Hoofdstuk 2	Deelnemingenbeleid vanaf 1985	2	4.1	Juniverslag 1994 van de Algemene Rekenkamer	10
2.1	Inleiding	2	4.2	Algemene reactie op de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer	11
2.2	Heroverwegingswerkgroep verkoop staatsdeelnemingen	2	4.3	Procedure met betrekking tot verkoop staatsdeelnemingen	11
2.3	Randvoorwaarden bij verkoop	4	4.3.1	Organisatie-structuur	11
			4.3.2	Entamering van afstotingen	12
Hoofdstuk 3	De relatie met het verzelfstandigingenbeleid en de keuze voor de vennootschappelijke rechtsvorm	5	4.3.3	Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen	12
3.1	Het Beleidskader verzelfstandigingen	5	4.4	De rol van het Begeleidingsteam en de rol van Financiën	12
3.2	Criteria voor de keuze voor de vennootschappelijke rechtsvorm	6	Hoofdstuk 5	Budgettaire beeld verkoop staatsdeelnemingen	12
3.3	Aandeelhouderschap Staat	7	5.1	Inleiding	12
3.3.1	Inleiding	7	5.2	Overzicht ontwikkeling bestand staatsdeelnemingen	13
3.3.2	Versterking positie aandeelhouder	8	5.3	Overzicht budgettaire beeld directe deelnemingen	15
3.3.3	Invulling aandeelhouderschap door Staat	8	5.4	Overzicht budgettaire beeld indirecte deelnemingen	16
3.4	Dividendbeleid	9			

Hoofdstuk 1 Inleiding

De Algemene Rekenkamer (AR) heeft in haar Juniverslag 1994¹ aandacht besteed aan het beheer van staatsdeelnemingen. In dat kader is ook bijzondere aandacht besteed aan de coördinerende rol van Financiën op het gebied van staatsdeelnemingen. Voorts zijn er vragen door de vaste kamercommissie van Financiën gesteld over het afstotingsbeleid bij staatsdeelnemingen².

Over de verkoop van de staatsdeelnemingen is het Parlement op grond van artikel 29, lid 6, van de Comptabiliteitswet³ telkenmale bericht wanneer een (deel van) een deelneming was afgestoten. Daarnaast ontvangt het Parlement jaarlijks, omstreeks de derde dinsdag van september, een totaaloverzicht betreffende de staatsdeelnemingen, met toelichting, waaruit onder meer de mutaties blijken.

In deze nota is in paragraaf 5.2 een overzicht opgenomen van de ontwikkeling van het bestand staatsdeelnemingen sinds 1985 en wordt in paragraaf 5.3 en 5.4 een overzicht gegeven van het budgettaire beeld van afstotingen van staatsdeelnemingen sinds de voortgangsrapportage over de verkoop van staatsdeelnemingen van april 1988⁴.

In deze nota zal in hoofdstuk 2 het deelnemingenbeleid uiteengezet worden. Meer specifiek zal in hoofdstuk 3 worden ingegaan op de keuze voor de vennootschappelijke rechtsvorm en de relatie van het staatsdeelnemingenbeleid met het verzelfstandigingsbeleid. Daarbij wordt ook ingegaan op de invulling die de Staat geeft aan het aandeelhouderschap en op het dividendbeleid ten aanzien van staatsdeelnemingen. Vervolgens zal in hoofdstuk 4 worden ingegaan op de bevindingen van de AR in haar Juniverslag 1994, waarbij een beschrijving wordt gegeven van de procedure met betrekking tot verkoop van Staatsdeelnemingen en de rol van Financiën daarbij. Tot slot zal in hoofdstuk 5 aandacht worden besteed aan het budgettaire beeld van de verkoop van staatsdeelnemingen.

Hoofdstuk 2 Deelnemingenbeleid vanaf 1985

2.1 Inleiding

Het beleid is er sinds 1985 op gericht dat bestaande deelnemingen worden afgestoten, tenzij er doorslaggevende redenen bestaan om de deelneming tijdelijk of blijvend te continueren. Doorslaggevende redenen kunnen gelegen zijn in het algemeen belang of een specifiek nationaal economisch belang of andere specifieke belangen, zoals destijds bijvoorbeeld defensie-belangen. Sinds 1985 is gekozen voor een pragmatische benadering waarbij per deelneming bezien moet worden of er nog doorslaggevende redenen bestaan. Zie hierover ook de volgende paragraaf. Nieuwe deelnemingen ontstaan door verzelfstandigingen, indien de vorm waarin de verzelfstandiging plaatsvindt privaatrechtelijk is. De verzelfstandiging in de vorm van een privaatrechtelijke rechtspersoon is dan vaak de eerste fase en, na een aantal jaren marktervaring, kan afstoting naar particulier aandeelhouderschap volgen, al dan niet gefaseerd. Vanwege deze relatie met de verzelfstandiging wordt in het volgende hoofdstuk uitgebreid ingegaan op de keuze voor de vennootschappelijke rechtsvorm en de relatie met het verzelfstandigingsbeleid. Voor de volledigheid dient opgemerkt te worden dat, in uitzonderingsgevallen, om specifieke redenen (verder) wordt deelgenomen in bestaande en nieuwe privaatrechtelijke ondernemingen. Op deze bijzondere gevallen wordt in paragraaf 5.2 kort ingegaan.

¹ Door de AR op 28 juni 1994 aan de Tweede Kamer aangeboden. Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 23 785, nrs. 1–2.

² De Algemene Commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer vroeg naar aanleiding van het rapport van de AR van juni 1994 de Minister van Financiën op 26 juli 1994 onder meer hoe deze het afstotingsbeleid meer gestalte wil geven. Vervolgens is dit onderwerp aan de orde geweest in de vaste commissie voor Financiën, die mij bij brief van 23 november 1995 – onder verwijzing naar mijn reactie op het AR-rapport – heeft gevraagd het beleid ter zake uiteen te zetten. Ik heb de Tweede Kamer toegezegd met een nota op dit onderwerp terug te komen.

³ Staatsblad 1976, nr. 671, laatstelijk gewijzigd bij wet van 24 januari 1992, Staatsblad 1992, nr. 351.

⁴ Door de minister van Financiën aan de Tweede Kamer aangeboden bij brief van 25 april 1988. Tweede Kamer, vergaderjaar 1987–1988, 16 625, nr. 102.

2.2 Heroverwegingswerkgroep verkoop staatsdeelnemingen

Het deelnemingenbeleid van de Staat is sinds 1985 gebaseerd op het beleid dat destijds door de heroverwegingswerkgroep verkoop staatsdeelnemingen is geformuleerd.

Het rapport «Verkoop staatsdeelnemingen» van deze werkgroep werd door het kabinet onderschreven en door Minister van Financiën Ruding aan het parlement gezonden¹. Het maakte deel uit van een serie heroverwegingsstudies die op initiatief van de minister van Financiën door het kabinet werd geëntameerd.

Het deelnemingenbeleid van de Staat heeft sindsdien geleid tot het afstoten van een groot aantal staatsbelangen. Ter zake verwijs ik naar de voortgangsrapportage van april 1988 en de in Hoofdstuk 5 opgenomen overzichten van (het budgettaire beeld van) afstotingen sinds april 1988.

De werkgroep stelde zich in het Heroverwegingsrapport op het algemene standpunt dat voldoende specifieke, doorslaggevende redenen aanwezig dienen te zijn om een deelneming van de Staat in ondernemingen te rechtvaardigen. Aan de hand van onderstaande criteria oordeelde de werkgroep of handhaving (geheel, gedeeltelijk of voorlopig) of afstoting van de deelneming gewenst is:

- Doel van deelname. Wat is destijds het doel geweest tot overheidsdeelname, is dit doel inmiddels bereikt of is dit doel nog voldoende actueel?
- Pragmatische toets van het doel. Is staatsdeelname nog steeds het geëigende instrument om het beoogde doel te realiseren? Hierbij wordt onder andere beoordeeld of staatsdeelname ertoe strekt een bepaald openbaar voorzieningenniveau op peil te houden of dat de onderneming specifieke overheidstaken uitvoert.
- Betreft de deelneming een onderneming die een monopolie exploiteert of is de Staat de grootste afnemer van de producten van deze onderneming?

Indien afstoting tot aantasting van de nagestreefde doelen zou leiden, moet volgens het heroverwegingsrapport worden onderzocht of een adequaat alternatief voor het deelnemingsinstrument voorhanden is. Indien de conclusie luidt dat gehele of gedeeltelijke afstoting aanbeveling verdient, moeten bij afstoting een aantal relevante randvoorwaarden in acht worden genomen.

In de volgende paragraaf wordt nader op de randvoorwaarden bij feitelijke verkoop ingegaan.

Tien jaar nadat de bovengenoemde criteria voor afstoting zijn opgesteld, kan worden vastgesteld dat het algemene uitgangspunt, zoals dat destijds geformuleerd is, nog steeds een uitstekende basis voor toekomstig beleid oplevert. Immers de toets of voor deelnemen door de Staat nog steeds doorslaggevende redenen aanwezig zijn is zeer geschikt om met zekere tussenpozen op het bestand staatsdeelnemingen toe te passen. Dat biedt gelegenheid om onder meer te beoordelen of de uitkomsten van deze toets nog steeds gelden in het licht van ontwikkelingen in onder meer maatschappelijk en economisch opzicht, of dat intussen de specifieke doorslaggevende redenen zijn komen te ontbreken.

Daarom vindt aan de hand van de genoemde criteria periodiek heroverweging plaats ten aanzien van het bestaande aandeelhouderschap van de Staat in ondernemingen.

De hiervoor genoemde criteria, waaraan destijds de heroverwegingscommissie het beleid toetste, moeten naar mijn oordeel vooral gezien worden in samenhang met het feit dat destijds, voor het eerst, een tot dan betrekkelijk stabiel pakket staatsdeelnemingen moest worden beoordeeld.

¹ Brief van 16 september 1985. Tweede Kamer, vergaderjaar 1985–1986, 16 625, nr. 73.

Sommige criteria zijn ook nu nog zeer geschikt (is het doel van het deelnemen intussen voldoende bereikt, is de staatsdeelneming nog steeds een geëigend middel om een bepaald beleidsdoel te bereiken). Andere criteria worden thans in een aantal gevallen anders beoordeeld. De exploitatie van een monopolie vormde bijvoorbeeld destijds reden om niet te verkopen. Inmiddels heeft de gedachte postgevat dat onder omstandigheden ook de eigendom van een aanbieder in een monopolie-situatie kan worden overgedragen aan private investeerders. Indien de monopolie-situatie structureel is, omdat toetreding van andere aanbieders niet mogelijk is of niet in het verschiet ligt, dient een eventuele afstoting gepaard te gaan met aparte regelgeving met betrekking tot de markt-ordening, bijvoorbeeld ten aanzien van de prijzen van de door de monopolist aangeboden diensten of producten. Indien toetreding van andere aanbieders wel mogelijk is, dient deze toetreding bij afstoting van een aanbieder in een monopolie-situatie actief te worden aangemoedigd. Per geval zal aan de hand van de concrete omstandigheden en een afweging van de voor- en nadelen worden bezien of afstoting van een aanbieder in een monopolie-situatie wenselijk is. Vergelijk in dezen KPN. Ook het feit dat de Staat de grootste afnemer is, zoals bijvoorbeeld bij De Nederlandse Munt, hoeft geen reden voor blijvend aandeelhouderschap te zijn. De klantrelatie kan immers ook een contractuele zijn, waarna op termijn afstoting mogelijk is. Met deze wijzigingen ten opzichte van het destijds geldende beleid behouden de eerder genoemde criteria ook thans hun relevantie.

2.3 Randvoorwaarden bij verkoop

De heroverwegingswerkgroep hanteerde enige randvoorwaarden die bij feitelijke verkoop in acht moesten worden genomen indien ten aanzien van een deelneming werd geconcludeerd dat gehele of gedeeltelijke afstoting aanbeveling verdiende. Ten aanzien van feitelijke verkoop kunnen er immers aspecten zijn die de daadwerkelijke verkoop bemoeilijken, vertragen of zelfs duurzaam in de weg staan. De commissie noemde onder andere de volgende randvoorwaarden die van belang zijn bij feitelijke verkoop:

- opportuniteit van internationale verdragen;
- identiteit van overnemende partij;
- vennootschappelijke belangen van de af te stoten onderneming;
- rechtspositie werknemers van de af te stoten onderneming;
- redelijke verkoopopbrengst in verhouding tot inkomsten bij behoud van deelneming;
- geen geforceerde verkoop; en
- afstemming van afstoting met een eventuele gelijktijdige aandelen-emissie door de betrokken onderneming.

Daarnaast is uiteraard een zorgvuldige uitvoering van de procedure tot verkoop van belang.

In de tien jaar die intussen op het heroverwegingsrapport zijn gevolgd, is gebleken dat naast deze door de heroverwegingswerkgroep gehanteerde randvoorwaarden, ook talrijke feitelijke omstandigheden grote invloed hebben op de mogelijkheid om afstoting op korte termijn tegen aanvaardbare condities te realiseren. Zoals bijvoorbeeld de noodzaak van wetswijziging of statutenwijziging voorafgaande aan de afstoting. De noodzaak van wetswijziging in voorkomende gevallen betekent dat rekening moet worden gehouden met de daarmee benodigde tijd. Het kan ook zijn dat er statutaire of contractuele belemmeringen bestaan zoals blokkerende mogelijkheden van derden. Hierbij kan worden gedacht aan de aanbiedingsplicht van de aandelen aan de overige aandeelhouders, die soms tot zeer langdurige onderhandelingen of zelfs (tijdelijke) patstellingen aanleiding kunnen geven. Voorts zijn er perioden waarin de

kapitaalmarkten meer of juist minder mogelijkheden bieden om tegen aanvaardbare prijzen, en/of met voldoende volume, tot transacties te kunnen komen.

Andere factoren die mede het moment van verkoop bepalen, zijn de performance van de betreffende onderneming en marktomstandigheden. Daarnaast kan de ondernemingsleiding tegenstander zijn van afstoting of bezwaren hebben tegen de procedure ten aanzien van de feitelijke verkoop van het staatsbelang, wat additioneel overleg noodzakelijk maakt. De Staat zal daarbij de validiteit van de overwegingen moeten wegen. De beslissing over aandeelhouderschap ligt in handen van de aandeelhouder. Toch is medewerking van de onderneming wenselijk. Dit leidt soms tot vertraging maar hoeft niet tot afstel van de verkoopvoornemens te leiden.

In een nota als de onderhavige kan moeilijk worden ingegaan op de overwegingen met betrekking tot de bestaande individuele deelnemingen. Met name omdat dit gevoeligheden raakt op het gebied van bedrijfsvertrouwelijke c.q. koersgevoelige informatie of de onderhandelingspositie van de Staat op voorhand zou verslechteren. Andere factoren kunnen op politiek gebied of sociaal terrein liggen. Waar nodig zal tijdig het Parlement in de besluitvorming betrokken worden.

Hoofdstuk 3 De relatie van het staatsdeelnemingenbeleid met het verzelfstandigingenbeleid en de keuze voor de vennootschappelijke rechtsvorm

3.1 Het beleidskader verzelfstandigingen

In de brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 3 mei 1995¹ heeft het kabinet het huidige beleidskader voor verzelfstandigingen beschreven. In deze brief wordt o.a. verwezen naar het rapport van de Commissie Sint². In dat rapport wordt het begrip verzelfstandigen gehanteerd als het verzamelbegrip om onderdelen van het Rijk meer autonomie te geven. Privatisering is één van de vormen die binnen dit verzamelbegrip voorkomt. Andere vormen van verzelfstandiging zijn de vorming van zelfstandige bestuursorganen of vormen van interne verzelfstandiging (bijvoorbeeld agentschappen)³.

Privatisering is volgens het kabinet aan de orde wanneer een bepaalde taak niet langer als een overheidstaak wordt gezien, dan wel dat een taak niet langer door de overheid zelf hoeft te worden uitgevoerd. In deze gevallen wordt de uitvoering van de taak aan de markt overgelaten, waarvan de geprivatiseerde onderneming dan deel uitmaakt. Geprivatiseerde onderdelen hebben vanzelfsprekend de privaatrechtelijke rechtsvorm, met name de vennootschappelijke⁴. Voor privatisering van aanbieders in een monopolie-situatie, gericht op toekomstige afstoting aan de markt, stelt het kabinet – zoals in paragraaf 2.2 aangegeven – een aantal voorwaarden.

Voor zover de overheid zelf nog gebruik maakt van de diensten van het geprivatiseerde bedrijf zal dat geschieden op basis van marktconforme condities. Deze consequenties gelden ook in het geval de overheid besluit om bij de privatisering als (meerderheids)aandeelhouder op te treden. Deze beslissing kan financieel-economisch gezien wenselijk zijn met het oog op een verantwoorde overgang naar het marktregime. Het op een later tijdstip afstoten van deze aandelen kan op zichzelf wel als een logisch vervolg worden gezien van de eerder genomen privatiseringsbeslissing. Het moment waarop deze vervreemding plaatsvindt is echter zo zeer afhankelijk van min of meer op zichzelf staande factoren, dat dit ten opzichte van de eerste privatiseringsbeslissing een apart besluitvormingsproces betreft. Zie paragraaf 2.3 van deze nota.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 130, nr. 5.

² Rapport «Verantwoord verzelfstandigen» van 14 september 1994, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer bij brief van 26 januari 1995. Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 21 042, nr. 15.

³ In deze nota wordt de term verzelfstandigen gebruikt als overkoepelend begrip, dat onder meer verzelfstandiging in publiekrechtelijke vorm (zbo's), verzelfstandiging in privaatrechtelijke vorm (NV, BV, e.d.) en vormen van interne verzelfstandiging (agentschappen e.d.) omvat. In deze nota wordt onder privatisering verstaan het verzelfstandigen in de vorm van een privaatrechtelijke rechtspersoon.

⁴ In deze nota wordt niet ingegaan op de privatisering in de vorm van een stichting. Dit is slechts (bij uitzondering) het geval indien bijzondere motieven daarvoor aanleiding geven, zoals bij de Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij (SENS). Ten aanzien van de fusie SENS met SNS is er inmiddels voor gekozen deze de vennootschapsvorm te geven.

In het rapport van de commissie Sint wordt bepleit om de scheidslijn tussen geprivatiseerde ondernemingen en zelfstandige bestuursorganen zo scherp mogelijk te trekken. Geprivatiseerde ondernemingen behoren tot het private domein en zelfstandige bestuursorganen behoren tot het publieke domein. Bij geprivatiseerde ondernemingen verdwijnt de ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de (voorheen overheids-)taak geheel, onverlet de verantwoordelijkheid van de Staat als aandeelhouder. Bij zelfstandige bestuursorganen bestaat deze verantwoordelijkheid voor de opgedragen bestuurstaak nog slechts voor zover de vastgelegde ministeriële bevoegdheden in de instellingswet c.q. het instellings-KB van het bestuursorgaan reiken. Om de scheidslijn tussen het private en publieke domein zo duidelijk mogelijk te houden, onderschrijft het kabinet de aanbeveling in het rapport Sint om de zelfstandige bestuursorganen in beginsel niet de privaatrechtelijke vorm te geven (b.v. NV, BV of stichting) maar de publiekrechtelijke vorm (openbaar bestuur ex artikel 134 van de Grondwet of sui generis).

3.2 Criteria voor de keuze voor de vennootschappelijke rechtsvorm

In mijn beantwoording van de vragen van de leden der Tweede Kamer Remkes, Hoogervorst en Voûte-Droste ter zake van benoemingen door verschillende ministers in raden van commissarissen van ondernemingen d.d. 11 april 1996 heb ik aangekondigd in deze nota nader in te gaan op de criteria voor de keuze voor de vennootschappelijke rechtsvorm en op de aandeelhouderspositie daarin. In deze paragraaf komt de rechtsvorm aan de orde. Op de aandeelhouderspositie wordt in paragraaf 3.3 ingegaan.

Aan de hand van welke elementen laat zich een afbakening van verzelfstandiging in de vorm van een publiekrechtelijke rechtspersoon versus verzelfstandiging in de vorm van een privaatrechtelijke rechtspersoon tot stand brengen?

De keuze voor de privaatrechtelijke rechtsvorm ligt voor de hand wanneer overdracht van de eigendom van de rechtspersoon op kortere of langere termijn aan de orde is. Dat zal niet alleen het geval zijn indien het voornemen tot afstoting bij de oprichting expliciet tot uitdrukking wordt gebracht. Het is ook het geval, indien de beleidsvoornemens van de regering erop gericht zijn de taken die de rechtspersoon vervult of gaat vervullen hetzij direct, hetzij op termijn, onder de tucht van de markt te brengen. Immers in al deze gevallen zijn er op termijn geen doorslaggevende redenen meer waarom de Staat aandeelhouder zou moeten blijven. Er is niet alleen sprake van tucht van de markt wanneer goederen of diensten in concurrentie met binnen- of buitenlandse aanbieders moeten worden geproduceerd. Het feit dat een vennootschap voor haar financiering is aangewezen op de financiële markten brengt de vennootschap al meer onder de tucht van de markt. Daarmee is de vennootschap zelf verantwoordelijk voor haar continuïteit. Deze situatie doet zich ook reeds voor indien de onderneming (vooralsnog) geen directe concurrent heeft.

Wel of niet onder de tucht van de markt vallen is op zich een feitelijkheid. Over de vraag of tot dusverre publieke taken in de toekomst ook door de markt mogen worden uitgeoefend, wordt echter naar gelang tijd en plaats niet hetzelfde geoordeeld. Er is derhalve sprake van een politiek keuze-element in de beantwoording van de vraagstelling of een taak als publieke taak (door een minister of door een zbo) moet worden uitgeoefend of door een privaatrechtelijke rechtspersoon wordt uitgeoefend.

Het is mogelijk dat de betreffende activiteiten tot dusverre weliswaar door overheidslichamen werden verricht als publieke taken of publieke monopolies, maar dat nieuwe inzichten teweegbrengen dat uitoefening daarvan in de marktsector – al dan niet op termijn – voor alle of de meeste

betrokkenen (met name afnemers) veel gunstiger zou uitpakken. Zo privatiseert geleidelijk de hele wereld telecomdiensten, die vrijwel overal sedert hun ontstaan overheidstaken plachten te zijn.

Wanneer aldus een voorheen publieke taak evengoed of beter door een juridische entiteit, die marktconform is ingericht, kan worden verricht, is een privaatrechtelijke rechtspersoon de aangewezen vorm. De geschetste benadering sluit goed aan bij het rapport van de Commissie Sint dat juist betrekking heeft op uitoefening van publieke taken die niet onder de tucht van de markt vallen. Dat rapport geeft denkkaders met betrekking tot de vraag of de overheid zelf dan wel een zbo dergelijke taken zou moeten uitoefenen.

Uit de keuze voor een privaatrechtelijke rechtspersoon vloeit de consequentie voort dat die marktform moet opereren en zelf primair verantwoordelijk is voor haar continuïteit. Daarom is essentieel dat er ook marktconforme structuren worden gevolgd. Wanneer het politieke niveau toch aanspreekbaar zou blijven op bedrijfsbeslissingen kan nooit een marktconforme operatie ontstaan. Men denke aan de vroegere rechtstreekse ministeriële verantwoordelijkheid voor de prijs van de telefoontik en de postzegel¹. Of de wethouderlijke politieke verantwoordelijkheid voor zijn of haar openbaar vervoerbedrijf, gemeentewerken of het reinigingsbedrijf. Via deze verantwoordelijkheid kunnen bedrijfsbeslissingen tot in detail op politiek niveau (B&W en gemeenteraad) aan de orde komen. Wanneer eenmaal voor de privaatrechtelijke rechtsvorm is gekozen, beperkt de politieke verantwoordelijkheid van de minister zich tot zijn bevoegdheden als aandeelhouder die wet en statuten hem toekennen.

Aangezien de bevoegdheden van de aandeelhouder – dus ook van de Staat als aandeelhouder – in sterke mate bepaald worden door het al dan niet van toepassing zijn van het structuurregime, is dit regime van groot belang voor het bepalen van de reikwijdte van de verantwoordelijkheid van de minister als aandeelhouder.

3.3 Aandeelhouderschap Staat

3.3.1 Inleiding

Voor het bepalen van de reikwijdte van de verantwoordelijkheid van de minister voor ondernemingen die de vorm hebben van een privaatrechtelijke rechtspersoon, is de toepasselijkheid van het structuurregime van groot belang. In het kader van deze notitie is het relevant te melden dat op een aanzienlijk deel van de sinds 1985 geprivatiseerde ondernemingen het wettelijk verplichte structuurregime van toepassing is.

Bij structuurvennootschappen² wordt het beleid van de onderneming bepaald en uitgevoerd door de Raad van Bestuur waarbij de Raad van Commissarissen een toezichthoudende en adviserende taak vervult. Toepasselijkheid van het structuurregime heeft in het algemeen voor de aandeelhouder het gevolg dat diens bevoegdheden worden beperkt ten gunste van de Raad van Commissarissen.

Wanneer een vennootschap een structuurvennootschap is, worden veel belangrijke bevoegdheden wettelijk aan de Raad van Commissarissen toegekend zoals benoeming, schorsing en ontslag van bestuurders, coöptatie van commissarissen, het vaststellen van de jaarrekening en het verlenen van goedkeuring voor bepaalde bestuursbesluiten (besluiten die onder meer betrekking hebben op de financiële structuur, samenwerking en deelneming, investeringen, de status van de vennootschap en grote wijzigingen in het werknemersbestand). In vergelijking tot deze bevoegdheden zijn de bevoegdheden van de aandeelhouder van een structuurvennootschap van beduidend minder gewicht. De aandeelhouder ziet zijn

¹ Sedert de Postwet 1988 en de Wet op de telecommunicatievoorzieningen heeft de minister bepaalde verantwoordelijkheden en bevoegdheden gehouden via het Besluit algemene richtlijnen posten en het Besluit algemene richtlijnen telecommunicatie. Op grond van die bevoegdheden stelt de minister onder meer een bandbreedte voor de tarieven vast. Het is echter aan de onderneming om binnen die bandbreedte een prijsbeleid te voeren.

² Van wettelijk verplichte toepasselijkheid van het structuurregime is sprake indien een vennootschap gedurende drie achtereenvolgende jaren voldoet aan de wettelijke criteria van een grote vennootschap: een eigen vermogen (geplaatst kapitaal en reserves) groter dan f 25 miljoen gulden, instelling krachtens wettelijke verplichting van een Ondernemingsraad en een personeelsbestand van meer dan 100 werknemers. Deze wettelijke criteria laten overigens onverlet dat een vennootschap zich vrijwillig, statutair aan de regels van een structuurregime kan onderwerpen, eventueel anticiperend op verplichte toepasselijkheid.

bevoegdheden veelal beperkt tot het goedkeuren van de jaarrekening en winstbestemming, statutenwijziging en het benoemen van de accountant. De betrokkenheid bij benoeming van commissarissen blijft beperkt tot het recht van aanbeveling c.q. bezwaar.

3.3.2 Versterking positie aandeelhouder

Het beleid van het kabinet is er in het algemeen op gericht de positie van de aandeelhouder te versterken. Het valt evenwel buiten het bestek van deze nota om in algemene termen op de wettelijke positie van de aandeelhouder in te gaan. Wel constateer ik dat bij structuurvennootschappen de bevoegdheden van de aandeelhoudersvergadering beperkt zijn. Bij structuurvennootschappen ware te bezien of er gronden zijn voor extra bevoegdheden van de aandeelhoudersvergadering. Het is niet toegestaan dat de statuten beperkingen inhouden van de bevoegdheden die de wet toekent aan de raad van commissarissen van een structuurvennootschap. Wel kunnen bepaalde bestuursbesluiten aan goedkeuring van andere vennootschapsorganen, waaronder de algemene vergadering van aandeelhouders, worden onderworpen.

3.3.3 Invulling aandeelhouderschap door Staat

De Staat vervult zijn aandeelhoudersrol in staatsdeelnemingen volgens de beginselen van het vennootschapsrecht. Dit betekent dat er «arms length» bestaat ten opzichte van het bestuur van de onderneming. Dit bestuur heeft zijn eigen verantwoordelijkheid. De Staat beperkt zijn rol tot die van aandeelhouder en gaat niet op de stoel van de ondernemer zitten. De Staat maakt uiteraard gebruik van de normale aandeelhoudersrechten. Mede onder invloed van de publieke discussie over corporate governance wordt meer nadruk gelegd op het optimaal benutten van deze rechten. Vanuit deze invalshoek zullen de aanbevelingen van de zogenaamde commissie Peters¹ in relatie tot de staatsdeelnemingen nader bezien worden. Voorts houdt het beleid in dat de Staat als regel gebruik maakt van de benoemingsrechten waarin artikel 158, lid 12, van Boek 2 BW voorziet (commissarissen van overheidswege)².

Gelet op het streven om de positie van de aandeelhouder te versterken, is van belang in hoeverre de Staat de mogelijkheden binnen de bestaande wettelijke regelingen gebruikt om haar positie als aandeelhouder waar nodig te versterken. Ik ben van oordeel dat vennootschappen waarin de Staat substantieel deelneemt in principe alleen structuurvennootschappen moeten zijn indien dat verplicht is voorgeschreven. Zolang een vennootschap niet aan de wettelijke criteria voldoet of hoeft te voldoen, blijft zij een gewone vennootschap, waarbij de aandeelhoudersrechten groter zijn dan bij een structuurvennootschap. Vanzelfsprekend heeft dit overigens minder effect indien de Staat minderheidsaandeelhouder is.

Daarnaast kan de positie van de aandeelhouder bij structuurvennootschappen zoals gezegd worden versterkt door bepaalde bestuursbesluiten aan goedkeuring van de aandeelhoudersvergadering te onderwerpen. In het verleden zijn incidenteel enkele van deze goedkeuringsrechten opgenomen in de statuten van staatsdeelnemingen, zoals het goedkeuringsrecht met betrekking tot investeringsbeslissingen van DSM (tot 1989) en het voorwaardelijke goedkeuringsrecht van het investeringsplan van KPN (tot 1994). Ten aanzien van beide voorbeelden geldt dat deze goedkeuringsrechten dienden te worden beëindigd zodra nieuwe aandeelhouders toetraden. Het is immers wel mogelijk dat een 100% aandeelhouder bepaalde bedrijfsvertrouwelijke informatie ontvangt, maar de gelijkheid van aandeelhouders brengt met zich mee dat dit na het opengaan van de vennootschap niet meer mogelijk is vanwege het uitgangspunt dat aandeelhouders gelijkelijk geïnformeerd moeten worden. Laatstgenoemd aspect is in geval van een beursnotering zo

¹ De Commissie Corporate Governance onder voorzitterschap van drs. J. Peters doet in zijn rapport «Corporate Governance in Nederland» van 28 oktober 1996 40 aanbevelingen voor goed bestuur, goed toezicht en het adequaat afleggen van verantwoording.

² Zie ter zake overigens de nota inzake commissarissen van overheidswege van 28 maart 1991. Tweede Kamer, vergaderjaar 1990–1991, 22 064 nrs. 1–2.

mogelijk nog nadrukkelijker aan de orde. Daarom moesten eerder genoemde bevoegdheden bij DSM en KPN op een bepaald moment vervallen.

Een ander goedkeuringsrecht dat werd en wordt gehanteerd betreft de goedkeuring van besluiten van de raad van commissarissen met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden van de directie. Bij een aantal recente privatiseringen is dit recht van de aandeelhouder in de statuten opgenomen (bijvoorbeeld het Nederlands Inkoop Centrum en De Nederlandse Munt). Het is wenselijk dit in de toekomst in het algemeen als beleidlijn te hanteren in die situaties dat nog geen afstoting van de betreffende deelneming in het verschieft ligt. Zodra de betrokkenheid van de Staat bij de onderneming geringer wordt en er meer sprake is van gerichtheid op vervreemding ligt een meer terughoudend gebruik van dergelijke bevoegdheden voor de hand.

3.4 Dividendbeleid

Bij het dividendbeleid ten aanzien van staatsdeelnemingen zijn twee beslissingen aan de orde, te weten de beslissing of er aanleiding is tot uitkering van dividend te komen en de beslissing over de hoogte en/of de vorm van het dividend¹.

Voor een goed begrip wordt opgemerkt dat de Staat als aandeelhouder in lang niet alle gevallen in de gelegenheid is het dividendbeleid van de desbetreffende deelneming te bepalen. Immers in veel gevallen heeft de Staat niet de meerderheid van de aandelen en dient zij zich te conformeren aan de meerderheid in de aandeelhoudersvergadering. Daarnaast kunnen statutair of anderszins extra eisen zijn verbonden aan de winstbestemming. Zo kan de hoogte van het dividend worden beïnvloed door statutaire winstverdelingsbepalingen, door de eventuele uitgifte van (cumulatief) preferente aandelen e.d..

De vraag of er aanleiding is een bepaald dividendbeleid te voeren hangt enerzijds af van de vraag of het doel van de staatsdeelneming al dan niet leidt tot de wens het in de onderneming vervatte vermogen voor dat doel beschikbaar te houden dan wel de eventuele noodzakelijkheid dit vermogen verder te versterken. In dat kader zal ook de afweging worden gemaakt of het zinvol is dividend te eisen van een onderneming waarbij Rijksbijdragen nodig zijn om het gewenste doel te bereiken. Afhankelijk van de omstandigheden van het geval kan het immers contra-productief zijn om de extra middelen, die als Rijksbijdragen worden verstrekt om een zeker doel te bereiken, direct worden afgeroomd in de vorm van dividendbetaling. Een en ander moet primair bezien worden in het kader van de ontwikkeling op langere termijn.

Daarnaast hangt het dividendbeleid af van het feit of de staatsdeelneming al dan niet marktconform, dat wil zeggen in concurrentie met de private sector moet opereren. Het ligt immers voor de hand om bij een deelneming die marktconform opereert of dient te opereren, zo mogelijk ook een marktconform dividend te eisen. Bij deelnemingen die niet marktconform (kunnen) opereren ligt dit minder voor de hand en dient de mogelijkheid te bestaan om een dividend te eisen dat, afhankelijk van de specifieke omstandigheden van de deelneming, lager of hoger is dan het gemiddelde dividend in de markt.

Voorts worden de hoogte en de vorm van het dividend door een aantal factoren beïnvloed, gerelateerd aan specifieke omstandigheden van de individuele deelneming. Genoemd kunnen worden in dit verband: vermogenspositie, rendement, investeringsniveau, marktstructuur en toegang tot kapitaalmarkt. Dit laatste punt is met name van belang indien publiekrechtelijke aandeelhouders, zoals de Staat, niet wensen, of om budgettaire redenen niet of in mindere mate in gelegenheid zijn, om nieuw aandelenkapitaal (dan wel leningen) te verstrekken, zodat winst-

¹ Te onderscheiden vallen dividend in contanten en dividend in aandelen (stock-dividend en agiostock). Ook een combinatie van beide is mogelijk.

inhouding de enige wijze is om het eigen vermogen te versterken (dan wel in de benodigde financiering te voorzien).

Aan de andere kant kan de bijzondere positie die bepaalde staatsdeelnemingen innemen tot gevolg hebben dat juist een hoger dividendpercentage wordt gehanteerd, waarbij kan worden verwezen naar Energie Beheer Nederland (EBN) dat als regel de gehele winst dient uit te keren. Ook DNB keert als regel bijna de gehele winst uit.

Een en ander brengt met zich dat het niet zinvol is één norm of dividendpercentage te hanteren voor alle staatsdeelnemingen. Als richtsnoer moet worden aangehouden het in het relevante marktsegment gehanteerde dividendniveau (marktconformiteit), uiteraard tenzij de specifieke omstandigheden bij een individuele onderneming dit (tijdelijk) niet mogelijk zouden maken. Anders zou in feite ook sprake zijn van concurrentievervalsing. Uiteraard is Financiën, voor zover al niet op grond van afspraken over het beheer van de deelneming, bij de besluitvorming betrokken via het regulier begrotingstoezicht op grond van de Comptabiliteitswet.

Bij het dividendbeleid wordt in het algemeen gestreefd naar stabiliteit en een op termijn geleidelijk oplopend dividend. Een fraai, stabiel dividend track record komt de verkoopbaarheid van de onderliggende aandelen in algemene zin ten goede.

Overigens heeft Financiën intern bekeken hoe het dividendniveau van staatsdeelnemingen in de jaren negentig zich verhoudt tot het dividendniveau in de markt gedurende die periode. Daaruit kwam naar voren dat het dividendniveau van staatsdeelnemingen, met uitzonderingen zoals onder meer hierboven aangegeven, per saldo niet veel afweek van het dividendniveau in de markt.

Hoofdstuk 4 De rol van Financiën

4.1 Juniverslag 1994 van de Algemene Rekenkamer

In het Juniverslag 1994 van de Algemene Rekenkamer (AR) is het beheer van de staatsdeelnemingen onderzocht.

In dat kader is aandacht besteed aan de coördinerende rol van Financiën op het gebied van staatsdeelnemingen. Deze rol vloeit voort uit artikel 35 van de Comptabiliteitswet waarbij de minister van Financiën is belast met het toezicht op de uitvoering van de begrotingen. Dit toezicht, zo oordeelde de AR, omvatte mede de toetsing aan het algemene financiële beleid. Voorts werd in dat verband verwezen naar het Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen dat de inschakeling van Financiën bij de verkoop van aandelen verplicht voorschrijft.

In paragraaf 14 inzake staatsdeelnemingen van het verslag kwam de AR tot de conclusie dat de resultaten van de coördinerende activiteiten van Financiën aan de magere kant waren.

Voorafgaand aan de definitieve vaststelling van het verslag in juni heeft de AR zijn rapportage voor commentaar voorgelegd aan de toenmalige minister van Financiën. Deze heeft bij brief van 20 mei 1994 aan de AR de conclusie van de AR op het punt van onvoldoende gebruikmaking van de bestaande formele bevoegdheden niet onderschreven. Wel deelde de minister de mening van de AR dat een intensiever gebruik van de financieel-technische expertise van Financiën een bijdrage kon leveren bij het beheer van staatsdeelnemingen.

De minister van Financiën achtte de bevindingen van de AR in zijn brief een steun in de rug om in de nieuwe kabinetsperiode te streven naar een versterking van de coördinerende rol van Financiën en in het bijzonder om meer gestalte te geven aan het afstotingsbeleid.

Naar aanleiding van de reacties van de bewindslieden gaf de AR in zijn Juniverslag aan het wel wenselijk te achten dat, binnen het kader van de huidige formele bevoegdheden, de opstelling van Financiën werd geïntensiveerd.

4.2 Algemene reactie op de aanbevelingen van de AR

Het belang van een sterke coördinerende rol van het ministerie van Financiën wordt door de regering erkend. Dit laat onverlet dat de penvoerende aandeelhoudersrol bij het vakdepartement berust. Dit hangt samen met de beleidsrelatie met de desbetreffende deelneming, dat wil zeggen de mate waarin die deelneming beleidsdoelen dient voor het desbetreffende vakdepartement. Indien staatsdeelneming niet meer het geëigende instrument is om het beoogde doel te realiseren, is afstoting aan de orde (zie ook paragraaf 2.2).

4.3 Procedure met betrekking tot verkoop staatsdeelnemingen

4.3.1 Organisatie-structuur

Zoals al in de voortgangsrapportage 1988 staat aangegeven vervult de minister van Financiën ten aanzien van het afstotingsbeleid een coördinerende rol. Van belang is daarbij dat sedert 12 juli 1977 het Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen bepaalt dat verkoop van deelnemingen geschiedt door of krachtens machtiging van de minister van Financiën¹.

Feitelijke verkoopoperaties verlopen, behalve in het geval dat Financiën zelf tevens het vakdepartement is, als regel aldus dat het vakdepartement en Financiën een gezamenlijke werk- of projectgroep vormen, waarbij er ook een gezamenlijk co-voorzitterschap is. De co-voorzitters zitten afwisselend de vergaderingen voor. Wanneer in een latere fase van de afstotingsoperatie selectie van andere betrokkenen heeft plaatsgevonden (financieel adviseur, syndicaatsleider, e.d.) vormt deze werkgroep de sturende kern van de grotere werkgroep (Joint Working Group) waarin naast de financiële adviseur en de syndicaatsleider ook de vennootschap en haar adviseur zitting hebben. In een aantal subgroepen zitten dan nog andere externe adviseurs zoals advocaten, indien nodig een PR-adviseur en/of een reclamebureau, accountants e.d..

De hierboven beschreven structuur wordt gehanteerd bij majeure operaties. Afhankelijk van de omvang en complexiteit wordt bij onderhandse, veelal minder grote verkopen, met een eenvoudiger structuur gewerkt. Zo is er bij kleinere verkopen bijvoorbeeld geen syndicaat(sleider) of PR adviseur e.d..

Bij de grote beursgangen DSM I en II in 1989, en DSM III in 1996 (EZ en Financiën), NMB Postbank in 1989 (alleen Financiën) en KPN I en II in 1994 en 1995 (V&W en Financiën) heeft deze structuur naar tevredenheid gewerkt.

In voorkomende gevallen wordt bij onderhandse plaatsingen eveneens volgens deze structuur gewerkt. Aangezien de betreffende procedures telkenmale ad hoc in overleg tussen de departementen tot stand moesten worden gebracht past het in de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer deze procedure thans ook formeel vast te leggen.

Derhalve heeft de Ministerraad vastgelegd dat verkoop van staatsdeelnemingen telkenmale door een gezamenlijke werkgroep van vakdepartement en Financiën wordt voorbereid en uitgevoerd, onder gezamenlijk, altemnerend, voorzitterschap van beide departementen. Uitgangspunt blijft ook dan een structuur waarin de verkoopoperatie vorm wordt gegeven door het vakdepartement en Financiën gezamenlijk.

¹ Voorheen artikel 1 van het Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen, thans artikel 7, lid 3, van het Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen 1996 (Staatsblad 1996, nr. 24).

4.3.2 Entamering van afstotingen

De minister van Financiën neemt waar nodig initiatief ter bevordering van onderzoek naar c.q. voorbereiding en uitvoering van een afstotingsoperatie, hetgeen ook past in zijn coördinerende rol. Het ligt ook hier in het verlengde van de aanbevelingen van de AR dat de Ministerraad heeft vastgelegd dat de minister van Financiën als coördinerend bewindspersoon in alle gevallen het benodigde initiatief kan nemen. Dit zal uiteraard in overeenstemming met de vakministers plaatsvinden.

4.3.3 Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen

Hoewel de aanbeveling van de AR, zowel als de beleidsconclusies van de Ministerraad, als gezegd blijven binnen het kader van de huidige formele bevoegdheden, zijn op een onderdeel de bevoegdheden van de minister van Financiën recent enigszins verruimd.

In het gemoderniseerde Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen van 22 december 1995 is opgenomen dat alle meldingen van voorgenomen deelnemingen in het kader van artikel 29 van de Comptabiliteitswet (leden drie en vier) door de betrokken bewindspersoon voortaan in overeenstemming met de minister van Financiën moeten worden gedaan. Hiermede wordt zijn coördinerende rol versterkt.

4.4 De rol van het Begeleidingsteam

In de brief van 3 mei 1995 heeft het kabinet bij de uitvoering van het verzelfstandigingsbeleid een rol toegekend aan het Begeleidingsteam verzelfstandigingen waarin Financiën en Binnenlandse Zaken als centrale departementen zijn vertegenwoordigd. Dit team heeft in eerste instantie tot taak om het voornemen tot verzelfstandiging te toetsen aan het beleidskader dat in de brief van 3 mei 1995 is vastgelegd. Per verzelfstandiging wordt bekeken welke aspecten bij die verzelfstandiging een rol spelen en welke verzelfstandigingsvorm de meest geëigende is. Per geval wordt het Begeleidingsteam zo samengesteld dat steeds de relevante expertise is vertegenwoordigd.

In de vertrouwelijke concept-bevindingen van een extern onderzoek komt de vraag aan de orde of de taak van het Begeleidingsteam te beperkt is en ook betrekking zou moeten hebben op de uitvoering van het besluit tot verzelfstandiging. Ik teken daarbij aan dat, indien men deze vraag positief beantwoordt, daarvoor nodig is dat er meer financieel-economische expertise op het terrein van het oprichten van organisaties in de groep vertegenwoordigd zal zijn.

Met «de uitvoering van het besluit tot verzelfstandiging» wordt bedoeld op de concrete stappen die volgen op het principebesluit tot verzelfstandiging. Betrokkenheid van het ministerie van Financiën, hetzij via het Begeleidingsteam hetzij via betrokken Directies, bij deze concrete stappen is gewenst. Hierdoor is de inbreng van onder meer financieel-economische expertise verzekerd.

Deze betrokkenheid van Financiën laat onverlet dat de minister die een onderdeel verzelfstandigt primair verantwoordelijk is voor zowel principebesluit als uitvoering. De voor de verzelfstandiging benodigde ontvlechtinguitgaven komen ook ten laste van zijn of haar begroting.

Hoofdstuk 5 Budgettaire beeld verkoop staatsdeelnemingen

5.1 Inleiding

In de periode 1987 tot en met 1990 zijn er naar aanleiding van de

besprekingen tijdens de kabinetsformatie budgettaire taakstellingen geweest voor de verkoop van staatsdeelnemingen, die bovendien later zijn verhoogd. Na 1990 hebben de besprekingen tijdens de kabinetsformaties er toe geleid dat geen taakstellingen op voorhand zijn opgenomen, maar lopende de kabinetsperioden zijn er zoals bekend incidentele taakstellingen geweest.

Ik teken aan dat het belangrijk is om te kunnen werken met de nodige flexibiliteit, omdat het moment van feitelijke verkoop dan bepaald kan worden door het streven naar opbrengstmaximalisatie, hetgeen ruimte laat om optimaal in te spelen op omgevingsfactoren zoals bijvoorbeeld het beursklimaat. Hoewel een situatie waarin de markt gebruik zou kunnen maken van de dwangpositie waarin de Staat terecht kan komen indien budgettaire taakstellingen tot verkoop dwingen, zich nog niet heeft voorgedaan, is het van groot belang dat niet het risico wordt genomen dat de Staat geforceerd wordt (een belang in) een deelneming te verkopen.

Opbrengsten van verkoop van staatsdeelnemingen vloeien volgens de Comptabiliteitswet via het begrotingshoofdstuk van het betreffende departement in de algemene middelen. In dit kader is het van belang te memoreren dat in de tweede helft van de negentiger jaren het Fonds Economische Structuurversterking is opgericht. Opbrengsten van verkoop van staatsdeelnemingen kunnen als voedingsbron voor dit fonds worden aangewezen.

Zoals uit de overzichten van de realisatie van verkoop van staatsdeelnemingen in paragraaf 5.3 en 5.4 blijkt, is de opbrengst van (volledige en gedeeltelijke) afstotingen in de periode na 1990 substantieel hoger uitgevallen dan in de periode daarvoor. Dit is voornamelijk het gevolg van het op de markt brengen van gedeelten van het bezit in KPN.

Uit de overzichten blijkt tevens dat de verkoop van staatsdeelnemingen sinds april 1988 circa f 20,8 miljard heeft opgeleverd. Indien ook de in december 1996 overeengekomen gedeeltelijke afstoting van de deelneming in KLM wordt meegeteld, bedraagt de totale opbrengst circa f 21,8 miljard¹.

5.2 Overzicht ontwikkeling bestand staatsdeelnemingen

Ten tijde van het heroverwegingsrapport Verkoop staatsdeelnemingen in 1985 bedroeg het aantal ondernemingen waarin de Staat op eigen naam deelneemt 40. Thans bedraagt dit aantal staatsdeelnemingen 41.

In het hieronder opgenomen schema wordt een overzicht gegeven van de wijzigingen in het bestand van de staatsdeelnemingen, waarin voor de periode vanaf het heroverwegingsrapport van 1985 tot en met 1996 is aangegeven welke nieuwe deelnemingen zijn ontstaan en welke deelnemingen volledig zijn afgestoten. Tevens is aangegeven welke deelnemingen gedeeltelijk zijn afgestoten.

Voor de goede orde wijs ik erop dat in het overzicht alleen ondernemingen zijn opgenomen waarbij de Staat op eigen naam deelneemt in het aandelenkapitaal, derhalve ondernemingen die de rechtsvorm van BV of NV hebben.

De gedeeltelijke afstoting van de deelneming in KLM is niet opgenomen in het onderstaande schema en in het overzicht in paragraaf 5.3, omdat de voor de verkoop noodzakelijke statutenwijziging nog niet is goedgekeurd door de aandeelhouders van KLM en omdat – na deze goedkeuring – levering en betaling van de aandelen pas zullen plaatsvinden in 1997.

Eveneens is niet opgenomen in het schema de overeengekomen fusie van de per 1 juli 1996 geprivatiseerde RBB met de Arbodiensten van de NS en Philips, waardoor de 100%-deelneming van de Staat in RBB wordt vervangen door een 49%-deelneming in de nieuwe door de fusie te creëren onderneming. Dit is niet in het schema opgenomen omdat deze

¹ De Staat en KLM zijn overeengekomen dat KLM bijna 17,3 miljoen aandelen zal terugkopen van de Staat voor f 800 213 763,-. Tevens zal de Staat f 176 250 000,- ontvangen aan terugbetaling op preferente aandelen, naar aanleiding van vermindering van de nominale waarde van aandelen van f 20,- tot f 5,-. Daarnaast zal de Staat naar verwachting ruim f 10 miljoen aan dividend en circa f 14 miljoen aan rente ontvangen. Door de verkoop van de aandelen neemt het relatieve belang van de Staat in KLM af van 38,2% tot 25%.

fusie pas 1 januari 1997 plaatsvindt.

Jaartal	Nieuwe deelnemingen	Volledig afgestoten	Gedeeltelijke afstotingen
1985		Gero	
1986	Postbank		KLM II Hoogovens
1987	Circle Information Systems (CIS)	De Vries Robbé	Vredestein I
1988	Fokker SDU		
1989	KPN Nederlandse Omroep Zender Mij. (Nozema) Nederlands Meetinstituut (NMI) Energie Beheer Nederland (EBN) OV-studentenkaart	CIS Stoomvaart Mij. Zeeland (SMZ) Postbank Verenigd Streekvervoer Limburg (VSL) Brabantse Buurtspoorwegen en Autobusdiensten (BBA)	DSM I en II
1990	BOM GOM RCC (thans Roccade) Nederlands Inkoopcentrum (NIC)	Maatschappij Overijsselsche Kanalen (MOK)	NMB Postbank I Eurometaal
1991	OOM ING Alpinvest	NMB Postbank II Maatschappij voor Industriële Projecten (MIP) Vredestein II	
1992			
1993	DAF Trucks		Fokker ING I en II
1994	De Nederlandse Munt (DNM)	OV-studentenkaart	KPN I DAF Trucks KPN II
1995		Admin.kantoor aandelen Hoogovens Nederlands Congres Gebouw (NCG)	
1996	RBB	DSM III Koninklijke Nederlandse Springstoffen-fabrieken (KNSF) DAF Trucks Fokker Holding	
	19 nieuwe deelnemingen (waarvan inmiddels 5 volledig afgestoten)	18 deelnemingen volledig afgestoten	12 gedeeltelijke afstotingen

De NMB is niet opgenomen in de kolom afgestoten deelnemingen en NMB Postbank niet in de kolom nieuwe deelnemingen omdat dit dezelfde rechtspersoon betreft, welke uiteindelijk bij de fusie tot ING volledig is afgestoten.

Uit het overzicht blijkt dat, in tegenstelling tot de relatief stabiele periode voor 1985, de afgelopen 11 jaar een dynamisch beeld te zien geven.

Van de nieuwe deelnemingen zijn 7 deelnemingen rechtstreekse verzelfstandigingen van delen van de Rijksdienst geweest (Postbank, KPN, NMI, SDU, RCC, NIC en DNM), en nog 2 indirect gevolg van een dergelijk verzelfstandigingsproces (Circle Information Systems en Nozema). Naast de 18 volledig afgestoten deelnemingen is van de huidige deelneming van de Staat het belang in 5 ondernemingen gedeeltelijk afgestoten (KLM, Hoogovens, Eurometaal, ING en KPN).

Zoals eerder aangegeven is privaatrechtelijke verzelfstandiging vaak de eerste fase waarna na een aantal jaren marktervaring afstoting naar particulier aandeelhouderschap kan volgen, al dan niet in fasen. Als zodanig doet het feit dat er een aantal nieuwe deelnemingen bij is gekomen niets af aan het algemene beeld van afstoting door de Staat. Het bevestigt eerder de dynamiek van het privatiseringsproces.

Er zijn evenwel ook uitzonderingen waarbij om specifieke redenen (verder) werd deelgenomen. In Hoogovens werd in 1993 in een emissie geparticipeerd door middel van conversie van een deel van de converteerbare achtergestelde lening ad f 42,5 miljoen van de Staat, waardoor het relatieve belang steeg van 12,3% naar 15,5%.

In KLM werd in maart 1994 deelgenomen met 300 miljoen om het relatieve belang van 38% op peil te houden. Zulks in een publieke aandelenemissie welke het vermogen versterkte na het afketsen van het samenwerkingsproject van KLM met enkele Europese luchtvaartmaatschappijen (Alcazar). Doel was, om luchtvaartpolitieke redenen, de bestaande positie in stand te houden.

Een ander voorbeeld is de deelname van de Staat – tezamen met private investeerders – in DAF Trucks NV na het faillissement van DAF NV. Door deze deelname van aanvankelijk 41,7% en tot voor kort 39,3% konden de activiteiten op het gebied van vrachtwagenproductie voor Nederland behouden blijven. Overigens is het belang in DAF Trucks NV onlangs verkocht.

In paragraaf 5.3 wordt een overzicht gegeven van het budgettaire beeld van afstotingen van directe staatsdeelnemingen die sedert de voortgangsrapportage van april 1988 hebben plaatsgevonden. In paragraaf 5.4 wordt een dergelijk overzicht gegeven voor afstotingen van indirecte deelnemingen. Dit betreft deelnemingen die de Nationale Investeringsbank NV (NIB) op eigen naam houdt voor risico van de Staat in het kader van de Regeling Bijzondere Financiering 1971 en nog enkele andere indirecte deelnemingen.

Het aantal indirecte deelnemingen is sinds 1985 flink gedaald.

5.3 Overzicht budgettaire beeld directe deelnemingen sinds de «Voortgangsrapportage Verkoop Staatsdeelnemingen» van april 1988

Netto opbrengst privatiseringen (x 1000 gulden)	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
DSM I		1 247 471							
DSM II		1 451 186							
Circle Information Systems		500							
Stoomvaartmij. Zeeland		78 327							
NMB Postbank Groep			1 254 414						
Eurometaal			13 005						
Mij. Industriële Projecten				33.528					
Vredestein				30 000	30 000				
HSA					2 566				
ING (warrants)						33 566			
Fokker						156 000			
ING (certificaten)						1 298 125			
KPN I							6 625 984		
Daf Trucks							7 950		
OV-Studentenkaart							pm		
Adm. Kant. Hoogovens								3	
Ned. Congresgebouw								pm	
KPN II							6 102 000		
DSM III									1 722 069
KNSF									7 300
Daf Trucks									315 732
Fokker Holding									pm
Totaal opbrengst	-	2 777 484	1 267 419	63 528	32 566	1 487 691	6 633 934	6 102 003	2 045 101

Toelichting: Bij deze cijfers dient opgemerkt te worden dat het een extra-comptabele staat betreft daar de opbrengsten immers via diverse begrotingsartikelen bij verschillende departementen verantwoord.

De opbrengsten zijn netto, na aftrek van kosten als provisie en marketing. De bedragen zijn afgerond op f 1000.

Overigens zijn fusies slechts in dit overzicht opgenomen voorzover deze directe budgettaire gevolgen had.

5.4 Overzicht budgettaire beeld indirecte deelnemingen sinds de «Voortgangsrapportage Verkoop Staatsdeelnemingen» van april 1988

Netto opbrengst privatiseringen (x 1000 gulden)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Van Berkel (NIB)	13 547								
Boskalis (NIB)		8 798							
DAF I + II (NIB)		52 771				382			
V/d Giessen de Noord 1 + II (NIB)		2 819				1 830			
NBM/Amstelland (NIB)		2 495							
Schouten Giessen (NIB)		8 611							
Stork Werkspoor Diesel (NIB)		21 200							
Holland Utrecht (NIB)			5 000						
Stork Ketels (NIB)			14 394						
Volvo Car (NIB)				241 715					
RDM (NIB)				9 793					
Totaal opbrengst	13 547	96 694	19 394	251 508	-	2 212	-	-	-

Toelichting: Bij deze cijfers dient opgemerkt te worden dat het een extra-comptabele staat betreft daar de opbrengsten immers via diverse begrotingsartikelen bij verschillende departementen verantwoord.

De opbrengsten zijn netto, na aftrek van kosten als provisie en marketing. De bedragen zijn afgerond op f 1000.

Overigens zijn fusies slechts in dit overzicht opgenomen voorzover deze directe budgettaire gevolgen had.