

Vergaderjaar 2001–2002

28 165

Deelnemingenbeleid Rijksoverheid

Nr. 3

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 29 mei 2002

De vaste commissie voor Financiën¹ heeft een aantal vragen voorgelegd aan de regering over bovenvermelde nota. De minister van Financiën heeft deze vragen beantwoord bij brief van 22 mei 2002. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Crone

De griffier van de commissie,
Berck

¹ Samenstelling:

Leden: Rosenmöller (GroenLinks), Crone (PvdA), Fng. fungerend Voorzitter, Voûte-Droste (VVD), Giskes (D66), B. M. de Vries (VVD), Hofstra (VVD), De Haan (CDA), Koenders (PvdA), Van Beek (VVD), Hamer (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Kant (SP), Wijn (CDA), Eurlings (CDA), J. ten Hoopen (CDA), Veling (ChristenUnie), F. Teeven (LN), A. Wolfsen (PvdA), J. N. Van Vroonhoven-Kok (CDA), J. M. Varela (LPF), Vacature (CDA), Vacature (CDA), Vacature (LPF), Vacature (LPF), Vacature (LPF).

Plv. leden: Vacature (GroenLinks), Vacature (LPF), Vacature (VVD), Bakker (D66), Vacature (VVD), Vacature (VVD), R. W. F. Kortenhorst (CDA), Vacature (PvdA), Vacature (VVD), Vacature (PvdA), Vacature (GroenLinks), A. M. V. Gerken (SP), De Pater-van der Meer (CDA), J. J. Mastwijk (CDA), Vacature (CDA), Van der Vlies (SGP), D. Jense (LN), Vacature (PvdA), J. M. de Vries (CDA), Vacature (LPF), Vacature (CDA), Vacature (CDA), Vacature (LPF), Vacature (LPF), Vacature (LPF).

Het aangaan van deelnemingen

44

Aan elke deelneming moet een welomschreven beleidsdoelstelling ten grondslag liggen. Hoe komt de formulering van deze beleidsdoelstellingen tot stand, en hoe wordt verslag gedaan van deze beleidsdoelstellingen? Hoe is hierop de parlementaire controle geregeld?

Krachtens art. 29 lid 1 Comptabiliteitswet wordt het voornemen tot oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon voorgelegd aan beide Kamers der Staten-Generaal. De Kamers kunnen daarover nadere inlichtingen vragen en naar aanleiding daarvan desgewenst uitspreken dat de oprichting slechts plaatsvindt na een voorafgaande machtiging bij wet. Op grond van art. 29 lid 3 wordt ook een majeure (uitbreiding van een) deelneming in een reeds bestaande kapitaalvennootschap voorgelegd aan beide Kamers. Deze «voorhangprocedures» vinden in de praktijk plaats in samenhang met de parlementaire behandeling van beleidsnota's of andere documenten, waaruit de onderhavige doelstelling van de deelneming blijkt. Uw Kamer is derhalve altijd betrokken bij het aangaan van deelnemingen en kan zelf een oordeel vormen over de opportuniteit ervan.

45

Kan de regering omstandigheden of redenen noemen die ertoe leiden dat structurele overheidsinvloed op de bedrijfsvoering gewenst is? Wat wordt precies verstaan onder «structureel» in dit geval? Betekent dit met een zekere regelmaat ingrijpen in de bedrijfsvoering, of ook slechts de noodzaak om voortdurend in te kunnen grijpen als dit nodig is? Aan welke regelmaat wordt dan gedacht?

De keuze voor verzelfstandiging komt voort uit de overweging dat de operationele verantwoordelijkheid voor de desbetreffende activiteit buiten de overheid kan of moet worden gebracht. Een dergelijke keuze zal niet worden gemaakt als op voorhand duidelijk is dat de overheid zal moeten ingrijpen in de bedrijfsvoering, incidenteel dan wel structureel. Mocht blijken dat structurele overheidsinvloed toch gewenst is, dan ligt het voor de hand om te zien naar een andere organisatievorm.

46

Deelneming moet berusten op waarborgen voor winstgevendheid en marktconformiteit. Maar is het juist niet zo dat overheidsingrijpen soms juist het gevolg is van lage of negatieve, en/of onzekere rendementen, die een zekere terughoudendheid bij private partijen veroorzaken? De regering wijst in dit kader zelf op de mogelijkheid van het initiëren van marktactiviteiten als reden voor deelneming.

Beide elementen hoeven elkaar niet uit te sluiten. Wanneer de overheid «ingrijpt» vanwege de bedrijfseconomische situatie, zal zij in beginsel aan het fourneren van nieuw vermogen normale marktconformiteits- en rendementseisen stellen. Ook aan initiërende activiteiten kunnen normale rendementseisen worden gesteld.

32

Uitsluitend het verwerven van inkomsten kan geen reden zijn voor deelneming. Wordt de mogelijkheid opengelaten dat het verwerven van inkomsten toch een belangrijk neven doel is? Hoe ziet de regering in dit geval de positie van EBN?

Als het verwerven van inkomsten géén doel voor de onderneming zou zijn, zou de keuze voor een kapitaalvennootschap onlogisch zijn. De Staat

als aandeelhouder heeft hierbij ook belang. Een besluit tot deelneming mag echter niet uitsluitend worden gemotiveerd met het doel daarmee een goed rendement te behalen; aan een deelneming dient een duidelijke beleidsdoelstelling ten grondslag te liggen. Voor het genereren van inkomsten staan de overheid andere middelen ten dienste, zoals belastingen. Dit uitgangspunt is ook neergelegd in het wetsvoorstel Markt & overheid (Tweede Kamer 2001–2002, 28 050, nrs. 1–3).

In de mijnwetgeving is bepaald dat alle aandelen van de vennootschap die wordt aangewezen om namens de Staat deel te nemen in de winning, middellijk of onmiddellijk, aan de Staat moeten toebehoren. De bij EBN ondergebrachte staatsparticipatie in de winning van aardgas vormt een essentieel onderdeel van het beleid ten aanzien van het beheer van de bodemschatten. Hierbij zijn ook de inkomsten uit de bodemschatten van belang. Bij de staatsparticipatie in de winning van aardgas, die bij EBN is ondergebracht, is van oneigenlijke concurrentie geen sprake.

Borging van publieke belangen

2 en 58

Kan de regering ingaan op het verschil tussen het waarborgen en optimaliseren van publieke belangen? Deelt de regering de mening dat hier een verschil in kan zitten, zoals de regering bij het drinkwaterdossier zelf benadrukte? Zo ja, welke van de twee mogelijkheden, waarborgen of optimaliseren, heeft de voorkeur van de regering?

De regering schetst een mogelijke spanning tussen het publieke belang en de rendementsdoelstelling. Waarom worden zij als gelijkwaardige doelstellingen gezien? Zou het publieke belang niet voorop moeten staan, en de rendementsdoelstelling niet slechts daarvan afgeleid? Kan de regering hierop ingaan?

Publiek belang en rendementsdoelstelling worden niet gezien als gelijkwaardige doelstellingen: de primaire taak van de overheid ligt bij het publiek belang.

Er zijn vervolgens verschillende manieren waarop dat belang kan worden verwezenlijkt. Wordt daarbij gekozen voor deelneming in een kapitaalvennootschap, dan brengt dit met zich mee dat de betrokken onderneming – als elke andere onderneming – haar winst tracht te maximaliseren binnen (onder meer) de door de overheid gestelde randvoorwaarden. Dit is in het belang van haar continuïteit en in dat van alle bij de onderneming betrokken stakeholders.

De borging van publieke belangen is derhalve een zaak van de overheid als beleidsmaker en regelgever, de optimalisering van de bedrijfseconomische resultaten een zaak van de onderneming en haar aandeelhouders. Voor een staatsdeelneming ligt dit in beginsel niet anders dan bij andere vennootschappen. Als er geen helder publiek kader is, kan geen goede afweging worden gemaakt tussen publiek belang en rendementsdoelstelling. De onderneming zou in een spagaat komen te verkeren tussen rendement en publiek belang, en tussen beide is dan geen rationele keuze te maken. Het Kabinet wil daarom zijn publieke en zakelijke verantwoordelijkheden van elkaar onderscheiden en de respectievelijke verantwoordelijkheden met de daartoe geëigende instrumenten gestalte geven. Wil de overheid zuiver vanuit het publieke belang aanzetten tot een *extra* inspanning die niet via algemeen verbindende voorschriften kan worden opgelegd en die zowel op de korte als op de lange termijn niet in het bedrijfseconomisch belang van de onderneming is en, dan dienen daaraan financiële (en voor de onderneming derhalve rationele) prikkels te worden verbonden. Er zijn uiteraard ook gevallen denkbaar waarbij tegenover een financiële concessie op de korte termijn een rendementsgroei in de toekomst staat, terwijl het daarbij ook gaat om investeringen met een publieke doelstelling.

Wat wordt precies bedoeld met de stelling dat het borgen van publieke belangen doorgaans preventief toezicht op een gedetailleerd niveau vergt? Kan deze stelling met praktijkvoorbeelden worden toegelicht? Is het uitgangspunt dat de publieke belangen dienen te worden vastgelegd in wetten, regels, overeenkomsten, concessievoorwaarden of subsidievoorwaarden, in absolute zin van toepassing? Zo ja, kan de regering nader aangeven wat de redenen hiervan zijn? Zo nee, welke uitzonderingen zijn dan mogelijk en op grond waarvan?

Hoe beoordeelt de regering de bevindingen van advocatenkantoor Loyens & Loeff, dat in opdracht van de Gemeente Rotterdam, het structuurregime onderzocht heeft, en tot de conclusie kwam dat het vennootschapsrecht ruime zeggenschap geeft aan de overheidsaandeelhouder, die vergelijkbaar zou zijn met een overheidsorgaan zoals een gemeentelijke dienst? Hoe verhoudt zich dit dan met de geringe inschatting van de kant van de regering van de sturingsmogelijkheden die het aandeelhouderschap zou bieden (blz. 10 e.v.)? Kan ervan uitgegaan worden dat de regering niet selectief winkelt als het gaat om argumenten voor of tegen de overheids-NV? Kan de regering ingaan op het verslag van de hoorzitting van 14 september 2001 van de Commissie Haven en Economische Zaken van de Gemeenteraad van Rotterdam?

De statuten zouden zich naar hun aard niet lenen voor een gedetailleerde taakomschrijving. Als reden daarvoor wordt genoemd dat dit «in het algemeen» niet gebeurt. Kan de regering ingaan op de vraag waarom dit niet toch zou kunnen? Kan de regering daarbij betrekken de statuten van energie- en waterbedrijven, waarin wel degelijk gedetailleerde omschrijvingen van de in het geding zijnde publieke belangen waren respectievelijk zijn opgenomen?

Het Kabinet is van mening dat waarborging van publieke belangen het beste is gediend met verankering via publieke instrumenten (wet- en regelgeving, concessie- en subsidievoorwaarden, eventueel contracten). Het gaat immers om belangen met een sterke maatschappelijke dimensie waarvoor de overheid de eindverantwoordelijkheid op zich wenst te nemen. Door gebruikmaking van de publieke instrumenten worden de gewenste democratische «checks and balances» in acht genomen. De borging van publieke belangen kan worden geïllustreerd aan de hand van de geluidsoverlast rond de luchthaven Schiphol. Op een voor alle betrokken partijen duidelijke en transparante manier moet zeer nauwkeurig worden vastgelegd welke geluidsniveaus op welke plaats aanvaardbaar zijn. Bij de naleving hiervan wordt gebruik gemaakt van een groot aantal geluidsmeters. Tot slot moet worden voorzien in een sanctiemechanisme. Waarborging van het betreffende publieke belang vergt dat deze schakels nauwkeurig worden geregeld. Soortgelijke voorbeelden kunnen worden gegeven op het gebied van veiligheid, volksgezondheid, maar ook bijvoorbeeld de bescherming van consumenten tegen misbruik van een economische machtspositie.

Het specifieke vennootschapsrechtelijke instrumentarium is minder geschikt om publieke belangen op een dergelijke wijze te behartigen. Het ondernemingsrecht biedt vele mogelijkheden om de aandeelhouder bijzondere zeggenschap te geven en het Kabinet deelt de conclusie van Loyens Loeff dat het «huidige structuurregime een aantal mogelijkheden geeft voor verankering van zeggenschap en sturing», maar daaraan zijn nadelen verbonden. Hoe moeten bijvoorbeeld de genoemde geluidsnormen door de aandeelhouder worden gewaarborgd? Moet de onderneming daarover zelf rapporteren? Is de Staat bereid zijn strafrechtelijke en bestuursrechtelijke middelen terzijde te stellen? En hoe worden normen afgedwongen als het het bedrijf minder goed gaat? Dit soort vragen geeft aanleiding om in beginsel te kiezen voor de meer robuuste wijze om publieke belangen te borgen.

Is de regering dan bijvoorbeeld van mening dat het Gemeentelijk Havenbedrijf in Rotterdam in het schema van blz. 24–26 in de linkerkolom thuis hoort, aangezien dit GHR in allerlei opzichten een beleidsorgaan en bestuursorgaan is? Zo nee, waarom niet? Dit in het licht van de stelling van de regering dat het «aandeelhouderschap bij deelnemingen op zich weinig mogelijkheden voor de overheid biedt om werkelijk te sturen op het gewenste beleidsmatige resultaat» (blz. 11). Hoe verhoudt zich dit tot de sturing op het beleidsmatige resultaat die de Gemeente Rotterdam nastreeft? Het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam heeft de verantwoordelijkheid voor allerlei beleidsvoorbereidende en beleidsuitvoerende taken in de haven, en is met openbaar gezag bekleed, in die zin dat medewerkers van het havenbedrijf opsporings- en verbaliseringsbevoegdheid hebben, en handhavende en toezichhoudende taken hebben. Kan de regering hierop ingaan?

In de huidige situatie is het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam een dienst van de Gemeente Rotterdam. Er is een directe hiërarchische relatie en het bedrijf moet in de linkerkolom worden gezien. Deze situatie kan veranderen als de Gemeente Rotterdam de taak en functie van (delen van) het havenbedrijf herbezieet en, als gevolg daarvan, kiest voor bijvoorbeeld een kapitaalvennootschap als rechtsvorm. Er zal dan zeker moeten worden gesteld dat de gemeente de adequate uitoefening van het openbaar gezag kan garanderen. Hierbij zij aangetekend dat de onderhavige nota niet ziet op deelneming door decentrale overheden en deze overheden ook niet bindt.

34, 35, 36, 37 en 38

Deelt u de mening dat wet- en regelgeving in bepaalde gevallen een star karakter kunnen hebben, en zich niet altijd lenen als sturingsmechanisme? Deelt u de mening dat sturing door wet- en regelgeving ten koste kan gaan van de beleidsflexibiliteit en het sturingsvermogen van het openbaar bestuur?

Deelt u de mening dat dit in nog grotere mate geldt voor sturing door overeenkomsten en concessies, die voor langere tijd gelden, en in beginsel niet opengebroken kunnen worden?

Waarom kan in plaats van wetten, regels, overeenkomsten, concessievoorwaarden of subsidievoorwaarden, niet gebruik gemaakt worden van interne beleidsregels, die een meer flexibel karakter hebben? Kan de regering hierop ingaan?

Waarom kan in plaats van wetten, regels, overeenkomsten, concessievoorwaarden of subsidievoorwaarden, niet gebruik gemaakt worden van vennootschapsstatuten, die een meer flexibel karakter hebben? Kan de regering hierop ingaan?

Deelt de regering de mening dat een statutenwijziging over het algemeen gemakkelijker is aan te brengen dan een wetswijziging of wijziging in de concessievoorwaarden, omdat dit op grond van art. 2:121 BW relatief eenvoudig kan, en dus sturing via de statuten de overheid een hoger sturingsvermogen geeft dan sturing via wetgeving en concessies? Zo nee, waarom niet?

Het is van belang dat steeds kritisch wordt getoetst of deelneming het meest geschikte instrument is. In hoofdstuk 5 van de nota heeft het Kabinet hiervoor randvoorwaarden genoemd. Als het wenselijk is een hoge mate van beleidsflexibiliteit te behouden, liggen andere organisatievormen meer voor de hand dan een deelneming.

Wetgeving, regelgeving, contracten, concessies, maar ook statuten en beleid hebben noodzakelijkerwijs een statisch karakter, omdat ze bedoeld zijn om voor langere termijn afspraken, normen, doelstellingen of voornemens vast te leggen en op die wijze (rechts-) zekerheid te scheppen voor

de betrokken partijen. Verandering ervan is dan ook omgeven met waarborgen, waarbij tussen wetten, lagere regelgeving en beleid een duidelijke hiërarchie bestaat. In hoeverre overeenkomsten, concessies en statuten kunnen worden aangepast, hangt mede af van de bepalingen die daarover zijn opgenomen in de desbetreffende stukken.

Statuten vormen geen goed alternatief voor wetten, regels, overeenkomsten en concessievoorwaarden. Vastlegging van allerlei specifieke normen in statuten is in theorie mogelijk, maar praktisch onwenselijk. In de nota wordt hierop reeds ingegaan; de bezwaren schuilen in het globale karakter van statutaire doelstellingen, de wijze van toezicht en de positie van medeaandeelhouders. Wat betreft het flexibele karakter ervan zij opgemerkt dat statuten het fundament vormen van de betrokken vennootschap en dat frequente wijziging niet bijdraagt aan een heldere missie van de onderneming. In de praktijk vindt statutenwijziging dan ook weinig frequent en doorgaans in goed overleg plaats. Voor de rechten ex art. 2:121 BW zij verwezen naar het antwoord op vraag 31.

41 en 57

Waarom wordt uitgegaan van het uitgangspunt dat privatisering dient te worden gerealiseerd als dit met de inachtneming van de onderhavige publieke belangen mogelijk is? Waarom wordt niet uitgegaan van een positionering van een bedrijf of dienst, waarbij de publieke belangen het beste gediend zijn? Kan de regering hierop ingaan?

Is zekerstelling van publieke belangen na afstoting niet eerder een gevolg van privatisering, dan dat het genoemd kan worden als reden om tot privatisering over te gaan? Is hier geen sprake van een cirkelredenering?

Positionering en privatisering zijn volgtijdige gebeurtenissen. De positionering – d.w.z. de juridische en organisatorische vormgeving van de onderhavige activiteit – dient inderdaad de uitkomst te zijn van een proces waarbij gekeken wordt hoe het publiek belang het best kan worden gediend. Verzelfstandiging tot een kapitaalvennootschap is daarbij een van de mogelijkheden.

De publieke belangen dienen dus niet bij de privatisering, maar reeds bij de verzelfstandiging te worden geborgd. Dat is ook in het belang van de onderneming. Om dat zeker te stellen maakt de borging van publieke belangen nadrukkelijk deel uit van de periodieke evaluatie. Idealiter is de privatisering slechts het financieel-technische sluitstuk van het verzelfstandigingsproces; de betekenis van het «verschuiven» van een hoeveelheid aandelen is in zo'n situatie dan ook beperkt.

18

Waarom wordt in de formulering van de randvoorwaarden die gelden voor het aangaan van nieuwe deelnemingen de optie opengelaten dat het publiek kader ook «zo spoedig mogelijk ná het aangaan van een deelneming» gereed mag zijn? Wordt de randvoorwaarde dat het publiek kader voorafgaand aan een nieuwe deelneming gereed moet zijn, nog als norm formeel vastgelegd in wetten regelgeving? Hoe wordt naleving van dit principe gewaarborgd?

Het verdient de voorkeur een afgerond publiek kader te hebben alvorens een deelneming wordt aangegaan, maar in de praktijk blijkt dit niet altijd mogelijk. De lengte van de trajecten van wet- en regelgeving enerzijds en oprichting of acquisitie anderzijds kan sterk verschillen. Ook kan zich een situatie voordoen waarbij oprichting of acquisitie geen uitstel duldt. Het formuleren van een wettelijke norm zou onbedoeld de slagkracht van de overheid kunnen aantasten. Uw Kamer is echter betrokken bij het aangaan van vrijwel elke deelneming (art. 29 Comptabiliteitswet) en kan hierop invloed uitoefenen als ze van mening is dat het publiek kader onvoldoende gestalte heeft gekregen of zal krijgen.

Kan de regering ingaan op de gevolgen van vertegenwoordigingsbevoegdheid van leden van de Raad van Bestuur voor het borgen van publieke belangen?

Bestuurders van een vennootschap zijn op grond van de wet bevoegd en aangewezen de vennootschap te vertegenwoordigen. Deze vertegenwoordigingsbevoegdheid is in beginsel onbeperkt, voorzover uit de wet niet anders voortvloeit. Ook een statutaire bepaling die voor bepaalde bestuurshandelingen voorafgaande goedkeuring van een ander orgaan van de vennootschap vereist (bijvoorbeeld de AVA) levert in principe geen beperking van deze vertegenwoordigingsbevoegdheid op. Als een dergelijke goedkeuring niet is verkregen, handelt de bestuurder of het bestuur weliswaar in strijd met de interne instructiebevoegdheid binnen de vennootschap, wat wanprestatie ten opzichte van de vennootschap oplevert, maar de vennootschap wordt in beginsel wel ten opzichte van de betreffende derde gebonden.

Het hierboven beschreven primaat van het bestuur binnen het vennootschapsrecht is een van de redenen waarom het minder wenselijk is om via aandeelhouderschap te trachten publieke belangen te waarborgen. In de praktijk zou dit immers betekenen dat handhaving in voorkomende gevallen achteraf moet plaatsvinden in een privaatrechtelijke procedure tegen het bestuur van de onderneming. Dit vormt geen praktisch kader voor toezicht.

15

Op welke wijze zal samenwerking worden gezocht met het in oprichting zijnde Kenniscentrum Marktwerking, Deregulering, Publieke Belangen en Wetgevingskwaliteit (MD(P)W)?

Op dit moment vindt een oriëntatie plaats over inrichting en werkwijze van een dergelijk centrum. Als hierover voldoende duidelijkheid bestaat, zullen de mogelijkheden tot samenwerking worden besproken.

Corporate governance

43

De regering stelt dat de vennootschapsvorm de mogelijkheid biedt om activiteiten meer marktconform of meer bedrijfsmatig te structureren. Kan de regering dit uitgebreid toelichten? Kan de regering hierbij betrekken de vaak gehoorde stelling, dat toezicht vanuit een raad van commissarissen in een structuur-NV vaak ontoereikend is, wat mede tot wetgeving op dit gebied heeft geleid? Kan de regering aangeven waarom organisatievormen binnen de overheid niet de mogelijkheid zouden bieden om activiteiten meer marktconform of meer bedrijfsmatig te structureren? Kan de regering ingaan op de reorganisatie van bijvoorbeeld de Belastingdienst?

Vormgeving als kapitaalvennootschap brengt met zich mee dat de desbetreffende wettelijke bepalingen, in het bijzonder die in boek 2 BW, van toepassing zijn op de organisatie. De inrichting, verslaggeving en verantwoording van activiteiten zijn dan ook te vergelijken met die van andere ondernemingen in de sector. Marktverstoring vanwege de Staat kan op deze wijze bijvoorbeeld worden voorkomen. Bedrijfseconomische resultaten kunnen worden vergeleken met die van andere ondernemingen. Ook zaken als arbeidsvoorwaarden, kostenbewustzijn en fiscaliteit kunnen meer in lijn worden gebracht met wat bij andere bedrijven gebruikelijk is. Overigens is efficiëntie in de bedrijfsvoering geen reden op zichzelf om een NV of BV op te richten. Het is zeer goed mogelijk om processen onder directe verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid op efficiënte wijze in te richten en uit te voeren. Hierbij zij gewezen op de ontwikkelingen rond

VBTB, baten-lastenstelsel en agentschappen. De Belastingdienst is rond 1990 met dit doel overgegaan van middelinspecties naar doelgroep-eenheden. Komend jaar zal concentratie van doelgroepen plaatsvinden. Met betrekking tot de rol van de raad van commissarissen heeft het Kabinet, in reactie op het rapport van de Monitoring Commissie Corporate Governance (Tweede Kamer 1998–1999, 25 732, nr. 8), aangegeven dat het van oordeel is dat de structuurregeling op zich goed functioneert en dat een sterk punt van dit systeem het onafhankelijke toezicht op het bestuur door de raad van commissarissen is. De onafhankelijke positie van de raad van commissarissen, zowel jegens het bestuur als jegens specifieke deelbelangen, heeft belangrijke voordelen. De onafhankelijke positie bevordert de situatie waarin commissarissen kritisch het beleid van de directie toetsen en zondig doen bijstellen. In dezelfde reactie is er wel op gewezen dat de onafhankelijke positie van de raad van commissarissen zou kunnen leiden tot een te geringe mate van verantwoording aan de belanghebbenden van de vennootschap. Om deze reden heeft het Kabinet op 10 februari 2000 de Sociaal-Economische Raad onder andere gevraagd advies uit te brengen over een zogenoemd correctiemechanisme bij slecht functionerende commissarissen. De SER heeft het Kabinet geadviseerd om de AVA het recht te geven met een gekwalificeerde meerderheid te besluiten tot het ontslag van de gehele raad van commissarissen in het geval de algemene vergadering geen vertrouwen meer heeft in het functioneren van de raad. Het Kabinet heeft dit voorstel overgenomen en uitgewerkt in het wetsvoorstel betreffende de aanpassing van de structuurregeling (Tweede Kamer 2001–2002, 28 179, nrs. 1–3). Het voorstel is een belangrijke versterking van de positie van de algemene vergadering ten opzichte van de raad van commissarissen voor de gevallen waarin het toezicht ontoereikend wordt gevonden.

31

Kan de regering nader ingaan op de stelling dat aandeelhouderschap bij deelnemingen op zich weinig mogelijkheden biedt voor de overheid om werkelijk te sturen op het gewenste beleidsmatige resultaat? Hoe verhoudt dit zich tot artikel 2:121 BW, waarin de AVA het recht heeft om met eenvoudige meerheid de statuten te wijzigen? Is het juist dat deze statuten in beginsel bindend zijn voor de Raad van Bestuur en de Raad van Commissarissen? Kan de regering ingaan op de instructiebevoegdheid die neergelegd kan worden in de statuten? Deelt de regering de mening dat in de statuten vastgelegd kan worden dat instemmingsrechten en beslissingsbevoegdheden neergelegd kunnen bij de AVA of een ander orgaan, zoals bijvoorbeeld een College van B en W of een Gemeenteraad?

De statuten leggen de identiteit en de structuur van de rechtspersoon vast en regelen de rechten, bevoegdheden en verplichtingen van de organen van de rechtspersoon en van de aandeelhouders jegens elkaar. De statuten zijn derhalve bindend voor vennootschapsorganen als het bestuur en de raad van commissarissen, mits de statuten niet in strijd zijn met de wet.

Statuten vormen het fundament van de betrokken vennootschap en veelvuldige wijziging is niet bevorderlijk voor een heldere missie van de onderneming. In de praktijk vindt statutenwijziging weinig frequent plaats. Het is in de Nederlandse vennootschapspraktijk gebruikelijk een besluit tot statutenwijziging met extra waarborgen te omgeven, zoals de eis van een gekwalificeerde meerderheid en een quorumeis. Artikel 2:121 BW moet zo worden geïnterpreteerd dat een beperking tot wijziging van de statuten niet terzijde kan worden gesteld door een besluit met algemene stemmen in een vergadering waarin het gehele geplaatste kapitaal is vertegenwoordigd. Zoals in de nota is aangegeven, behoort de Staat als aandeelhouder in het algemeen dezelfde rechten te hebben als andere aandeelhouders en

deze op vergelijkbare wijze uit te oefenen. De Staat zou in beginsel moeten afzien van bijzondere voorrechten. Daaronder valt naar mijn mening ook een statutaire regeling dat een statutenwijziging de goedkeuring behoeft van de Staat of van een lagere overheid, anders dan als aandeelhouder.

Op de vraag of instemmingsrechten en beslissingsbevoegdheden kunnen worden neergelegd bij de AVA of een ander orgaan, kan geen algemeen antwoord worden geformuleerd. In beginsel is het bestuur belast met het besturen van de vennootschap; het binden van dat bestuur aan gedetailleerde statutaire voorschriften of procedures strookt niet met de keuze voor een kapitaalvennootschap. (Zie ook het antwoord op de vragen 37 en 51.) Voor statutenwijziging geldt dat geen ander orgaan dan de AVA het besluit neemt, maar dat dat besluit gebonden kan zijn aan een voorstel of goedkeuring van een ander orgaan van de vennootschap of zelfs van een derde instantie.

48

Is het waar dat het «belang van de vennootschap», zoals bedoeld in artikel 2:140 BW, juist in de statuten wordt geformuleerd? Zo nee, waar wordt het belang van de vennootschap dan geformuleerd?

De wettelijke taakopdracht van commissarissen wordt dikwijls herhaald in de statuten van de betreffende rechtspersoon. Op grond van artikel 2:140 BW dienen commissarissen zich bij de vervulling van hun taak te richten naar het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderne-ning. Een verdere verbijzondering in de statuten is niet gebruikelijk; uit de wettelijke taakopdracht vloeit voort dat het zogenoemde vennootschappelijke belang voor commissarissen zwaarder dient te wegen dan welk groeps- of particulier belang dan ook; commissarissen mogen hun taak niet uitoefenen ten dienste van bepaalde deelbelangen. Op dit punt bestaat er geen verschil in positie tussen de commissarissen volgens het gewone model en commissarissen volgens het model van de structuurvennootschap.

Het belang van de vennootschap valt niet samen met de doelomschrijving die in de statuten moet worden opgenomen. De doelomschrijving geeft slechts aan welke activiteiten de vennootschap kan ontplooiën en op welk gebied, en geeft derhalve een begrenzing aan de activiteiten.

51

Kan de regering nader ingaan op de stelling dat aandeelhouderschap slechts leidt tot invloed op hoofdlijnen en toezicht achteraf? Kan in de statuten niet vastgelegd worden dat instemming voor bepaalde besluiten vooraf moet worden verkregen bij de aandeelhoudersvergadering of bijvoorbeeld een gemeenteraad? Zo nee, waarom niet?

Een aantal structuurvennootschappen heeft nu reeds in zijn statuten verankerd dat bepaalde ingrijpende bestuursbesluiten de voorafgaande goedkeuring behoeven van de AVA. Het is derhalve goed mogelijk dat statutair vast te leggen.

In de praktijk worden dergelijke instemmingsbevoegdheden voor de AVA beperkt tot enkele bestuursbesluiten die voor de vennootschap van ingrijpende aard zijn, zoals majeure overnames, joint-ventures, afstoting van kernactiviteiten of ingrijpende reorganisaties. De vennootschappelijke rechtsvorm wordt gekozen om activiteiten op afstand van de overheid te zetten en daar een bedrijfsmatige invulling aan te doen geven. Dat kan alleen als het management zelfstandig en slagvaardige beslissingen kan nemen. Ook het bepalen van de ondernemingsstrategie en de eventueel daaruit voortvloeiende overnames zijn primair een onderdeel van het ondernemerschap. Daarbij dient een onderscheid te worden gemaakt tussen enerzijds het voorbereiden en nemen van beslissingen, dat op de

weg van het bestuur ligt, en anderzijds het monitoren of goedkeuren van beslissingen door aandeelhouders. Het is niet gewenst dat de aandeelhouder op de stoel van het bestuur gaat zitten; dat zou niet stroken met de keuze voor een NV of BV. Daar staat tegenover dat het bestuur ten behoeve van de controlerende functie van aandeelhouders adequate verantwoording moet afleggen over het gevoerde beleid. Gaat het evenwel om besluiten die de aard van het aandeelhouderschap kunnen doen wijzigen, dan is het Kabinet van mening dat deze vooraf ter goedkeuring moeten worden voorgelegd aan de AVA. Het Kabinet denkt dan aan besluiten die ertoe strekken of tot gevolg hebben dat de identiteit of het karakter van de vennootschap verandert. Dit punt is uitgewerkt in het wetsvoorstel betreffende de aanpassing van de structuurregeling (Tweede Kamer 2001–2002, 28 179, nrs. 1–3).

25 en 27

Kan de regering nader ingaan op de redenen dat de Staat in zijn hoedanigheid als aandeelhouder dezelfde rechten behoort te hebben als andere aandeelhouders? Zoals de regering zelf stelt, zullen aan overheids-NV's vrijwel altijd publieke belangen zijn verbonden, die een publieke zeggenschap kunnen rechtvaardigen, die groter is dan de zeggenschap van aandeelhouders in een private NV. Kan de regering hier op ingaan? Kan de regering ook ingaan op het uitgangspunt van «dezelfde rechten» als sprake is van een bedrijf met een monopoliepositie? Immers van een vorm van concurrentievervalsing kan dan uiteraard geen sprake zijn.

De keuze om de zeggenschap van de Staat in lijn te brengen met die van andere aandeelhouders is grosso modo tot twee factoren terug te brengen. Ten eerste is het wenselijk alle kapitaalverschaffers de zeggenschap te geven die past bij het belang dat ze in een vennootschap nemen. Ten tweede bemoedigen bijzondere aandeelhoudersrechten een snelle en zakelijk verantwoorde exitstrategie, omdat verkoop een aanpassing met zich meebrengt van het kader waarbinnen de onderneming opereert. In het geval van monopoliesituaties geldt dit onverminderd. Het gaat dan in het bijzonder om de positie ten opzichte van medeaandeelhouders, dan wel het perspectief daarop.

Wat betreft de publieke belangen is het Kabinet van mening dat deze in een publiek kader moeten worden gevat. Aan de onderneming kan een publiek belang zijn verbonden, maar dit dient in beginsel los te staan van het aandeelhouderschap. Uit de vraag blijkt niet wat met «publieke zeggenschap» wordt bedoeld, maar het Kabinet wil in ieder geval voorkomen dat de borging van publieke belangen en het aandeelhouderschap op onduidelijke wijze tegen elkaar worden afgeruild. Vandaar dat deze verantwoordelijkheden nadrukkelijker worden onderscheiden. Dat is ook in het belang van de onderneming, die slechts goed kan functioneren als er duidelijkheid bestaat over het «speelveld». Wanneer overheidsinvloed op de bedrijfsvoering wordt gewenst of een winststreven niet wordt gewenst, is een NV of BV doorgaans geen adequate rechtsvorm. Het onderscheid tussen «overheids-NV» en «private NV» sluit niet aan op de gangbare terminologie in het ondernemingsrecht; het suggereert een onderscheid dat in de governance niet kan worden verwezenlijkt. Een naamloze vennootschap is altijd privaat, maar kan een of meer overheden als aandeelhouder hebben. Voor een BV geldt hetzelfde.

59

Kan de regering ingaan op de definitie van «adequaat rendement»? Deelt de regering de mening dat er een verschil kan zijn tussen het geëist rendement bij een bedrijf met overheidsaandeelhouders en een bedrijf met private aandeelhouders? Zo ja, hoe groot schat de regering dit verschil? Deelt de regering de mening dat dit nogal wat kan uitmaken bij grote investeringen en lange terugverdiertijden?

Wat als adequaat rendement wordt aangemerkt kan van deelneming tot deelneming verschillen. Indien er sprake is van een onderneming die in concurrentie treedt met derden mag ervan uitgegaan worden dat het overeenkomt met het rendement dat vermogensverschaffers uit de private sector zouden eisen. Ontbreekt een dergelijk referentiepunt, dan kan het geëist rendement worden benaderd door de risicovrije voet (het rendement op staatsobligaties) te verhogen met een risico-opslag die afhankelijk is van de activiteiten van de onderneming.

Een afwijkend rendement van hetgeen marktconform is – te hoog of te laag – past niet goed in de doelstelling om zo veel mogelijk een level playing field tussen concurrerende ondernemingen te bewerkstelligen en kan vanwege staatssteunaspecten op gespannen voet staan met Europese regelgeving. Er is immers sprake van impliciete subsidie door de aandeelhouder.

Het stellen van een lagere rendementseis kan bij grote investeringen met lange terugverdienperioden inderdaad uitmaken. Het kan ertoe leiden dat investeringen die bij een marktconforme rendementseis niet ondernomen zouden worden, alsnog worden gedaan.

60

Deelt de regering de mening dat een bescheiden overheidsrendement van 4 á 5% toch ruim voldoende kan zijn om de continuïteit van een onderneming te waarborgen?

In een volkomen stabiele situatie kan zo'n rendement voldoende zijn. Wanneer er grotere fluctuaties in de resultaten zijn, en dat is meestal het geval bij ondernemingen, is op termijn een hoger geëist rendement nodig om deze op te kunnen vangen en groei te kunnen blijven financieren. Het hangt derhalve af van de concrete situatie.

8

Wat is de inzet geweest van de Staat met betrekking tot de dividenduitkering per deelneming, is de dividenduitkering conform de ramingen en hoe kunnen de eventuele verschillen verklaard worden, hoe zijn de rendementen per deelneming?

Voor de gerealiseerde rendementen en dividenduitkeringen van de deelnemingen zij verwezen naar het jaarlijkse overzicht van staatsdeelnemingen (niet-dossierstuk 2001–2002, fin0000589, 22 oktober 2001). De financiële resultaten van de deelnemingen zijn een belangrijke bepalende factor voor het dividend. Indien de resultaten bij een deelneming in de tijd sterk fluctueren zijn grote verschillen tussen raming en realisatie mogelijk. Marktconformiteit is het uitgangspunt van het dividendbeleid. Ik ben van mening dat er bij winstgevende ondernemingen een goede reden moet zijn om af te zien van substantieel dividend. Het is daarbij aan de onderneming om aannemelijk te maken dat herinvestering van de winst zal leiden tot extra rendement. Bij de periodieke evaluatie zal ik aan de dividenduitkering van de afzonderlijke deelnemingen bijzondere aandacht schenken.

20

Kan de regering nader ingaan op de versterking van de rechten van aandeelhouders in een structuurvennootschap met maar één aandeelhouder? Indien structuurvennootschappen met één aandeelhouder een uitzonderingspositie krijgen, zal dit dan niet tot gevolg hebben dat de bestaande aandeelhouders zich zullen verenigen in een holding, die als enige aandeelhouder in de structuurvennootschap optreedt?

In de adviesaanvraag over het functioneren en de toekomst van de structuurregeling heeft het Kabinet de SER verzocht te bezien of er aanleiding is een uitzondering op de verplichte toepassing van het volledige

structuurregime te creëren als er sprake is van één of enkele aandeelhouders die volgens een onderlinge regeling tot samenwerking gezamenlijk het beleid van de vennootschap willen bepalen. Voor kapitaalvennootschappen is in zo'n geval nu reeds een uitzondering voorzien. Als de moedermaatschappij de structuurregeling kent, zijn dochters vrijgesteld (artikel 2:153/263 BW). Is de aandeelhouder een natuurlijke persoon, een stichting, vereniging of overheid, dan kan hij niet bewerkstelligen dat de vennootschap waarin een deelneming wordt gehouden valt onder een vrijstelling of het verzwakte regime, aangezien deze aandeelhouder het structuurregime niet zelf vrijwillig kan aanvaarden. Mede naar aanleiding van het advies van de SER op dit punt heeft het Kabinet besloten dat het verzwakte structuurregime ook mag worden toegepast door vennootschappen waarvan het geplaatste kapitaal direct of indirect wordt gehouden door een natuurlijk persoon, een stichting, vereniging of overheid of volgens een onderlinge regeling tot samenwerking door twee of meer natuurlijke of rechtspersonen. Bij vennootschappen die het verzwakte structuurregime toepassen benoemt de algemene vergadering van aandeelhouders in plaats van de raad van commissarissen de bestuurders van de vennootschap. Dit punt is uitgewerkt in het wetsvoorstel betreffende de aanpassing van de structuurregeling (Tweede Kamer 2001–2002, 28 179, nrs. 1–3). Indien een vennootschap meer aandeelhouders heeft, kan het verzwakte regime alleen in plaats van het volledige worden toegepast indien deze aandeelhouders een onderlinge regeling tot samenwerking hebben. De onderlinge regeling kan de vorm hebben van een overeenkomst, maar ook van een stichting of vennootschap die de aandelen voor economische belanghebbenden houdt. Om misbruik van deze mogelijkheid te voorkomen, is in het hiervoor genoemde wetsvoorstel bepaald dat het geplaatste kapitaal voor eigen rekening moet worden verschaft.

21

Waarom moet de overheid als aandeelhouder 100% van de aandelen hebben om van het verzwakte regime gebruik te kunnen maken? Waarom is dit bij 99,9% van de aandelen niet mogelijk? Deelt u de mening dat de overheid, als dienaar van het algemeen belang niet gelijkgesteld kan worden aan een gewone aandeelhouder?

Op grond van het in antwoord op vraag 20 gestelde kan een vennootschap die voldoet aan de criteria voor de toepassing van de structuurregeling en waarvan alle aandelen worden gehouden door de Staat opteren voor het verzwakte regime. Indien er slechts één aandeelhouder is die de aandelen direct of indirect houdt, kan de vennootschap met de aandeelhouder worden geïdentificeerd. Indien er meer aandeelhouders zijn, bijvoorbeeld de Staat met een 99,9%-belang en een aandeelhouder met een 0,1%-belang, moeten deze hun betrokkenheid en gebondenheid jegens elkaar hebben vormgegeven in een onderlinge regeling tot samenwerking, wil de betreffende vennootschap voor het verzwakte regime in aanmerking komen. Hebben de Staat en de overige aandeelhouder(s) geen onderlinge gebondenheid en dus ook geen onderlinge regeling tot samenwerking, dan kan het verzwakte regime niet van toepassing worden verklaard op de betrokken vennootschap.

De overheid is uiteraard dienaar van het algemeen belang. Als zij vanuit dat belang meent dat een activiteit op afstand moet worden gezet en een NV of BV daarvoor de beste keuze is, dan impliceert dat dat zij zich ook als (gewone) aandeelhouder opstelt. Zoals in de Nota deelnemingenbeleid Rijksoverheid dan ook is aangegeven, is het Kabinet van mening dat de Staat als aandeelhouder noch een meer bevoorrechte, noch een slechtere positie mag innemen dan andere aandeelhouders.

22

Bij structuurvennootschappen waarbij een meerderheid van de werknemers in het buitenland werkzaam is, geldt het verzwakte regime. Deelt u de mening dat eveneens sprake zou moeten zijn van het verzwakte regime, indien 50% + 1 van de aandelen in handen van de overheid is? Zo nee, waarom niet?

Bij het uitgangspunt dat de Staat als aandeelhouder noch een meer bevoorrechte, noch een slechtere positie mag innemen dan andere aandeelhouders past niet dat een vennootschap die voldoet aan de criteria voor de toepassing van de structuurregeling alleen vanwege het feit dat 50%+1 van de aandelen door de Staat wordt gehouden het verzwakte regime zou mogen toepassen. De criteria voor toepassing van het verzwakte regime zijn opgesomd in artikel 2:155/265 BW en artikel 2:155a/265a BW (nieuw).

40

Wat betekent het «herzien van de relatie met ondernemingen» naar aanleiding van de voorgestelde wetwijziging Boek 2 BW concreet? Kan uiteengezet worden voor welke bestaande staatsdeelnemingen het wetsvoorstel Boek 2 BW gevolgen zal hebben en in welke mate de zeggenschap van de Staat als aandeelhouder wijzigt?

Het door het Kabinet aan uw Kamer gestuurde wetsvoorstel betekent op een aantal punten een versterking van de positie van de aandeelhouder. Voor de Staat ontstaat bijvoorbeeld bij 100%-deelnemingen het recht bestuurders te benoemen en te ontslaan, hetgeen binnen de huidige structuurregeling is voorbehouden aan de raad van commissarissen. De Staat zal als aandeelhouder derhalve moeten bepalen of hij van deze mogelijkheid gebruik wenst te maken, en zo ja, hoe in de praktijk aan genoemde mogelijkheid invulling zal worden gegeven. In de nota is wat dat betreft reeds aangegeven dat de Staat in beginsel actief gebruik zal maken van zijn normale aandeelhoudersrechten. In de praktijk zal dat betekenen dat de Staat actiever als aandeelhouder zal optreden. Omdat het wetsvoorstel niet alleen gevolgen heeft voor de governance binnen structuurvennootschappen maar ook voor die binnen gewone vennootschappen heeft het wetsvoorstel in beginsel gevolgen voor alle staatsdeelnemingen.

14

De overheid als aandeelhouder heeft besloten geen overheidscommissarissen meer aan te stellen. Hoe staat het met de «uitfasering» van de commissarissen van overheidswege?

De «uitfasering» van de commissarissen van overheidswege is op dit moment in volle gang. Ambtenaren worden zoveel mogelijk teruggetrokken; in een aantal gevallen is dit reeds gebeurd, in andere gevallen zal dit op korte termijn gebeuren, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van iedere onderneming. Voorzover bij structuurvennootschappen niet-ambtenaren als commissaris van overheidswege zijn benoemd, geldt dat zij hun benoemingstermijn kunnen volmaken en eventueel daarna als gewoon commissaris via de «normale» route door de RvC kunnen worden herbenoemd. De statutaire bepalingen op grond waarvan overheidscommissarissen kunnen worden benoemd zullen bij de betreffende structuurvennootschappen worden geschrapt.

47

Hoe verhoudt de huidige situatie binnen de NS zich met het uitgangspunt dat de Staat zich zoveel mogelijk gedraagt als normaal aandeelhouder? Is het aanwijzen van vier ambtenaren als commissaris te omschrijven als

Bij de NS was sprake van een bijzondere situatie. Alle commissarissen stapten op, waardoor een vacuüm ontstond. De aandeelhouder is in een dergelijke situatie bevoegd en gehouden tot het benoemen van nieuwe commissarissen. Het is van belang te benadrukken dat de huidige commissarissen niet zijn benoemd op grond van de wettelijke bevoegdheid om bij structuurvennootschappen commissarissen van overheidswege te benoemen, maar dat zij als gewone commissarissen door de Staat als aandeelhouder zijn benoemd. In deze situatie zouden private aandeelhouders dezelfde mogelijkheden hebben gehad. Het feit dat door de Staat in dit geval vier ambtenaren zijn benoemd moet wel worden gezien als een uitzondering. Door de combinatie van problemen binnen de onderneming én het plotselinge aftreden van de RvC ontstond de noodzaak om op zeer korte termijn een oplossing te zoeken. De bereikte oplossing is tijdelijk en een van de doelen van de huidige RvC is het aanzoeken van een nieuwe, evenwichtig samengestelde raad van commissarissen. De invulling van de corporate governance bij de NS wijkt verder niet af van het beleid dat voor alle staatsdeelnemingen geldt.

26

Zijn in het verleden met name door decentrale overheden besluiten tot verzelfstandiging van overheidsbedrijven genomen in de wetenschap dat men een bijzonder benoemingsrecht van commissarissen zou kunnen uitoefenen via artikel 2:158 lid 12 en artikel 2:268 lid 12, en daarmee de publieke zeggenschap kon veiligstellen?

Het Kabinet wordt in het algemeen niet geïnformeerd over de motieven die decentrale overheden hadden wanneer zij besloten tot verzelfstandiging van een bepaalde activiteit. Indien deze motivatie echter (deels) was gebaseerd op de veronderstelling dat via het bijzonder benoemingsrecht van commissarissen de publieke zeggenschap kon worden veiliggesteld, was deze onjuist. Commissarissen, ook overheidscommissarissen, zijn immers op grond van de wet verplicht om zich te richten naar het belang van de vennootschap.

Ook bij de decentrale overheden vindt overigens discussie plaats over bijzondere benoemingsrechten. Verwezen kan bijvoorbeeld worden naar de Beleidsnotitie gemeentelijke vertegenwoordigingen van de gemeente Amsterdam (Gemeentebled afd. 1, nr. 97, januari 2002).

23

Is het waar dat art. 2:158 lid 12 en art. 2:268 lid 12 zullen worden geschrapt? Zal dit betekenen dat het recht voor de overheid om rechtstreeks commissarissen te benoemen in een overheids-NV zal verdwijnen? Waarom moet dit ook voor de lagere overheden gelden?

In het wetsvoorstel betreffende de aanpassing van de structuurregeling (Kamerstukken 2001–2002, 28 179, nrs. 1–3) wordt voorgesteld deze leden 12 van artikel 2:158/268 BW te schrappen. Zoals in de Nota deelnemingsbeleid Rijksoverheid is aangegeven, is het Kabinet van oordeel dat de overheid als aandeelhouder noch een meer bevoorrechte, noch een slechtere positie mag innemen dan andere aandeelhouders. Er is geen reden voor decentrale overheden van dit principe in het BW af te wijken. Voor structuurvennootschappen betekent dit beleid dat het recht tot het benoemen van commissarissen van overheidswege behoort te vervallen. Dit laat onverlet dat de Staat en mede-overheden als eventuele (groot-) aandeelhouder de invloed kunnen uitoefenen die de wet en de nieuwe regeling voor structuurvennootschappen aan de aandeelhouders en de

AVA verlenen. Op grond van de nieuwe structuurregeling behoudt de algemene vergadering van aandeelhouders het recht op aanbeveling van een commissaris en kan zij een voordracht voor de benoeming van een commissaris afwijzen indien de daarvoor benodigde quorum- en stem-eisen zijn gehaald.

24

Betekent het schrappen van art. 2:158 lid 12 en art. 2:268 lid 12 niet dat nog slechts weinig verzelfstandigingen van overheidsdiensten zullen voorkomen, aangezien verzelfstandiging dan zal leiden tot een aanzienlijk zeggenschapsverlies, ook ondanks de verruiming van bevoegdheden naar aanleiding van het SER-advies van 19 januari 2001?

Dat verwacht ik niet. Het overheidscommissariaat geeft, zoals hierboven uiteen is gezet, geen zeggenschap voor de overheid, omdat de commissaris zich dient te richten naar het belang van de vennootschap en de daaraan verbonden onderneming.

Evaluatie en rol Tweede Kamer

9

Op welke wijze is tot op heden gemonitord of staatsdeelnemingen van een adequaat publiek kader zijn voorzien en een acceptabel rendement genereren? Is er een planning beschikbaar waaruit blijkt welke deelnemingen, wanneer aan de beurt zijn voor een evaluatie de komende 5 jaar? Is het mogelijk in één slag een rijksbrede doorlichting/evaluatie door te voeren van alle staatsdeelnemingen en de Kamer daar nog in 2002 over te informeren? Krijgt de Kamer in de toekomst standaard het evaluatierapport toegestuurd zodra een evaluatie van een deelneming is afgerond?

Over zowel het publieke kader als het rendement kan uw Kamer zich een oordeel vormen. Tot op heden is het aandeelhouderschap, en daarmee het toezicht op het rendement, verspreid over verscheidene vakministeries. De Minister van Financiën verzorgt als coördinerend bewindspersoon een jaarlijkse rapportage aan de Tweede Kamer. Een adequaat publiek kader is een zaak van de respectievelijke bewindslieden, die daarover verantwoording aan de Staten-Generaal afleggen. Van de beoogde concentratie van het aandeelhouderschap en de evaluaties mag worden verwacht dat deze leiden tot beter inzicht in de ondernemingen en in hun relatie tot de overheid.

Op dit moment wordt gewerkt aan het opzetten van een referentiekader voor de evaluaties. Het is van belang dat dit zorgvuldig gebeurt, zodat de evaluaties in de toekomst volledig en onderling vergelijkbaar worden. Zodra dit referentiekader is afgerond, zal een planning worden gemaakt en zullen de evaluaties worden gestart. Het ligt in het voornemen jaarlijks over de recente evaluaties in het bijzonder te rapporteren en een statusoverzicht van alle deelnemingen te maken, zodat een samenhangend beeld kan worden gevormd. Daarnaast wordt over een groot aantal deelnemingen regelmatig ad hoc van gedachten gewisseld met de Tweede Kamer.

Op zichzelf is een snelle, integrale evaluatie van alle deelnemingen aantrekkelijk. De capaciteit is daarvoor echter ontoereikend. Ik wil bovendien bereiken dat de evaluaties – mede in het kader van de operatie VBTB – deel gaan uitmaken van de normale activiteitscyclus, en dat vergt een goede verdeling in de tijd. Ten slotte biedt een gespreide opzet de flexibiliteit om afzonderlijke evaluaties te vervroegen of iets te vertragen om in te spelen op actuele veranderingen.

Leidt een evaluatie per definitie tot besluitvorming over de vraag of bij de desbetreffende deelneming ongewijzigde voortzetting, afstoting of aanpassing aan de orde is? Welke rol ziet de regering voor de Kamer indien op basis van een uitgevoerde evaluatie de afweging gemaakt moet worden inzake voortzetting, afstoting of aanpassing van deelnemingen? Welke voor- en nadelen ziet het kabinet met betrekking tot het (wettelijk) vastleggen van het uitgangspunt dat het afstoten van een staatsdeelneming voorafgaande instemming van de Kamer behoeft?

Naar aanleiding van de evaluatie zijn verschillende conclusies mogelijk. Zo mogelijk zal op basis van de voorliggende uitkomsten een uitspraak worden gedaan over respectievelijk voortzetting, omzetting of de mogelijkheid tot afstoten. Daarnaast kunnen conclusies worden getrokken over bijvoorbeeld de governancestructuur en de kwaliteit van het publieke kader.

De verdeling van formele bevoegdheden is vastgelegd in de Comptabiliteitswet. De evaluatiecyclus is, behalve een belangrijk intern instrument, een belangrijk middel om de Tweede Kamer te informeren. De Kamer kan dan op de gebruikelijke wijze – via algemeen overleg, plenair debat en eventueel moties – verantwoording vragen en haar zienswijze naar voren brengen.

Over de meeste verkooptrajecten, in het bijzonder die waarbij een beursgang aan de orde is, wordt vooraf overleg gevoerd met de Tweede Kamer. Een (wettelijk) vastgelegd parlementair traject schiet mijns inziens zijn doel voorbij. Verscheidene transacties kunnen alleen op zakelijk en financieel verantwoorde wijze tot stand komen als het proces omgeven is met grote vertrouwelijkheid. Dit vergt beleids- en beslissingsruimte voor het Kabinet en past niet goed bij een voorafgaand parlementair traject, dat uit de aard der zaak een openbaar karakter heeft en enige tijd vergt. Een en ander laat onverlet dat over de verkoop achteraf verantwoording moet worden afgelegd en dat de verantwoordelijke ministers hierop volledig aanspreekbaar zijn.

64

Is er een procedure geformuleerd over de wijze waarop de Kamer achteraf geïnformeerd wordt zodra afstoting heeft plaatsgevonden? Welke instrumenten zijn er en welke mogelijkheden ziet het kabinet om de Kamer zo optimaal mogelijk in staat te stellen een oordeel te geven over de gerealiseerde verkoopopbrengst bij vervreemding van staatsdeelnemingen?

Krachtens art. 29 lid 6 Comptabiliteitswet worden beide Kamers der Staten-Generaal op de hoogte gesteld van elke afstoting van aandelen en van in aandelen converteerbare leningen. In de praktijk gebeurt dit door middel van een brief waarin het verkoopproces wordt beschreven. Helaas is het nauwelijks mogelijk, ook niet voor professionals, om een sluitend oordeel te geven over de gerealiseerde verkoopopbrengst. Bij herplaatsing via Euronext Amsterdam, waar de koersen van dag tot dag zijn te vergelijken, kan alleen achteraf een oordeel worden gegeven over de timing van de transactie; de Staat beschikt evenmin als andere beleggers over instrumenten om de koersontwikkeling op voorhand te voorspellen. Bij onderhandse verkopen is het zo mogelijk nog moeilijker om te oordelen over de opbrengst.

Dit betekent niet dat er geen beoordeling plaatsvindt; elke verkoop wordt bekend en kan onderwerp zijn van analyse door de financiële sector en de pers. Het oordeel over de gerealiseerde opbrengst zou in ieder geval in samenhang met de structuur van het verkoopproces moeten worden gegeven, zoals beschreven in de bovengenoemde brief. Door het proces competitief en transparant in te richten zal, op zijn minst theoretisch, de beste prijs tot stand moeten komen. Daarbij geldt dat ieder verkoopproces

maatwerk vergt; er kan zich ook een situatie voordoen dat een partij een spontaan bod doet. Ondershands verkopen heeft in dit opzicht het voordeel dat de koper controle over de onderneming verkrijgt en daarvoor een premie zal willen betalen; een beursgang heeft tot voordeel dat het aantal bidders vrijwel onbegrensd is.

Privatisering

16

In de Nota wordt privatisering gedefinieerd als overheidsdeelnemingen in kapitaalvennootschappen. Dit wijkt af van de definitie van de WRR voor privatisering. Kan de regering verduidelijken waarom de keuze voor deze definitie in enge zin is gemaakt?

De WRR definieert privatisering als «het inschakelen van private partijen bij het realiseren van publieke belangen». Dit begrip omvat niet alleen verzelfstandiging en verkoop, maar ook bijvoorbeeld aanbesteding. Een dergelijke definitie is zo ruim dat daardoor licht begripsverwarring kan ontstaan bij het beoordelen van wezenlijk verschillende situaties. Gewezen kan worden op discussies in de media, waarin bijvoorbeeld de geplande beursgang van Schiphol wordt afgezet tegen de operationele problemen van de NV Nederlandse Spoorwegen.

11

De regering geeft aan dat een deelneming in de vorm van een NV of BV eigenlijk altijd tijdelijk is, en op termijn afgestoten moet worden. Zijn er factoren of omstandigheden denkbaar waaronder dit niet zo is? Zo ja, kan de regering deze dan formuleren?

Als randvoorwaarde is gesteld dat deelneming door de Staat «in beginsel» tijdelijk is. Bewust is in deze formulering enige ruimte gelaten. Bij zeer complexe vraagstukken of bij door externe factoren bepaalde institutionele structuren zou een meer permanent aandeelhouderschap de beste constructie kunnen zijn. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan deelname in internationale instellingen. Deze flexibiliteit heb ik willen behouden.

29

Kan inzicht gegeven worden in hoe lang staatsdeelnemingen gemiddeld zijn of worden aangehouden? Kan het criterium van de «tijdelijkheid» van deelnemingen nader worden toegelicht? Is het tijdelijke karakter van nieuwe deelnemingen een kwestie van enkele jaren, tien jaar of tientallen jaren? Wordt bij alle nieuwe deelnemingen voortaan standaard een indicatie gegeven van de verwachte periode van deelneming door de Staat?

Het overzicht in bijlage 3 bij de nota geeft een indicatie van het verloop van de staatsportefeuille. In de praktijk blijkt de tijdelijkheid te variëren van enkele jaren (bijvoorbeeld HWS) tot vele tientallen jaren (bijvoorbeeld de NV Haven van Vlissingen). De periode van staatsaandeelhouderschap hangt onder meer af van de vooraf vastgestelde beleidsdoelstellingen, van de tijd die nodig blijkt voor een goede verzelfstandiging en van de opbouw van een bedrijfseconomisch «track record». Verder kan afstoting worden opgehouden door tal van praktische zaken, zoals de markt-omstandigheden. Het stellen van een vaste grens ligt niet in het voor-nemen.

De tijdelijkheid zoals die in de nota als randvoorwaarde is gesteld, heeft tot doel te voorkomen dat deelnemingen worden aangegaan zonder enig voornemen of uitzicht om de deelneming ooit weer te beëindigen.

42

De regering stelt dat het bestaan van een monopolie op zichzelf geen reden is om af te zien van vervreemding. Deelt de regering de mening dat er echter wel sprake is van een substantieel andere situatie in het geval van een monopolie? Zo ja, leidt dat dan tot een verzaamd afwegingskader? Zo nee, waarom niet?

Het gebrek aan concurrentie vergt maatregelen die losstaan van het aandeelhouderschap. Ook als de overheid aandeelhouder is, moeten gebonden afnemers immers worden beschermd tegen misbruik van de monopoliepositie. Marktregulering en -toezicht maken deel uit van het publieke kader, waaraan ten tijde van de verzelfstandiging vorm moet worden gegeven. Als dit niet goed mogelijk is, dient opnieuw te worden afgewogen of verzelfstandiging in een NV of BV wel de aangewezen weg is. Moet deze regulering bij de privatisering alsnog plaatsvinden, dan worden de voorbereidingen van een transactie bemoeilijkt of zelfs onmogelijk gemaakt: potentiële kopers hebben geen duidelijkheid over de regulering en kunnen daardoor bedrijfseconomische resultaten niet inschatten, waardoor de opbrengst van de verkoop en de continuïteit van de onderneming onder druk komen te staan. Ook dit onderdeel zal worden meegenomen in de vijfjaarlijkse evaluatie.

19

Hoe oordeelt de regering over het afwegingskader voor privatisering dat wordt voorgesteld in de PvdA-nota «Publieke belangen in de markt» van juni 2001? Kan de regering hier nader op ingaan? Hoe verhoudt zich het genoemde afwegingskader zich tot het afwegingskader van de regering voor afstoting van overheidsdeelnemingen?

Het Kabinet oordeelt postief over het feit dat Tweede-Kamerfracties het onderwerp privatisering pro-actief benaderen. In de PvdA-nota staat een aantal publieke belangen centraal. Het afwegingskader in de genoemde nota is nog niet zodanig concreet dat aan de hand daarvan per deelneming conclusies mogelijk lijken. Ik wacht de uitkomst van de nadere discussie over deze nota met belangstelling af. Vooralsnog geeft de PvdA-nota echter geen aanleiding de lijn zoals uitgezet in de Nota deelnemingenbeleid Rijksoverheid te wijzigen.

5

Hoe oordeelt de regering over de revolving fund gedachte, waarbij geld dat vrijkomt door het afstoten van deelnemingen wordt gereserveerd voor nieuwe deelnemingen? Deelt de regering de mening dat de overheid een rol zou moeten spelen in het activeren van nieuwe bedrijvigheid die de markt laat liggen, zoals geopperd in de PvdA-nota «Publieke belangen in de markt» van juni 2001?

Met de huidige opzet van het Fonds economische structuurversterking wordt reeds beoogd dat verkoopopbrengsten duurzaam worden ingezet. Een revolving fund zou het instituut staatsdeelneming echter verheffen tot doel in plaats van middel. Het Kabinet ziet deelnemen in vennootschappen als zodanig niet als taak van de overheid. In het algemeen is de aanbodzijde van de markt voor risicodragende ondernemingsfinanciering voldoende ontwikkeld. Verder zal het deelnemen in ondernemingen in veel gevallen als ongeoorloofde steun worden gekwalificeerd op grond van Europese regelgeving.

63

Bij verkoop van aandelen is het moeilijk om op voorhand aan te geven welk moment in tijd geschikt is voor een dergelijke transactie. Kan de

regering desondanks inzicht geven in de toetsingscriteria die gebruikt worden bij verkoop van aandelen?

Het Kabinet toetst voorafgaand aan vervreemding aan een aantal aspecten. De publieke belangen moet zijn geborgd, inclusief het toezicht dat daarvoor nodig is. De omstandigheden bij de onderneming moeten het toelaten; het is bijvoorbeeld lastig om te vervreemden tijdens een ingrijpende reorganisatie of tijdens fusiebesprekingen. Uiteraard wordt de relevante regelgeving in acht genomen. Verder kunnen de markt-omstandigheden een rol spelen bij het vaststellen van het tijdstip van de transactie. Doorgaans wint de Staat hiervoor advies in bij een onafhankelijk financieel adviseur.

Organisatie aandeelhouderschap

54

Kan de minister precies aangeven welke deelnemingen volgens de huidige planning op welk moment worden overgedragen aan Financiën? Welke deelnemingen blijven om welke reden(en) bij vakdepartementen achter?

Op dit moment wordt met de verschillende ministeries besproken op welke termijn de overdracht zal plaatsvinden en welke deelnemingen achter zouden moeten blijven. Het aantal «achterblijvende» deelnemingen is beperkt. Met de Minister van Economische Zaken is afgesproken dat Gasunie en EBN door EZ beheerd blijven worden totdat de structuur van het «gasgebouw» is herzien. Voor de regionale luchthavens, waarvan het proces van afstoting in goed overleg met Financiën gaande is, ligt het niet in de rede om deze voor de resterende tijd over te brengen. Over enkele deelnemingen wordt nog gesproken.

Het ligt in de bedoeling de overdracht grotendeels nog in de zomer af te ronden. De desbetreffende ondernemingen zullen hierover uiteraard worden geïnformeerd.

55

Kan aangegeven worden ten aanzien van welke deelnemingen er de afgelopen jaren sprake is geweest van spanningen tussen beleidsmatige afwijkingen en aandeelhoudersbelangen en, hoe die zich gemanifesteerd hebben en hoe ermee omgegaan is? Wat gaat er in de praktijk concreet veranderen nadat het beheer van een deelneming wordt overgedragen aan Financiën?

De spanning tussen beleid en aandeelhouderschap verschilt van deelneming tot deelneming. Het maakt daarbij enig verschil of het beleidsdoel waarmee de deelneming destijds is aangegaan nog vigeert. In de huidige constellatie is de afweging niet steeds helder, omdat beleid en aandeelhouderschap in veel gevallen zijn gesitueerd bij hetzelfde beleids-onderdeel. Het Kabinet vindt dit minder wenselijk. Verantwoordelijkheden dienen organisatorisch zo te zijn gescheiden, dat een goed en zuiver afwegingsproces tot stand komt.

De overdracht van de deelnemingen naar Financiën heeft, naast het bovenstaande, uiteenlopende gevolgen. De aandeelhoudersrol van de Staat zal eenduidiger worden vormgegeven. Waar nodig zullen nader beleid en «best practices» worden ontwikkeld. Hieronder valt niet alleen de implementatie van nieuwe bevoegdheden ex boek 2 BW, maar ook afspraken over financiële verslaggeving, dividendbeleid en dergelijke. Door de bundeling van kennis en ervaring op één punt mag worden verwacht dat meer aandacht ontstaat voor financiële en juridische analyse en benchmarking. Ten slotte zullen alle deelnemingen op eenduidige wijze

worden geëvalueerd, waardoor de Kamer zich een samenhangend beeld kan vormen.

6

Kan aangegeven worden hoe groot de besparing is op (in te huren) personeel door de concentratie van aandeelhouderschap bij Financiën? Mogen de betrokken vakdepartementen deze kostenbesparingen op hun begroting zelf houden? Wat zijn de totale jaarlijkse gemiddelde kosten die gemaakt worden voor de inhuur van externen voor advisering en beheer inzake staatsdeelnemingen?

De kosten van externen van het deelnemingenbeheer worden niet centraal geadmistreerd, maar zijn doorgaans beperkt tot enkele tienduizenden euro's per jaar. Bijstand bij het beheer is dan ook incidenteel van aard, bijvoorbeeld juridisch advies bij een statutenwijziging. Slechts sporadisch is sprake van substantiële kosten, zoals bij de splitsing van KPN in 1997. Op deze jaarlijkse kosten zal waarschijnlijk nog iets kunnen worden bespaard.

In de nota wordt in het bijzonder bedoeld op een besparing van kosten bij de verkoop van deelnemingen. Deze kosten belopen enkele procenten van de verkoopopbrengst en verschillen daardoor sterk per jaar. Nu de verantwoordelijkheid voor het aandeelhouderschap duidelijk wordt onderscheiden van beleidsmatige verantwoordelijkheid, behoeft het vakministerie geen eigen, specifieke (externe) transactie-expertise in te schakelen. Daardoor mag een kostenvoordeel van minimaal enige honderdduizenden euro's per jaar worden verwacht. Voor de betrokken departementen is deze besparing budgettair neutraal; kosten in het kader van privatisering worden immers ten laste van de verkoopopbrengst gebracht.

7

Impliceert het overhevelen van het aandeelhouderschap van vakdepartementen naar het ministerie van Financiën dat ook de dividendopbrengsten van deelnemingen voortaan centraal verantwoord worden op de begroting van Financiën?

Omdat de respectievelijke departementen geen rechtstreekse invloed meer hebben op de uitkering van dividend ligt het voor de hand dat het dividend ook wordt overgedragen naar het ministerie van Financiën. Per departement zal de uitwerking hiervan ter hand worden genomen.

50

De overdracht aan Financiën beoogt niet alleen een concentratie van kennis en ervaring, maar tevens een betere scheiding van verantwoordelijkheden binnen de overheid. Financiën is echter zelf ook vakdepartement. Hoe wordt de scheiding binnen Financiën gerealiseerd?

Dit punt is ook door het Kabinet onderkend. De structuur binnen Financiën is zodanig gekozen dat de verantwoordelijke directie Financieringen geen conflicterende beleidsmatige taken rond de deelnemingen heeft. Verder geldt voor deze directie ten opzichte van andere onderdelen van Financiën dezelfde functiescheiding als ten opzichte van de andere departementen. Verdere organisatorische scheiding, of zelfs verzelfstandiging, wordt niet wenselijk geacht vanwege de verantwoordelijkheid die de Minister van Financiën krachtens de Comptabiliteitswet heeft voor het deelnemingenbeleid. In de evaluaties zal dit punt bij de relevante deelnemingen aan de orde komen.

Beleidsdeelnemingen

49

In hoofdstuk 5 wordt vermeld dat beleidsdeelnemingen niet worden overgedragen aan Financiën. Om welke deelnemingen gaat het hier? Wat is de zin van een beleidsdeelneming? Waarom niet een heldere keuze tussen een publiekrechtelijke inrichting (dienstonderdeel, agentschap, enz.) of een privaatrechtelijke inrichting (NV/BV, met zakelijke corporate governance)?

Beleidsdeelnemingen zijn deelnemingen in vennootschappen die fungeren als instrument voor de uitvoering van overheidsbeleid. Binnen de huidige structuur van deze ondernemingen kunnen publieke en zakelijke belangen niet worden ontvlochten. Het gaat om slechts enkele ondernemingen. De Nederlandsche Bank, Gasunie en FMO zijn reeds genoemd in het kader van het beleid inzake commissarissen van overheidswege (Tweede Kamer 2000–2001, 22 064, nrs. 5–6). De huidige structuur en financiering van de regionale ontwikkelingsmaatschappijen zou er aanleiding toe kunnen geven deze als beleidsdeelneming te betitelen tot het moment dat structuur en financiering transparant zijn en daarmee ontvlechtbaar zijn gemaakt. Over de vernieuwde beleidslijn Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen bent u reeds geïnformeerd door de Staatssecretaris van Economische Zaken (Tweede Kamer, 2000–2001, 26 570, nrs. 16–17).

Van de beleidsdeelnemingen wordt in de nota reeds vastgesteld dat voor de vormgeving als vennootschap tegenwoordig niet meer zou zijn gekozen. Aanpassing daarvan is wellicht niet direct noodzakelijk, mits de structuur goed functioneert en de publieke belangen zeker zijn gesteld.

28

Kan de regering ook ingaan op het uitgangspunt van «dezelfde rechten» als sprake is van een beleidsdeelneming? Indien een deelneming een instrument is ter uitvoering van beleid, dient dan niet sprake te zijn van optimale zeggenschap?

In deze gevallen zijn de publieke belangen expliciet gewaarborgd. Gewezen kan bijvoorbeeld worden op de mijnwetgeving, de Bankwet en de overeenkomst tussen Staat en FMO.

61

Hoe verhoudt de stelling dat ondernemingen die tegelijkertijd meerdere doelstellingen nastreven, daarin slechts ten dele slagen, zich met het bestaan van de regionale ontwikkelingsmaatschappijen en andere overheidsparticipatiemaatschappijen?

Binnen de huidige structuur van de regionale ontwikkelingsmaatschappijen kunnen de publieke en zakelijke verantwoordelijkheden niet goed worden onderscheiden. Bij deze ondernemingen zijn doel, taken en middelen indertijd met het oog op synergie-effecten vormgegeven. Niettemin ligt het met de huidige inzichten in de rede deze structuur te heroverwegen. De vernieuwde beleidslijn Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen is uiteengezet in de nota ter zake (Tweede Kamer, 2000–2001, 26 570, nrs. 16–17). In het geval van Twinning is gekozen voor afstoting, waardoor het genoemde probleem zich niet meer zal voordoen.

Overige onderwerpen

17

In de nota wordt een duidelijke keuze gemaakt om alleen de positie van kapitaalvennootschappen aan de orde te stellen. Naast kapitaal-

vennootschappen en ZBO's worden overheidsdiensten steeds vaker verzelfstandigd in de vorm van een stichting. Biedt het afwegingskader van de commissie-Sint hier voldoende duidelijkheid? Kan de regering aangegeven op welke wijze het afwegingskader op stichtingen is vormgegeven? Zijn de publieke belangen voldoende gewaarborgd in de stichtingstructuur?

Met betrekking tot de privaatrechtelijke rechtsvorm stichting zijn drie verschillende regimes van toepassing. Elk van deze regimes vormt een wezenlijk onderdeel van de beoordeling van de oprichting van een stichting.

Ten eerste is dat het regime van boek 2 BW. Alle stichtingen die door of mede door de Staat der Nederlanden worden opgericht dan wel die de Staat der Nederlanden doet oprichten vallen onder het normale regime voor de rechtspersoon stichting dat is vastgelegd in titel 6 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

Ten tweede is op alle deze stichtingen het regime van de Comptabiliteitswet van toepassing. Het oprichten, mede-oprichten of doen oprichten van een stichting door de Staat zal volgens art. 29 lid 1 Comptabiliteitswet niet eerder dan 30 dagen plaatsvinden nadat daar, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, schriftelijk mededeling van is gedaan aan beide Kamers der Staten-Generaal. De Kamers kunnen vervolgens nadere inlichtingen vragen en naar aanleiding daarvan desgewenst uitspreken dat de oprichting van de stichting slechts plaatsvindt na een voorafgaande machtiging bij wet.

Ten derde: het kabinetsbeleid inzake verzelfstandigingen is ingegeven door het rapport «Verantwoord verzelfstandigen» van de commissie-Sint en is vastgelegd in de Aanwijzingen voor de Regelgeving (124a-124x). Dit beleid is recentelijk in de kabinetsreactie op het WRR-rapport «Het borgen van publiek belang» opnieuw bevestigd. Het afwegingskader heeft betrekking op (de verzelfstandiging van) overheidstaken enbevoegdheden en niet op rechtsvormen. Met andere woorden: dit kader is alleen van toepassing indien een stichting een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) is. Volgens Aanwijzing 124a voor de Regelgeving en art. 1 sub a van het wetsvoorstel Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is een stichting een (privaatrechtelijke) ZBO, indien het een bestuursorgaan op het niveau van de centrale overheid is, niet hiërarchisch ondergeschikt aan de minister en met openbaar gezag bekleed. Als privaatrechtelijk ZBO valt de stichtingsvorm onder het regime van Aanwijzing 124a-124x voor de Regelgeving (het afwegingskader van de commissie-Sint). Aanwijzing 124b stelt dat een zelfstandig bestuursorgaan in beginsel een publiekrechtelijke organisatievorm heeft. Aan privaatrechtelijke organisaties kan openbaar gezag worden toegekend, wanneer (a) dat in verband met de aard van de betrokken bestuurszaak bijzonder aangewezen moet worden geacht en (b) er voldoende waarborgen zijn dat de bestuurstaak onafhankelijk van de overige bestaande en toekomstige werkzaamheden van die organisatie kan worden uitgeoefend. Bovendien dient uit de memorie van toelichting te blijken waarom wordt voorgesteld de privaatrechtelijke organisatie niet op andere wijze bij de bestuurstaak te betrekken. Volgens Aanwijzing 124b lid 5 richt de overheid geen privaatrechtelijke organisaties op met het oogmerk daaraan openbaar gezag toe te kennen. Een voornemen een stichting met openbaar gezag te bekleden wordt net als publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen getoetst aan de criteria in Aanwijzing 124c en Aanwijzing 124d voor de Regelgeving. Conform Aanwijzing 124x wordt hierover in een vroegtijdig stadium overleg gepleegd met de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financiën.

Voor het borgen van publieke belangen bij door of namens de overheid opgerichte stichtingen geldt mutatis mutandis hetzelfde als bij de staatsdeelnemingen: er dient een toereikend publiek kader te worden geschapen.

1

Kan in een dualistisch bestel, dat per 6 maart in de gemeenten wordt ingevoerd, een gemeenteraad of een commissie uit een gemeenteraad, optreden als aandeelhouder, of is slechts het College van B en W bevoegd om een gemeente als aandeelhouder te vertegenwoordigen? Kan een gemeenteraad worden opgevat als een rechtspersoon?

Met ingang van 7 maart 2002 is aandeelhouderschap geen logische taak meer voor de gemeenteraad. Op grond van het nieuwe artikel 160, lid 1 sub e en lid 2, van de Gemeentewet berust de bevoegdheid om namens de gemeente te besluiten tot de oprichting van en de deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen bij het college. In samenhang met het feit dat het dagelijks bestuur van de gemeente bij het college berust, ligt in het verlengde hiervan dat het college tevens namens de gemeente als aandeelhouder optreedt. Het is met ingang van 7 maart 2002 dus niet mogelijk dat de gemeenteraad of een commissie uit de gemeenteraad als aandeelhouder optreedt.

Een gemeenteraad kan niet worden opgevat als een rechtspersoon. De raad is een bestuursorgaan van de gemeente. De gemeente is de rechtspersoon die privaatrechtelijke rechtshandelingen aangaat. Uitsluitend het college kan namens de gemeente besluiten tot het aangaan van privaatrechtelijke rechtshandelingen.

3

Kan de regering ingaan op de relatie tussen het Pikmeer-II arrest en het in deze nota gepresenteerde afwegingskader voor privatisering? Zijn de uitgifte van vergunningen, het voorschrijven van regels en de handhaving hiervan exclusieve bestuurstaken in de zin van het Pikmeer-II arrest? Mogen exclusieve bestuurstaken in de zin van het Pikmeer-II arrest slechts worden uitgevoerd door organen binnen het openbaar bestuur?

De strekking van deze vraag is niet geheel duidelijk, evenmin als de relevantie van het Pikmeer-II-arrest voor het onderhavige onderwerp. Het in de nota gepresenteerde afwegingskader voor privatisering leidt er toe dat publieke taken als de afgifte van vergunningen, het voorschrijven van regels en de handhaving daarvan een taak van de overheid dienen te blijven. Van privatisering kan alsdan geen sprake zijn.

Wel geeft de nota aan dat indien privatisering plaatsvindt van activiteiten die in de markt thuishoren de waarborging van het publieke belang kan vereisen dat de op te richten vennootschap door middel van wet- en regelgeving, vergunning- en of concessievoorwaarden etc. kan worden onderworpen aan voorschriften.

4

Kan de regering aangeven waar een bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1 van de AWB, zowel van het a- als het b-type, thuishoort binnen de in de bijlage opgenomen schema's, oftewel binnen of buiten de «overheid», en binnen of buiten een overheidsdeelneming?

De onder a genoemde organen vallen vrijwel automatisch onder de overheid omdat zij krachtens publiekrecht zijn ingesteld. Aannemende dat openbaar gezag altijd gebaseerd is op een publiek belang, mag worden aangenomen dat een onder b bedoeld persoon of college ofwel in de linkerkolom, ofwel in de middelste kolom thuishoort.

30

Kan de regering nader ingaan op de werking van «benefit sharing»?

Benefit sharing is een arrangement tussen overheid en een commerciële partij, waarbij de overheid een (gebruiksrecht van een) goed of een finan-

ciële bijdrage verstrekt en waarbij de ontvanger de overheid onder bepaalde voorwaarden laat meedelen in toekomstige waardeinstijgingen die zonder dat goed of die bijdrage niet zouden zijn ontstaan. Het maken van een dergelijke afspraak, ook wel aangeduid als «clawback», is zinvol als er verschillen in inzicht bestaan over verwachte kosten en opbrengsten van een project.