

Vergaderjaar 1996–1997

25 178

Beleid inzake staatsdeelnemingen

Nr. 3

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 15 juni 1997

In de vaste commissie voor Financiën¹ bestond behoefte de minister van Financiën naar aanleiding van de Nota Beleid inzake Staatsdeelnemingen een aantal vragen voor te leggen.

Deze zijn door de minister met zijn brief d.d. 13 juni 1997 beantwoord.

De commissie heeft de eer door openbaarmaking van de vragen met de antwoorden verslag uit te brengen van dit overleg.

De voorzitter van de commissie,
Ybema

De griffier van de commissie,
Van Overbeeke

¹ Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Van Rey (VVD), Terpstra (CDA), Smits (CDA), Reitsma (CDA), Vliegthart (PvdA), Ybema (D66), voorzitter, Schimmel (D66), Van Gijzel (PvdA), Witteveen-Hevinga (PvdA), Hillen (CDA), Hoogervorst (VVD), ondervoorzitter, Van Wingerden (AOV), Rabbae (Groen Links), Voûte-Droste (VVD), Adelmund (PvdA), Giskes (D66), H.G.J. Kamp (VVD), Zonneveld (CD), Van Dijke (RPF), Van der Ploeg (PvdA), B.M. de Vries (VVD), Van Zuijlen (PvdA), Van Walsem (D66) en Ten Hoopen (CDA).

Plv. leden: Van der Vlies (SGP), Van Hoof (VVD), Visser-van Doorn (CDA), Van der Linden (CDA), Wolters (CDA), Noorman-den Uyl (PvdA), Bakker (D66), Jeekel (D66), Van Zijl (PvdA), Liemburg (PvdA), De Jong (CDA), Rijpstra (VVD), Verkerk (AOV), Rosenmöller (GroenLinks), Hofstra (VVD), Crone (PvdA), Assen (CDA), M.M.H. Kamp (VVD), Marijnissen (SP), Leerkes (U55+), Verspaget (PvdA), Hessing (VVD), Van Nieuwenhoven (PvdA), Van Boxtel (D66) en De Haan (CDA).

I Inleidende opmerkingen

1

Kan de Minister aangeven hoe het beleid inzake Staatsdeelnames zich verhoudt met de artikelen 92/93 (Staatssteun) in het EG-Verdrag?

2

Welke criteria spelen een rol bij het besluit een bestaande of voorgenomen Staatsdeelname al dan niet voor te leggen ter toetsing aan de Europese Commissie?

Een deelneming van de Staat in het aandelenkapitaal van een vennootschap is niet te beschouwen als steunverlening in de zin van de artikelen 92 en 93 van het EG-Verdrag, mits deze deelneming geschiedt op marktconforme voorwaarden. Bij twijfel dient een lidstaat een Staatsdeelname ter toetsing aan de Europese Commissie voor te leggen. Hoewel het beleid van de meeste EU-lidstaten gericht is op het afstoten van Staatsdeelnames, beschikken zij nog over een aanzienlijk aantal Staatsdeelnames. Deze situatie wordt door de Europese Commissie geaccepteerd en niet uitgelegd als in strijd met de artikelen 92 en 93. Er is dan ook geen aanleiding om het bestaande Staatsdeelnamebestand ter toetsing voor te leggen aan de Europese Commissie.

Tevens kan worden gewezen op artikel 222 van het EG-Verdrag op basis van welk artikel algemeen aanvaard is dat ook de Staat eigenaar van bedrijven kan zijn. Ten aanzien van het aangaan van nieuwe Staatsdeelnames of het verstrekken van kapitaaldotaties is Nederland zeer terughoudend. Het beleid is immers in beginsel gericht op afstoting van Staatsdeelnames daar waar er geen bijzondere redenen meer zijn om de deelneming te continueren. Indien de Staat om enige reden het voornemen heeft een nieuwe deelneming aan te gaan – bijvoorbeeld om voorheen publieke activiteiten op afstand van de overheid te zetten –, wordt dit voornemen gemotiveerd aan de Tweede Kamer gemeld conform het bepaalde in artikel 29 van de Comptabiliteitswet. De beoordeling van de eventuele toepasselijkheid van de artikelen 92 en 93 van het EG-verdrag is op dat moment de verantwoordelijkheid van het betrokken vakdepartement tezamen met het Ministerie van Financiën. Het belangrijkste criterium dat bij deze beoordeling wordt betrokken is de vraag of de mededinging tussen de lidstaten ongunstig zou worden beïnvloed door de Staatsdeelname of door verstrekking van een kapitaaldotatie (artikel 92 EG-Verdrag). Het gaat hier dus om de relevantie van de betrokken transactie op de concurrentie (van ondernemingen) tussen de lidstaten. Andere criteria die daarna eventueel nog aan de orde kunnen komen zijn onder andere:

- de vraag of de door de Staat ter beschikking gestelde middelen onder normale marktvoorwaarden overeenkomende omstandigheden zijn verstrekt (rationele investeerder); en
- de tijdelijkheid van de Staatsdeelname.

II Deelnamebeleid vanaf 1985

3

Kan de minister een overzicht verstrekken van redenen om de bestaande deelnames tijdelijk of blijvend te continueren dan wel af te stoten?

Bij welke deelnames spelen bijvoorbeeld overwegingen van industriepolitieke aard een rol, bij welke overwegingen van meer strategische aard, bij welke energiepolitieke, bij welke mededingingspolitieke, etc.?

Indien er geen bijzondere redenen meer zijn om een deelneming van de Staat in een onderneming te continueren, is verkoop aan de orde. De redengeving voor het aanhouden van een Staatsdeelneming kan zowel beleidsmatig zijn als meer uit opportuniteit, namelijk als verkoop nog niet verantwoord mogelijk is, bijvoorbeeld gelet op de te verkrijgen opbrengst. De beleidsmatige redenen voor deelneming door de Staat lopen van onderneming tot onderneming uiteen, waardoor categorisering naar de redenen voor continuering van de Staatsdeelname niet goed doenlijk.

De Staatsdeelnemingen die niet langer om beleidsmatige redenen behoeven te worden aangehouden, zullen worden verkocht zodra de praktische belemmeringen voor afstoting niet meer bestaan en een verantwoorde afstoting mogelijk is.

Overigens zij er op gewezen dat de oordeelsvorming over afstoting geen onveranderlijk gegeven blijkt te zijn in de loop van de tijd. Optredende wijzigingen in maatschappelijke, internationale en sectorale ontwikkelingen kunnen tot een bijstelling van het oordeel leiden. In dit verband kunnen DSM en de telecom-sector als voorbeeld dienen. Een wijziging in de marktordening danwel een nabootsen van concurrentie door middel van additionele publieke regelgeving kan een bijkomend effect zijn.

Het Ministerie van Financiën heroverweegt, als coördinerende entiteit op dit gebied, op regelmatige basis alle Staatsdeelnemingen in portefeuille.

4

In hoeverre is het argument van schaaleffecten in hoogwaardige technologische industrieën (bijvoorbeeld de vliegtuigbouw) een argument voor overheidsparticipatie?

Het argument van schaaleffecten in hoogwaardige technologische industrieën is geen zelfstandig argument voor deelname door de Staat in ondernemingen.

5

Kan de minister aangeven of het interne-markt beleid van de EU een rol speelt in de afweging om een Staatsdeelneming al dan niet af te stoten?

In Europa is het beleid van de meeste landen gericht op privatisering. Het interne markt-beleid van de EU, dat gericht is op het stimuleren van concurrentie en dat daardoor tot competitieve bedrijfsvoering dwingt, is één van de overwegingen die het beleid tot privatisering hebben versterkt. Zoals aangegeven in de nota Beleid inzake Staatsdeelnemingen is het beleid in Nederland reeds vanaf de jaren '80 gericht op het afstoten van Staatsdeelnemingen indien een publiek/strategisch belang van de overheid bij handhaving niet langer aanwezig is, dus overigens ruim vóór het toepasselijk worden van het Europees interne marktbeleid in 1992.

6

Waarom geven de conclusies van de Rekenkamer met betrekking tot de negatieve ervaringen van de verzelfstandiging van bijvoorbeeld het loodswezen en de luchtverkeersleiding de regering aanleiding te concluderen dat tien jaar nadat de 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?

De conclusie in de nota Beleid inzake Staatsdeelnemingen dat de criteria voor privatisering 10 jaar nadat deze zijn vastgesteld nog steeds een uitstekende basis voor toekomstig beleid vormen, heeft betrekking op afstotingen van de Staatsdeelnemingen in vennootschappen. De

verzelfstandigingen van het loodswezen en de luchtverkeersleiding, waarop de kritiek van Algemene Rekenkamer (waarnaar in de vraag wordt verwezen) betrekking had, zijn voorbeelden van verzelfstandigingen in de vorm van publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen (zbo's). Deze zijn geen onderwerp van de nota *Beleid inzake Staatsdeelnemingen*. Die nota handelt over privatisering, dat wil zeggen externe verzelfstandiging in de vorm van privaatrechtelijke rechtspersonen. In deze verwijs ik ook naar noot 3 op p. 5 van de nota *Beleid inzake Staatsdeelnemingen*.

7

Bij wie en sinds wanneer heeft de gedachte post gevat dat ook in monopolie-situaties de eigendom van een aanbieder overgedragen kan worden aan private investeerders? In welke situaties is dit al gebeurd? Bij welke situaties kan het nog gebeuren?

8

Kan de actieve aanmoediging verder toegelicht worden. Tot hoever mag deze gaan?

9

Hoe reageert de regering op de stelling dat zij een belang heeft bij het afstoten van een aanbieder in een monopolie-situatie aan private investeerders omdat de inkomsten uit verkoop voor de Staat dan groter zijn? Is er dan sprake van een méér dan redelijke verkoopopbrengst?

10

Kan het afstoten van aanbieders in een monopolie-situatie alleen geschieden als vóóraf duidelijkheid wordt verschaft over het traject van marktordening naar een markt met mededinging? Hoe verhoudt zich dit tot de ervaringen met bijvoorbeeld KPN?

Het idee om ook het eigendom van Staatsdeelnemingen met een monopolie-achtige positie over te dragen aan private investeerders vloeit, gegeven de daarin geformuleerde uitgangspunten, voort uit het in 1985 door de Minister van Financiën uitgebrachte heroverwegingsrapport *Verkoop Staatsdeelnemingen* en is geactualiseerd bij de nota *Beleid inzake Staatsdeelnemingen* van december 1996.

Regelmatig wordt bezien in hoeverre gehele of gedeeltelijke handhaving van de Staatsdeelnemingen nog noodzakelijk is. Het aspect dat de onderneming een monopolie-achtige positie heeft speelt daarbij mede een rol, maar is op zich geen doorslaggevende factor om een deelneming te handhaven. Afstoting van het Staatsbelang geschiedt bij voorkeur indien de desbetreffende onderneming in een concurrerende markt opereert. Onder omstandigheden kan echter ook het Staatsbelang in een onderneming die zich in een monopolie-situatie bevindt worden afgestoten aan private partijen, mits voldoende (publiekrechtelijke) waarborgen worden gecreëerd ter ondervanging van de eventuele nadelige gevolgen van de monopolie-situatie op een wijze alsof wel sprake was van concurrentie. Indien toetreding van andere aanbieders mogelijk is, dient deze toetreding actief te worden bevorderd, bijvoorbeeld door belemmeringen voor toetreding zoveel mogelijk weg te nemen. Indien toetreding van andere aanbieders niet mogelijk is of niet op redelijke termijn te verwachten valt, dient een eventuele afstoting gepaard te gaan met aparte publiekrechtelijke wet- en regelgeving met betrekking tot de marktordening, vooruitlopend op het ontstaan van concurrentie. Bij deze regelgeving kan bijvoorbeeld gedacht worden aan regels ten aanzien van de prijzen van de door de monopolist aangeboden producten of diensten (tariefbeheersing) en andere vormen van marktordening. Daarnaast zijn er ook additionele privaatrechtelijke overeenkomsten mogelijk die eventueel misbruik van een monopolie-situatie

kunnen voorkomen. Hierbij valt te wijzen op het opnemen van zekere statutaire bepalingen. Ook kan de Staat zo nodig, indien de Staat een contractuele relatie heeft met de desbetreffende Staatsdeelneming als (grootste) afnemer of leverancier (zoals bijvoorbeeld bij Sdu), in die hoedanigheid invloed uitoefenen via contractuele voorwaarden.

Het zonder meer afstoten van Staatsbelangen in ondernemingen in een monopolie-situatie is derhalve niet aan de orde. Door het creëren van het hierboven geschetste kader om de nadelen van de monopolie-situatie te ondervangen, is geen sprake van een verkoopprijs die beduidend hoger ligt dan in het geval van afstoting van het Staatsbelang in een onderneming die wel in concurrentie opereert.

Het meest recente voorbeeld van een gerealiseerde (gedeeltelijke) overdracht van eigendom tot nu toe in dit verband is Koninklijke PTT Nederland (KPN). Dit voormalig Staatsbedrijf, destijds onderdeel van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, is in 1989 verzelfstandigd door oprichting van een NV, voor 100% in handen van de Staat. Vervolgens is na een wetwijziging in 1994 overgegaan tot een (gefaseerde) verkoop van aandelen via de beurs. De daarmee gepaard gaande regelgeving geeft de Minister van Verkeer en Waterstaat langs publiekrechtelijke weg de noodzakelijke bevoegdheden om nadelen vanwege een monopoliepositie op deelterreinen op te vangen.

Tevens wordt gevraagd bij welke ondernemingen die zich in een monopolie-situatie bevinden afstoting van het Staatsbelang nog kan gebeuren. Op dit moment worden de mogelijkheden bezien van (gedeeltelijke) afstoting van het Staatsbelang in een drietal ondernemingen die zich als zodanig weliswaar niet in een monopolie-situatie bevinden, maar wel op deelterreinen een monopolie-achtig karakter hebben. Het betreft het Nederlands Omroepproductie Bedrijf (NOB), de Nederlandse Omroep Zender Maatschappij (Nozema) en de NV Luchthaven Schiphol (NVLS). Wat NVLS en Nozema betreft wordt verwezen naar het antwoord op de vragen 14 en 43, respectievelijk vraag 45. Een voorstel tot vervreemding van NOB is onlangs aan het Parlement toegezonden (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 312, nrs. 1–2).

Overigens wijs ik er op dat een en ander onverlet laat dat de Wet Economische Mededinging ook van toepassing is op Staatsdeelnemingen die in meer of mindere mate een monopolie-positie innemen.

In algemene zin is het met de huidige snelle maatschappelijke, economische en sectorale ontwikkelingen niet mogelijk vooraf volstrekte zekerheid te verschaffen over toetreding van andere aanbieders, maar dit laat zoals gezegd onverlet dat ondernemingen in een monopolie-situatie kunnen worden afgestoten, omdat de nadelige gevolgen van de monopolie-situatie op een andere wijze – namelijk door regelgeving – worden voorkomen. De ervaring bij de afstoting van aandelen KPN heeft geleerd dat gestreefd moet worden naar maximale helderheid over het traject naar een markt met mededinging tussen de desbetreffende onderneming in een monopolie-situatie en nieuw toetredende aanbieders. Indien sprake is van een openbare (her)plaatsing zal in het prospectus of het bidding document een compleet beeld dienen te worden geschetst van onder meer de risico's en de beleidsmatige onzekerheden, zodat de belegger in staat is de risico's in te schatten en zich een oordeel te vormen over de belegging.

11

Is het Kabinet van mening dat zich bij het postmonopolie geen problemen voordoen?

Bij het post-monopolie doen zich geen problemen voor die een relatie hebben met het fasegewijs afstoten van het Staatsbelang in KPN. De regelgevende structuur waarin KPN en haar dochter PTT Post zich

bevinden ligt hoofdzakelijk vast in de Postwet en de daarop gebaseerde Algemene Richtlijnen en staat in beginsel los van het bezit van aandelen.

12

In hoeverre wordt er door de regering waarde gehecht aan het verkopen van deelnemingen aan specifiek Nederlandse bedrijven? Indien dit het geval is, mag dit dan ten koste van de opbrengst gaan?

De Staat streeft bij verkoop van zijn deelnemingen in zijn algemeenheid naar een op concurrentie gericht en transparant verkoopproces waarbij partijen – onafhankelijk van nationaliteit – gelijkelijk in aanmerking kunnen komen voor overname van het Staatsbelang. Met het oog op de verantwoordelijkheid jegens de burger/belastingbetaler, streeft de Staat bij verkoop van Staatsdeelnemingen naar een optimale opbrengst, dat wil zeggen een maximale opbrengst binnen de gestelde (beleidsmatige) randvoorwaarden. Afhankelijk van het specifieke geval spelen aspecten zoals marktpositie, lange termijn-perspectief van de betrokken onderneming, werkgelegenheid en dergelijke een rol. Bij de verkoop van Staatsdeelnemingen zal de Staat tevens de belangen van de onderneming in aanmerking nemen. De nationaliteit van de koper(s) is in beginsel geen criterium bij (her)plaatsing van aandelen. Dit laat onverlet dat de Staat bij bijvoorbeeld omvangrijke openbare (her)plaatsingen van aandelen (zoals bijvoorbeeld bij KPN en DSM) tevens een gericht beroep kan doen op buitenlandse kapitaalverschaffers om de vraag te optimaliseren, mede gezien de omvang van de Nederlandse kapitaalmarkt en de gewenste risicospreiding.

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

III.1 Het beleidskader

13

Is verzelfstandiging alleen nuttig als gegarandeerd kan worden dat er sprake is van voldoende mededinging? Hoe kan de overheid voldoende mededinging garanderen bij de verzelfstandiging van een bedrijf dat als enige een bepaald pakket wettelijke taken uitvoert? Welke alternatieven zijn er voor verzelfstandiging? Zouden managementafspraken tussen Rijk en Munt de Munt ook de gewenste ruimte kunnen geven?

18

Is er sprake van voldoende concurrentie bij de verzelfstandiging van De Nederlandse Munt?

Antwoord op vraag 13, laatste deel, en vraag 18
(Voor het antwoord op het eerste deel van de vraag wordt verwezen naar het antwoord op de vragen 7 tot en met 10).

Per 1 juli 1994 is De Nederlandse Munt (DNM) opgericht. Zoals aangegeven in de Memorie van Toelichting bij de oprichting van DNM (Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 23 413, nr. 3) is geopteerd voor verzelfstandiging van 's-Rijksmunt in de vorm van een NV. Deze keuze werd mede ingegeven door de wens de activiteiten van 's-Rijksmunt meer op afstand van de overheid te plaatsen en een duidelijke scheiding van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tot stand te brengen en de onderneming meer op marktconforme wijze te kunnen laten opereren met onder andere een eigen investerings- en arbeidsvoorwaardenbeleid. Met het besluit tot privatisering was een ingrijpend proces van maatregelen gemeoid zoals het leggen van de nadruk op rentabiliteit van de bedrijfsactiviteiten, aanpassen van de organisatie, modernisering van het

financiële beheer, verandering van de bedrijfscultuur, etc.. Een dergelijk palet van maatregelen kan uitsluitend worden uitgevoerd indien het management van de onderneming voldoende verantwoordelijkheid en armslag krijgt. Het enkel maken van management-afspraken zonder begeleidende verzelfstandiging zou naar verwachting niet effectief hebben kunnen zijn.

Tevens wordt gevraagd of sprake is van voldoende concurrentie bij de externe verzelfstandiging van DNM in de vorm van een NV. Voor de productie van circulatie-munten zijn er in Nederland naast DNM op dit moment geen concurrerende aanbieders. Internationaal daarentegen is er een groot aantal nationale munthuizen dat productiecapaciteit aanbiedt. DNM opereert in dit internationale veld van aanbieders en dient zich in de concurrentie staande te houden om de productiecapaciteit die ze contractueel niet reserveert voor productie voor de Nederlandse Staat, via orders voor muntproductie voor derden of anderszins (bijvoorbeeld penningen) op te vullen. DNM doet dit niet zonder succes; van een totale productie in 1996 van 220 miljoen stuks werd circa de helft voor de Nederlandse Staat en de rest voor andere landen geslagen. De productie van circulatie-munten voor de Nederlandse Staat vindt plaats op grond van een leveringscontract met een looptijd van vijf jaar dat ten tijde van de verzelfstandiging is gesloten. Evaluatie van de privatiseringswet en evaluatie van de contractbepalingen zullen plaatsvinden alvorens tot verlenging wordt besloten. De productie van en handel in penningen, de recirculatie-activiteiten en het maken van ere-tekens zijn voorbeelden van andere (concurrerende) bedrijfsactiviteiten.

14

Is verdere verzelfstandiging van Schiphol in strijd met adequate garanties voor uitvoering en handhaving van een ambitieus milieubeleid?

43

Bestaan er concrete plannen om de staatsdeelneming in Schiphol te verminderen? Kan dit zonder dat de zeggenschap van de politiek inzake de milieu- en ruimtelijke ordeningsaspecten van het vliegverkeer gehandhaafd blijven?

Een eventuele vermindering van het Staatsbelang in de NV Luchthaven Schiphol (NVLS) staat op zich los van de vraag of er adequate garanties zijn voor uitvoering en handhaving van een ambitieus milieubeleid. Het milieubeleid en de ruimtelijke ordeningsaspecten in relatie tot luchthavens kunnen langs publiekrechtelijke weg verwezenlijkt worden via wet- en regelgeving, zoals de Luchtvaartwet, de Wet Milieubeheer en de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Het Parlement zal, naar aanleiding van een daartoe ingediende motie van het kamerlid Van Rooy (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 23 552, nr. 22), over de uitkomst van het Kabinetsoverleg worden geïnformeerd.

15

Waarom verwijst het Kabinet met betrekking tot verzelfstandiging steeds naar het rapport van de commissie Sint zonder daarbij de kameruitspraken dienaangaande te betrekken?

Het rapport «Verantwoord Verzelfstandigen» van de commissie Sint betreft een ander beleidsterrein dan waarop de nota Beleid inzake Staatsdeelnemingen betrekking heeft. In de nota Beleid inzake Staatsdeelnemingen wordt slechts verwezen naar het rapport van de commissie Sint omdat het in de nota Beleid inzake Staatsdeelnemingen gebruikte begrip privatisering voor het verkrijgen van een duidelijk beeld diende te worden afgebakend van het onderwerp van het door de commissie Sint gehanteerde begrip verzelfstandigen, met name omdat in de praktijk de

begrippen verzelfstandigen en privatiseren veelal door elkaar gebruikt worden. De nota Beleid inzake Staatsdeelnemingen gaat over externe verzelfstandiging in de vorm van een privaatrechtelijke rechtspersoon. Het rapport van de commissie Sint daarentegen bestrijkt het gehele gebied van verzelfstandiging en gaat met name in op vormen van verzelfstandiging binnen de publieke sector (interne verzelfstandiging, zoals bijvoorbeeld in de vorm van een agentschap, en externe verzelfstandiging in de vorm van publiekrechtelijke zbo's).

16

Welke politieke keuze-elementen hebben tot op heden een rol gespeeld in de beantwoording van de vraag of een taak als publieke taak of door een privaatrechtelijke rechtspersoon wordt uitgeoefend?

Hoe komt men op het spoor van «nieuwe inzichten» en wie bepaalt of deze al dan niet toepassing vinden bij het al dan niet afstoten van Staatsdeelnemingen?

Bij de beantwoording van de vraag of een taak als publieke taak moet worden uitgeoefend (door een overheidsdienst, agentschap, of een publiekrechtelijke zbo) dan wel door een privaatrechtelijke rechtspersoon, spelen met name de vragen of sprake is van een collectief belang, of de (Rijks)overheid de taak zelf moet uitvoeren, en of de ministeriële verantwoordelijkheid moet blijven bestaan. Vergelijk het desbetreffende schema in het rapport «Verantwoord Verzelfstandigen» van de commissie Sint.

Daarnaast spelen doelmatigheidsoverwegingen een rol, ofwel de vraag op welke wijze de taak op de meest doelmatige wijze kan worden uitgevoerd en de kwaliteit van de dienst kan worden vergroot, en welke organisatievorm daarvoor het meest geschikt is. Wanneer besloten is dat er met de uitvoering van de desbetreffende taak geen collectief belang is gemoeid dan wel dat de overheid die taak niet zelf hoeft uit te voeren, en de wens bestaat de te verzelfstandigen taak zo bedrijfsmatig mogelijk uit te voeren, dan ligt een keuze voor een – onder marktcondities werkende en niet onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallende – privaatrechtelijke rechtspersoon voor de hand, omdat onder invloed van marktprikkels de doelmatigheid en kwaliteit kan worden vergroot. Bij de vraag of het wenselijk is de taak aan de markt over te laten spelen ook mededingingsoverwegingen een rol. Zo is in de nota Beleid inzake Staatsdeelnemingen aangegeven dat afstoting van een aanbieder in een monopolie-situatie alleen wenselijk is indien de eventuele nadelige gevolgen van die monopolie-positie worden ondervangen. Zie hierover de beantwoording van de vragen 7 tot en met 10 en 13 (1e deel).

Indien daarentegen de te verzelfstandigen taak een duidelijk publiek karakter heeft en het wenselijk is om weliswaar de ministeriële verantwoordelijkheid te beperken maar wel een zekere invloed en verantwoordelijkheid te behouden voor de vervulling van die taak, kan verzelfstandiging in de vorm van een publiekrechtelijke zbo – in plaats van in de vorm van een privaatrechtelijke rechtspersoon – verkiesbaar zijn. De mate van invloed en ministeriële verantwoordelijkheid is afhankelijk van de nadere structurering van de zbo.

Nieuwe inzichten ten aanzien van het al dan niet afstoten van Staatsdeelnemingen kunnen bijvoorbeeld worden ingegeven door sectorale en internationale ontwikkelingen of ontwikkelingen in onder meer maatschappelijk en economisch opzicht.

III.2 Criteria voor de keuze voor een vennootschap

17

Kan de Minister garanderen dat onafhankelijk toezicht in de vorm van een ZBO geregeld zal zijn in sectoren als de telecommunicatie en de post om cruciale zaken als universele toegankelijkheid, interconnectie-tarieven,

en concurrentie te regelen bij toetreding tot de markt? Is voldoende concurrentie gegarandeerd als de toezichthouder onder politieke verantwoordelijkheid moet opereren en dus het potentieel gevaar van belangenverstrengeling aanwezig is?

In onafhankelijk toezicht in de post- en telecommunicatiesector zal zijn voorzien zodra het daartoe strekkende wetsvoorstel (Wet onafhankelijke posten telecommunicatie-autoriteit) door het Parlement is aanvaard. Uit dit wetsvoorstel blijkt dat de voorgestelde toezichthouder niet onder directe politieke verantwoordelijkheid zal opereren en de juridische vorm van een zelfstandig bestuursorgaan zal krijgen. Hierbij ware nog op te merken dat zorgdragen voor universele toegankelijkheid geen taak is die aan de voorgestelde toezichthouder is opgedragen. Dit betreft immers bij uitstek een onderwerp waarover directe politiek besluitvorming mogelijk moet zijn.

18

Deze vraag is beantwoord tezamen met het laatste deel van vraag 13.

III.3 Aandeelhouderschap van de staat

19

Hoe verhoudt zich de ministeriële verantwoordelijkheid ten opzichte van de bevoegdheden van de Staat als aandeelhouder?

Bij verzelfstandiging in de vorm van oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon, zoals de NV, komt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de desbetreffende taak te liggen bij de leiding van de verzelfstandigde eenheid. De ministeriële verantwoordelijkheid wordt beperkt tot de wijze waarop de Staat zijn (wettelijke en eventueel extra statutaire) aandeelhoudersbevoegdheden uitoefent. Daarnaast is de minister uiteraard verantwoordelijk voor eventuele publiekrechtelijke wet- en regelgeving ten aanzien van de desbetreffende privaatrechtelijke rechtspersoon, zoals de uitoefening van de mogelijk in die regelgeving opgenomen bevoegdheden van de minister. Tenslotte is de minister verantwoordelijk voor een eventuele contractuele relatie die de Staat als klant is aangegaan met de onderneming waarin de Staat deelneemt.

20

Van welke zeggenschapsrechten als aandeelhouder maakt de Staat gebruik bij gewone vennootschappen (niet vallend onder het structuurregime)?

In beginsel maakt de Staat als aandeelhouder gebruik van alle aan haar toekomende aandeelhoudersbevoegdheden indien dit in het desbetreffende geval wenselijk of nodig is. Naast de wettelijke bevoegdheden die een aandeelhouder heeft bij vennootschappen die niet onder het structuurregime vallen¹, waaronder het recht op het benoemen van (overheids)commissarissen, kan daarbij ook gedacht worden aan eventuele additionele bevoegdheden die de Staat zich statutair heeft voorbehouden. Hierbij valt onder meer te denken aan specifieke bevoegdheden verbonden aan prioriteits aandelen, goedkeuring van bepaalde belangrijke directiebesluiten, en blokkeringsregelingen ten aanzien van de overdracht van aandelen, zoals aanbiedings- en goedkeuringsregelingen. Mede onder invloed van de publieke discussie over de rol van de aandeelhouder streeft de Staat naar het optimaal benutten van de bevoegdheden waarover de Staat als aandeelhouder beschikt.

¹ Hierbij valt met name te denken aan benoeming en ontslag van bestuurders en eventuele commissarissen, statutenwijziging, uitgifte van aandelen, kapitaalvermindering, vaststelling en goedkeuring van de jaarrekening en bestemming van de winst. Overigens kunnen deze bevoegdheden statutair aan beperkingen worden verbonden.

21

Waaruit blijkt dat het beleid erop gericht is om de positie van de aandeelhouder te versterken? Welke argumenten zijn daarvoor?

22

Is het versterken van de positie van de aandeelhouder (afzwakken van de structuurvennootschap) gewenst wanneer de overheid belangrijke milieu-, toegankelijkheids-, industriële en/of werkgelegenheidsdoelstellingen nastreeft?

23

Is het structuurregime ruim genoeg voor de rechten van aandeelhouders? Zo nee, is de regering voornemens dit structuurregime te veranderen teneinde deze rechten meer gestalte te geven?

24

Welke adviezen van de commissie-Peters over corporate governance wil de regering overnemen in relatie tot de staatsdeelnemingen?

Zoals in het antwoord op vraag 20 is aangegeven, streeft de Staat er naar zijn bevoegdheden als aandeelhouder optimaal te benutten. Dit betekent enerzijds dat, daar waar bevoegdheden van de aandeelhoudersvergadering statutair kunnen worden beperkt, de Staat als aandeelhouder alleen met zo'n beperking zal instemmen indien daartoe goede redenen zijn. Anderzijds kan er aanleiding zijn om zich statutair bepaalde bevoegdheden voor te behouden die anders aan het bestuur van de vennootschap zouden toekomen. Uiteraard dient men zich bij het bovenstaande te realiseren dat de Staat als aandeelhouder, gelet op de relatieve omvang van het desbetreffende Staatsbelang, in lang niet alle gevallen in de gelegenheid is om deze doelen te realiseren.

Daarnaast hebben de ministers van Justitie, van Financiën en van Economische Zaken in januari van dit jaar een voorstel van wet voor advies aan de Raad van State voorgelegd, dat het mogelijk moet maken dat beschermingsconstructies bij een NV door de Ondernemingskamer worden doorbroken. Met dit voorstel wordt overigens niet beoogd te komen tot een herziening van het systeem van «corporate governance» in het algemeen, en de structuurregeling in het bijzonder. Als uitvloeisel van de discussie over beschermingsconstructies hebben de Vereniging Effecten Uitgevende Ondernemingen en de Amsterdamse Effectenbeurs het initiatief genomen om een commissie (de commissie Peters) te installeren met de taak een stelsel van «best practice normen» ter zake van het systeem van corporate governance te formuleren. Het belang van dit initiatief is door mij onderschreven. Eind 1996 heeft deze commissie Peters in een tussenrapportage aanbevelingen gedaan, onder meer ter versterking van de positie van de aandeelhouder binnen het bestaande wettelijke kader, op welke tussenrapportage door de markt kon worden gereageerd. De verwachting is dat de commissie Peters volgende maand haar definitieve rapport zal presenteren. Hierop gelet is een discussie over eventuele aanpassing van het structuurregime thans niet opportuun.

Gevraagd wordt tevens of het vergroten van de bevoegdheden van de aandeelhouder door afzwakking van het structuurregime gewenst is wanneer de overheid algemene beleidsdoelstellingen inzake onder meer milieu en werkgelegenheid nastreeft. In antwoord hierop kan gesteld worden dat de overheid bij het nastreven van deze algemene, publieke doelstellingen in beginsel gebruik maakt van de gebruikelijke, publiek-rechtelijke beleidsmiddelen zoals wet- en regelgeving. Wijziging van het structuurregime vanwege deze overwegingen ligt niet in de rede.

Ten aanzien van de positie van de Staat als aandeelhouder zal voor de Staatsdeelnemingen bekeken worden welke aanbevelingen uit het definitieve rapport van de commissie Peters kunnen worden overge-

nomen. Het antwoord op de vraag welke aanbevelingen kunnen worden overgenomen zal mede afhankelijk zijn van de omstandigheden waarin de individuele vennootschap verkeert. Om op dit punt consistentie in de behandeling van Staatsdeelnemingen te bereiken, zal ik overleg met de vakdepartementen initiëren over de definitieve aanbevelingen van de commissie Peters.

Hierboven is ingegaan op de positie van de Staat als aandeelhouder. Wat betreft de algemene discussie over de positie van de aandeelhouder in relatie tot de andere stakeholders van een onderneming wordt verwezen naar het hierboven genoemde wetsvoorstel inzake beschermingsconstructies en de daarbij behorende toelichting, welk wetsvoorstel naar verwachting in de tweede helft van dit jaar aan de Tweede Kamer zal worden voorgelegd.

25

Welke criteria worden gehanteerd met betrekking tot het aantal overheidscommissarissen bij Staatsdeelnemingen?

Wat is de positie van de overheidscommissarissen in relatie tot het regeringsbeleid inzake de betrokken onderneming en hoe kan de Tweede Kamer in dezen haar controletaak uitoefenen?

26

Leidt de benoeming van ambtenaren van overheidswege niet tot een onwenselijk schemergebied waar de verantwoordingsplicht onduidelijk is? Zijn er in dit verband geen betere constructies denkbaar die dit probleem ondervangen?

39

Welke criteria worden gehanteerd bij het overheidsaandeel in relatie tot stemverhoudingen in de Raad van Commissarissen?

In de nota inzake Commissarissen van Overheidswege van 1991 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1990–1991, 22 064, nrs. 1–2) is het beleid met betrekking tot dit onderwerp uiteengezet. Dit beleid is laatstelijk bevestigd in de beantwoording van de vragen van de kamerleden Remkes, Hoogervorst en Voûte-Droste van april 1996. Indien de Staat een substantieel belang in een onderneming heeft, worden in beginsel twee commissarissen van overheidswege benoemd. Het beleid is dat een van die twee zetels bekleed wordt door een ambtenaar van het betrokken vakdepartement, terwijl de andere zetel wordt bekleed door een ambtenaar van het Ministerie van Financiën. De commissaris van overheidswege is een lid van de raad van commissarissen. De commissarissen vervullen hun taak als college. Daarbij is de taak van de raad van commissarissen wettelijk omschreven (in artikel 140, lid 2, Boek 2 BW). Conform de wet richten de commissarissen zich bij de vervulling van hun taak naar het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming. Hiermee is niet te verenigen dat bij de uitoefening van de functie als lid van de raad de ministeriële verantwoordelijkheid zou gelden. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn duidelijk, want wettelijk gegeven, zodat van een schemergebied geen sprake is. Wat betreft eventuele belangentegenstellingen wordt verwezen naar de eerder genoemde nota «Commissarissen van Overheidswege».

27

Bestaan voldoende waarborgen om excessieve arbeidsvoorwaarden bij directies van verzelfstandigde bedrijven, die nog niet blootstaan aan voldoende concurrentie, te bestrijden?

De bezoldiging van bestuurders van vennootschappen, ook indien het verzelfstandigde vennootschappen betreft waarin de Staat deelneemt en

die nog niet bloot staan aan voldoende concurrentie, wordt overeenkomstig de wet (artikel 135 Boek 2 BW) vastgesteld door de algemene vergadering van aandeelhouders (ava), tenzij bij de statuten anders is bepaald. Het komt echter regelmatig voor dat deze bevoegdheid is toegekend aan de raad van commissarissen (rvc), met name bij structuurvennootschappen. Het komt ook voor dat dit een bevoegdheid van de eventuele houders van prioriteits aandelen is. Het is aan het desbetreffende bevoegde orgaan (ava, rvc) om te zorgen voor passende arbeidsvoorwaarden van de directie. Overigens heeft de Staat als aandeelhouder in een aantal gevallen, waarbij de raad van commissarissen bevoegd is de bezoldiging van de directie vast te stellen, een goedkeuringsrecht bedongen van besluiten met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden van de directie. In het kader van de invulling van het aandeelhouderschap door de Staat wordt de wenselijkheid van een dergelijk recht in het concrete geval bekeken.

Overigens valt er nog op te wijzen dat ingevolge artikel 383 van Boek 2 BW in de jaarrekening moet worden opgegeven het bedrag van de bezoldigingen, met inbegrip van de pensioenlasten, en van andere uitkeringen voor de gezamenlijke bestuurders en gewezen bestuurders. Hierdoor wordt deze informatie openbaar.

Thans zie ik de mogelijkheden om ook de voor bestuurders geldende optie-regelingen in het jaarverslag openbaar te laten maken.

28

Kan (eventueel vertrouwelijk) inzicht worden gegeven in de onderlinge financiële relaties tussen de Staat, de Gasunie, de NAM, de Maatschap, de winningsmaatschappijen, de EBN?

Met betrekking tot de Nederlandse gassector is de Staat 100% aandeelhouder in Energie Beheer Nederland (EBN). Naast de Staat (10%) zijn EBN (40%), Shell (25%) en ESSO (25%) aandeelhouders in de NV Nederlandse Gasunie. EBN participeert namens de Staat in uitgegeven concessies en winningsvergunningen.

De onderlinge financiële relaties tussen de betrokken partijen bij de olie- en gaswinning in Nederland zijn vastgelegd in de Mijnwet continentaal plat 1965, de Mijnwet 1810, Koninklijke Besluiten, concessies en winningsvergunningen. Met betrekking tot de winningsactiviteiten is een aantal zogenaamde mijnwethellingen (winstaandeel, cijns, oppervlakterechten, bonus) van toepassing, die door de winningsbedrijven aan de Staat worden afgedragen. Daarnaast wordt over de winningswinst vennootschapsbelasting afgedragen.

Met betrekking tot het Groningenveld, dat door de Maatschap Groningen (60% NAM; 40% EBN) wordt geëxploiteerd, zijn in het verleden separate afspraken gemaakt tussen de betrokken partijen (Staat, Shell, ESSO en DSM), welke in een aantal privaatrechtelijke overeenkomsten zijn vastgelegd. De (aanvullende) heffingen op de opbrengsten uit het Groningenveld (bijvoorbeeld de MeerOpbrengst Regeling; MOR) vormen een belangrijk deel van deze privaatrechtelijke overeenkomsten.

Met betrekking tot EBN (voor 1989: DSM Aardgas BV) hebben Staat, DSM en EBN een (privaatrechtelijke) beheersovereenkomst gesloten, waarin in een gestaffelde afdracht van de winst aan de Staat is voorzien.

De Minister van Economische Zaken is voornemens om na de zomer een wetsvoorstel bij het Parlement in te dienen, waarin de verschillende mijnwetten in één nieuwe, overkoepelende Mijnbouwwet worden geïncorporeerd. Daarbij is vereenvoudiging van de vigerende mijnwethellingenstructuur een belangrijke doelstelling.

29

Welke vennootschappen waarin de Staat substantieel deelneemt zijn structuurvennootschappen terwijl dat niet verplicht is voorgeschreven?

Voor de meerderheid van de NV's en BV's waarin de Staat deelneemt is het structuurregime zoals aangegeven in de artikelen 153 en 158 tot en met 164 van Boek 2 BW verplicht voorgeschreven. Dit betekent dat een deel van de bevoegdheden die bij niet-structuurvennootschappen toekomen aan de aandeelhoudersvergadering wettelijk zijn toegekend aan de Raad van Commissarissen. Bij de Staatsdeelnemingen die niet aan de voor het structuurregime geldende eisen voldoen, bestaat in verreweg de meeste gevallen niet dezelfde structuur als bij structuurvennootschappen. Hoewel de inrichting van die Staatsdeelnemingen uiteraard verschillen vertoont, geldt in tegenstelling tot verplichte structuurvennootschappen onder meer dat bestuurders en commissarissen worden benoemd en ontslagen door de aandeelhoudersvergadering. Uitzonderingen hierop vormen de Luchthaven Maastricht en DNM. In het verleden werd vrijwillig voor het structuurregime gekozen om de verzelfstandigde activiteit op verdere afstand van de overheid te zetten. In de nota Beleid inzake Staatsdeelnemingen is het nieuwe beleid op dit punt aangegeven: de Staat zal als aandeelhouder van ondernemingen die niet aan de voor het verplichte structuurregime geldende eisen voldoen, in beginsel niet instemmen met vrijwillige toepassing van die structuur.

III.4 Dividendbeleid

30

Bij welke Staatsdeelnemingen, die concurreren met de private sector, wordt een marktconform dividendbeleid gevolgd? Bij welke staatsdeelnemingen, die niet marktconform opereren, wordt een aangepast dividendbeleid gevolgd en welke specifieke omstandigheden spelen daarbij een rol?

Uitgangspunt van het dividendbeleid is dat, indien een Staatsdeelneming concurreert met de private sector, de Staat als aandeelhouder een marktconform dividendbeleid nastreeft. Een mooi en stabiel dividend track record is tevens van belang met het oog op een eventuele (gehele of gedeeltelijke) afstoting van het Staatsbelang. Voorbeelden van Staatsdeelnemingen met een marktconform dividendbeleid zijn onder meer KPN, Roccade en Sdu. Bij Staatsdeelnemingen die (nog) niet (geheel) in concurrentie opereren kunnen er bijzondere redenen zijn die het dividendbeleid bepalen. Het dividendbeleid van die Staatsdeelnemingen zal van geval tot geval worden bepaald aan de hand van de specifieke omstandigheden, zoals de (gewenste) solvabiliteit en de wenselijkheid van grote investeringen. Ten aanzien van dit laatste punt is ook van belang of de Staat bereid is zijn deelneming eventueel te vergroten, hetgeen slechts bij uitzondering geschiedt.

Een voorbeeld van een Staatsdeelneming die een lager dan marktconform dividend uitkeert is de NV Luchthaven Schiphol (NVLS), hetgeen onder meer verband houdt met de toekomstige vermogensbehoefte voor investeringen.

Een eenduidig referentiekader, zoals dat bestaat bij Staatsdeelnemingen die in concurrentie opereren (dividend overeenkomstig vergelijkbare bedrijven in de markt), ontbreekt bij Staatsdeelnemingen die niet in concurrentie opereren.

Hoewel er ook Staatsdeelnemingen zijn die op grond van hun bijzondere positie een hoger dan gebruikelijk dividend uitkeren (DNB, EBN), is het generale beeld van het dividendbeleid bij Staatsdeelnemingen die (nog) niet (geheel) marktconform opereren dat er veelal sprake is van een lagere pay-out in vergelijking met wel marktconform opererende bedrijven waarin de Staat participeert.

IV De rol van Financiën

31

Hoe is de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Financiën ten opzichte van de vakminister en de staat afgebakend bij zowel het beheer van Staatsdeelnemingen als het besluit en de uitvoering van het besluit tot verzelfstandiging?

Op het gebied van het beheer en de afstoting van Staatsdeelnemingen heeft het Ministerie van Financiën een coördinerende rol, die voortvloeit uit de Comptabiliteitswet en het Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen. Het Kabinet acht die coördinerende rol, die ook in lijn is met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer in het Juniverslag 1994, van belang. Dit laat onverlet dat bij het beheer van Staatsdeelnemingen de penvoerende aandeelhoudersrol bij het vakdepartement berust in verband met de beleidsrelatie met de desbetreffende Staatsdeelneming. Over dit beheer bestaan op een aantal onderdelen van met name financiële aard goede afspraken tussen het Ministerie van Financiën en de desbetreffende vakdepartementen, als gevolg waarvan onder meer het aandeelhouderchap van de desbetreffende Staatsdeelnemingen in overeenstemming met de Minister van Financiën wordt uitgeoefend.

Ten aanzien van verkoop van Staatsdeelnemingen is in het Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen bepaald dat verkoop geschiedt door of krachtens machtiging van de Minister van Financiën. De praktijk waarbij verkoop van Staatsdeelnemingen wordt voorbereid en uitgevoerd door het vakdepartement en het Ministerie van Financiën tezamen is door de Ministerraad bevestigd, evenals de entamering van privatiseringen door de Minister van Financiën als coördinerend bewindspersoon in overeenstemming met de vakministers.

De coördinerende rol van de Minister van Financiën komt tevens tot uiting in een aantal algemene activiteiten ten aanzien van het beheer van Staatsdeelnemingen, zoals de jaarlijkse rapportage aan het Parlement over de (mutaties van) Staatsdeelnemingen, de afzonderlijke voortgangsrapportages over de verkoop van Staatsdeelnemingen, de meldingen in het kader van de Wet melding zeggenschap (Wmz), de nota inzake Commissarissen van Overheidswege en de opzet en beheer van een database inzake Staatsdeelnemingen. Voorts valt te wijzen op het bepaalde in het gemoderniseerde Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen dat alle meldingen van voorgenomen deelnemingen in het kader van artikel 29 van de Comptabiliteitswet door de betrokken vakminister in overeenstemming met de Minister van Financiën moeten worden gedaan.

32

Is het wenselijk dat de verkoop van Staatsdeelnemingen telkenmale door een gezamenlijke werkgroep van het vakdepartement en van de Ministeries van Financiën en Economische Zaken (uiteindelijk de Kartelautoriteit) wordt voorbereid?

De feitelijke verkoop van Staatsdeelnemingen geschiedt als regel in een organisatie-structuur waarbij sprake is van een werkgroep en/of stuurgroep, bestaande uit ambtenaren van het betrokken vakdepartement en van het Ministerie van Financiën, waaraan zo nodig ook adviseurs worden toegevoegd. (Zie voor een nadere beschrijving van deze structuur p. 11 van de nota Beleid inzake Staatsdeelnemingen). Het Ministerie van Economische Zaken is hierbij betrokken indien en voorzover zij als vakdepartement bij de betreffende Staatsdeelneming betrokken is. In deze is de positie van het Ministerie van Economische Zaken niet anders dan die van andere vakdepartementen.

Dit laat onverlet een eventuele separate toetsing aan de Wet economische mededinging door het Ministerie van Economische Zaken, welke toetsing echter geen deel uitmaakt van het verkoopproces.

33

Waarom wordt niet de toezegging vermeld die door het Kabinet is gedaan om werknemersaandelenbezit te zullen bevorderen bij de verkoop van Staatsdeelnemingen c.q. de verkoop van Staatsbedrijven? Kan alsnog inzicht worden gegeven hoe dit beleid in zijn algemeenheid bij verkoop van aandelen gestalte krijgt?

Het Kabinet heeft ten tijde van eerdere afstotingen van Staatsdeelnemingen aangegeven het belang van werknemerparticipatie, namelijk de betrokkenheid van werknemers bij de onderneming op lange(re) termijn, te onderschrijven. Het Kabinet heeft tevens aangegeven dat werknemerparticipatie als onderdeel van het arbeidsvoorwaardenbeleid dient te worden beschouwd en derhalve een zaak is van de leiding van de onderneming en – bij afstoting van het Staatsbelang – van de overnemende partij. Bij de selectie van de overnemende partij wordt het beleid ten aanzien van werknemerparticipatie meegewogen. Het is niet wenselijk dat bij de afstoting van het aandelenbezit van de Staat de kosten van de werknemerparticipatie ten laste komen van de algemene middelen en dus in feite worden afgewenteld op de belastingbetaler.

Overigens wijs ik erop dat over de huidige discussies over opties voor het (met name hogere) personeel in algemene zin thans nadere bezinning plaatsvindt.

34

Hoe verhoudt zich het onderhands verkopen tot het Europees aanbestedingsbeleid?

Het Europees aanbestedingsbeleid, zoals neergelegd in de aanbestedingsrichtlijnen, heeft betrekking op het verlenen van opdrachten door de overheid en overheidsinstellingen voor werken, leveringen van goederen en dienstverlening. Het aanbestedingsbeleid ziet dus op (bepaalde) aankooptransacties door de Staat. Er is derhalve geen relatie tussen onderhandse verkoop van aandelenbelangen in ondernemingen door de Staat en het Europees aanbestedingsbeleid.

35

Welke aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer over het beheer van de Staatsdeelnemingen zijn niet opgevolgd? Welke aanbevelingen zijn wel opgevolgd?

In het Juniverslag 1994 van de Algemene Rekenkamer (ARK) (Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 23 785, nrs.1–2) doet de ARK enkele aanbevelingen op het terrein van het beheer van Staatsdeelnemingen. Onder meer beveelt de ARK aan dat de coördinerende rol van het Ministerie van Financiën bij het beheer van Staatsdeelnemingen moet worden vergroot en dat het afstotingsbeleid meer gestalte moet worden gegeven. Het Ministerie van Financiën heeft daartoe een aantal voorstellen gedaan en maatregelen getroffen ten einde zijn coördinerende rol te versterken zonder de formele bevoegdheden van Financiën te vergroten. De conclusie van de ARK dat Financiën onvoldoende gebruik zou maken van de formele bevoegdheden, zoals het Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen, werd en wordt niet gedeeld.

Samenhangend met bovengenoemde aanbeveling beval de ARK een meer expliciete evaluatie van (het nog aanwezig zijn van gronden voor het aanhouden van de) Staatsdeelnemingen aan. Deze aanbeveling sluit aan bij het bestendige beleid van regelmatige evaluatie van de vraag of aard

en omvang van de overheidsbetrokkenheid nog in relatie staat tot de met de Staatsdeelnemingen nagestreefde beleidsdoelstellingen. De huidige praktijk van regelmatige heroverweging door het Ministerie van Financiën voldoet goed.

Tenslotte beval de ARK aan dat de Staat een algemeen uitgangspunt opstelt ten aanzien van het door Staatsdeelnemingen uit te keren dividend. Zoals is aangegeven in de nota *Beleid inzake Staatsdeelnemingen* (3.4, p. 9 en 10) en in het antwoord op vraag 30 zal de Staat als aandeelhouder bij Staatsdeelnemingen die opereren in concurrentie met de private sector een marktconform dividendbeleid nastreven, maar kunnen er bij Staatsdeelnemingen die niet in concurrentie opereren bijzondere redenen zijn voor een specifiek dividendbeleid, afhankelijk van de omstandigheden van het geval.

V Budgettair beeld verkoop staatsdeelnemingen

V.1 Inleiding

36

Kan de toewijzing van de opbrengsten van de Staatsdeelnemingen nader toegelicht worden? Welke overwegingen liggen ten grondslag aan de toewijzing van opbrengsten van verkoop van Staatsdeelnemingen aan het FES?

38

Is het gezien de toezeggingen gedaan bij de behandeling van het FES dat de opbrengst van de verkoop van Staatsdeelnemingen in principe toegevoegd worden aan het FES, en gezien het feit dat de opbrengst van de verkoop van DAF en KLM (mede) gebruikt wordt voor Staatsschuldreductie, extra wenselijke om additionele inkomsten uit de verkoop van Staatsdeelnemingen te gebruiken voor investeringen (ook in milieu, gezien de hoger dan verwachte groei) in plaats van Staatsschuldreductie?

Tot op heden is van geval tot geval bekeken of de opbrengsten van de verkoop van Staatsdeelnemingen al dan niet ten gunste van het FES zouden komen. Elementen die in die afweging een rol speelden waren primair de financieringsbehoefte van FES-projecten en de wenselijkheid van Staatsschuldreductie. Eveneens speelt een rol de eventuele derving van dividendopbrengsten die bij verkoop van Staatsdeelnemingen optreedt en waarvan, indien niet voor de optie van Staatsschuldreductie wordt gekozen, een verkrapping van het uitgavenkader uitgaat.

37

Hoe staat het met de in de Miljoenennota 1997 genoemde nog in te vullen taakstelling voor de niet-microlastenontwikkeling van f 1,5 miljard in 1996 en f 1,05 miljard in 1997? Betekent deze invulling dat o.a. de verkoop van de aandelen DAF en KLM ten volle benut is voor Staatsschuldreductie?

In 1996 is voor f 2045 miljoen aan Staatsdeelnemingen verkocht en ontvangen, mede ter dekking van eerdere taakstellingen.

De geraamde ontvangstenpost buiten de sfeer van de microlasten die bij de Miljoenennota 1997 was geraamd op f 1,5 miljard voor 1996 en voor f 1 miljard voor 1997 is grotendeels niet gerealiseerd in 1996. Het niet-gerealiseerde gedeelte ad f 1185 miljoen is doorgeschoven naar 1997. De taakstelling voor 1997 zal door verkoop van KLM-aandelen en DAF-aandelen voor een belangrijk gedeelte worden vervuld. De geraamde ontvangstenpost uit de Miljoenennota was bedoeld voor een reductie van de Staatsschuld.

Deze vraag is beantwoord tezamen met de vragen 25 en 26.

V.2 Overzicht ontwikkeling bestand staatsdeelnemingen

Hoe en onder welke andere namen neemt de Staat deel in welke ondernemingen?

Kan de Minister (periodiek in de toekomst) een geactualiseerd overzicht verstrekken van bestaande deelnemingen, voorzien van de redenen waarom nog niet tot afstoting is overgegaan?

Ten aanzien van de deelnemingen van de Staat op eigen naam in ondernemingen stuur ik jaarlijks omstreeks Prinsjesdag een rapportage aan het Parlement. Naast deze gebruikelijke directe Staatsdeelnemingen is er een klein aantal deelnemingen dat door derden wordt gehouden, maar waarvan het risico bij de Staat ligt. Dit betreft nog een beperkt aantal deelnemingen die de Nationale Investeringsbank (NIB) op eigen naam, maar voor risico van de Staat, houdt in het kader van de Regeling Bijzondere Financiering 1971. De laatste jaren zijn geen indirecte deelnemingen in dit kader aangegaan. Daarentegen is het aantal van deze indirecte deelnemingen over de jaren substantieel afgenomen, en resteren er thans nog slechts enkelen. Daarnaast bestaat er nog een tweetal deelnemingen die destijds om moverende redenen zijn aangegaan en worden gehouden door een stichting, namelijk het Nederlands Omroepproductie Bedrijf (NOB) en de Koninklijke Schelde Groep (KSG).

Voor het laatste deel van de vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 3.

Kan de Minister aangeven in welke gevallen en op welke wijze de opportuniteit van internationale verdragen een rol speelt bij de feitelijke verkoop?

In het algemeen spelen internationale verdragen geen rol bij gehele of gedeeltelijke verkoop van Staatsdeelnemingen. Uitzondering op deze regel is de recente partiële vervreemding van het aandelenbelang van de Staat in KLM.

De internationale civiele luchtvaart is gereguleerd op grond van bilaterale verdragen. Landen wisselen in deze verdragen de markt-toegangsmogelijkheden uit en alle bijkomende commerciële rechten die nodig zijn voor civiele luchtvaart. Aangezien landen bij deze verdragen partij zijn, wensen deze landen dat de rechten welke in deze verdragen worden uitgewisseld enkel betrekking zullen hebben op de luchtvaart-maatschappijen van de betrokken verdragsstaten. Vrijwel alle bilaterale verdragen bevatten de clause dat een verdragsstaat het recht heeft af te zien van de verstrekking van bepaalde overeengekomen rechten indien zij van mening is dat niet of onvoldoende sprake is van een «substantial ownership and effective control» van de luchtvaartmaatschappij door de andere verdragsstaat. In de meeste Europese landen komt nog steeds de zeggenschapsverplichting tot uiting doordat de overheid geheel of in meerderheid deelneemt in het aandelenkapitaal van «haar» luchtvaart-maatschappij.

In alle bilaterale relaties is KLM de Nederlandse aangewezen luchtvaart-maatschappij en wordt door het aandelenbelang van de Nederlandse Staat in KLM voldaan aan het vereiste van «substantial ownership and effective control». Eind 1996 zijn de Staat en KLM overeengekomen dat KLM een deel van het aandelenbelang van de Staat in KLM zal terugkopen. Door deze overeenkomst, welke in 1997 tot uitvoering komt, wordt

het Staatsbelang in KLM teruggebracht van 38,2% tot 25% (met optie tot 50,1%). Luchtvaartpolitiek is verdere beperking van dit aandelenbelang van de Staat in KLM thans ongewenst teneinde te vermijden dat de ownership-clausule wordt aangetast.

42

Wat is de stand van zaken bij de verkoop van de aandelen Roccade? Waardoor is de vertraging veroorzaakt en welke oplossing is gevonden voor de gerezen problemen? Met welke door de Kamer geformuleerde criteria wordt bij de verkoop rekening gehouden?

Worden de opbrengsten van de verkoop ook gestort in het FES?

Het verkoopproces van Roccade is vertraagd doordat het bereiken van overeenstemming met de onderneming over de te volgen procedure meer tijd in beslag nam dan voorzien. Thans bestaat overeenstemming met Roccade over de hoofdlijnen van een plan van aanpak voor de privatisering. Op basis van deze overeenstemming is het feitelijke verkoopproces van Roccade medio maart 1997 van start gegaan met een eerste ronde. In deze eerste ronde kunnen geïnteresseerde partijen hun belangstelling voor de overname van Roccade schriftelijk kenbaar maken. Het is de bedoeling om, na enkele selectieronden, vervolgens rond de zomer de laatste fase van de verkoop te bereiken. Inmiddels is de eerste selectie-ronde afgerond. De thans resterende drie gegadigden zijn IBM Nederland, Getronics en Debis Systemhaus.

De selectie van de voorkeurspartij geschiedt op basis van een kwalificatie van de in te dienen business-plannen en een vergelijking van de uit te brengen biedingen. Het overeengekomen plan van aanpak houdt daarbij rekening met de criteria die in het overleg met de Tweede Kamer op 24 april 1996 zijn genoemd:

- de verkoop dient volgens een fair en transparant proces tot stand te komen;
- een goede prijs voor de aandelen waarbij als kanttekening geldt dat de prijs geen allesbepalend element is in het verkoopproces;
- de continuïteit van de onderneming moet zijn gewaarborgd;
- de overige gerechtvaardigde belangen van de onderneming moeten serieus in de afweging worden betrokken.

De aanwending van de uiteindelijke verkoopopbrengst van Roccade zal geschieden conform de keuzemogelijkheden van de FES-wet. Zodra deze opbrengst bekend is zal de regering een beslissing nemen over de precieze invulling daarvan.

43

Deze vraag is beantwoord tezamen met vraag 14.

44

Bij welk departement heeft het initiatief gelegen bij de recente afstoting van aandelen KLM: Met ministerie van Verkeer en Waterstaat of van Financiën?

Het initiatief tot vermindering van het Staatsbelang in KLM – waarop in het antwoord op vraag 41 wordt ingegaan – is genomen door KLM. De Ministeries van Verkeer en Waterstaat en van Financiën hebben gezamenlijk aan dit initiatief meegewerkt.

45

Welke mogelijkheden ziet het Kabinet om het belang in Nozema af te stoten?

Conform de motie van het kamerlid Van Zijl c.s., voorgesteld in het debat in de Tweede Kamer over liberalisering van de mediawetgeving op

18 maart dit jaar (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 24 808, nr. 30), zal het Kabinet zo spoedig mogelijk haar voorstellen hierover aan de Tweede Kamer presenteren.

46

Is de Staat van plan het restant van haar aandelen KPN dit jaar te verkopen?

Op dit moment bestaan geen plannen tot verdere vermindering van het aandelenbezit van de Staat in KPN. De Staat bezit thans circa 45% van het geplaatst aandelenkapitaal. Voor de goede orde wordt daarbij nog opgemerkt dat de Staat in een tussen de Staat en KPN in 1994 ten tijde van de beursgang gesloten overeenkomst het voornemen heeft verwoord om tot 2004 zijn belang niet terug te brengen naar minder dan één derde van het stemgerechtigde aandelenkapitaal.