

Vergaderjaar 2000–2001

**22 064**

## Commissarissen van overheidswege

**Nr. 6**

### VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 22 mei 2001

De vaste commissie voor Financiën<sup>1</sup> en de vaste commissie voor Economische Zaken<sup>2</sup> hebben op 10 april 2001 overleg gevoerd met minister Zalm van Financiën over **het beleid ten aanzien van commissarissen van overheidswege (22 064, nr. 5)**.

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

#### Vragen en opmerkingen uit de commissies

Mevrouw **Witteveen-Hevinga** (PvdA) signaleert bij overheidscommissarissen bij staatsdeelnemingen van financiële of beleidsmatige aard enige spanning tussen het publieke belang en het belang van het bedrijf. Overheidssturing en democratische controle bij staatsdeelnemingen kunnen ook op een andere manier worden vormgegeven dan door overheidscommissarissen.

De ministers streven ernaar om met een case-by-casebenadering te komen tot een soepele overgang naar een nieuwe situatie bij de overheidscommissarissen over een of twee jaar. Hierover wordt overleg gevoerd tussen de ministeries van Binnenlandse Zaken en Financiën en gemeenten en provincies.

De rol van overheidscommissarissen moet worden geplaatst tegen de achtergrond van corporate governance, waarbij de zeggenschap van werknemers en van de aandeelhouders wordt versterkt, dus ook van de overheid als aandeelhouder. De wettelijke bevoegdheden van de Staat als aandeelhouder dienen dezelfde te zijn als die van private aandeelhouders. De uitwerking van dit principe verschilt al naar gelang de juridische vormgeving en de doelstelling van de deelneming. In de energiesector worden de publieke taken vaak ondergebracht in een structuurvennootschap, maar hierbij kan ook worden gedacht aan een corporatie of een ZBO. De positie van de commissarissen varieert al naar gelang het soort bedrijf dat een bepaald publiek belang dient, maar de waarborging van het publieke belang moet wel in wetgeving worden vastgelegd. De positie en

den Berg (SGP), Poppe (SP), Kuijper (PvdA), Van Middelkoop (ChristenUnie), Van der Steenhoven (GroenLinks), Schimmel (D66), Van Baalen (VVD), Herrebrugh (PvdA), Van der

Hoeven (CDA), Smits (PvdA), De Haan (CDA), Van Beek (VVD), Bakker (D66), Schreijer-Pierik (CDA), Udo (VVD), Hamer (PvdA), Koenders (PvdA) en Schoenmakers (PvdA).

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Reitsma (CDA), Witteveen-Hevinga (PvdA), Rosenmöller (GroenLinks), Van Gijzel (PvdA), voorzitter, Voûte-Droste (VVD), Noorman-den Uyl (PvdA), Giskes (D66), Kamp (VVD), Marijnissen (SP), Crone (PvdA), Van Dijke (ChristenUnie), Bakker (D66), De Vries (VVD), Hofstra (VVD), De Haan (CDA), ondervoorzitter, Stroeken (CDA), Van Beek (VVD), Balkenende (CDA), Vendrik (GroenLinks), Remak (VVD), Wijn (CDA), Kuijper (PvdA), Dijsselbloem (PvdA), Bolhuis (PvdA) en Slob (ChristenUnie).

Plv. leden: Eurlings (CDA), Koenders (PvdA), Harrewijn (GroenLinks), Duijkers (PvdA), Balemans (VVD), Van Oven (PvdA), Schimmel (D66), Klein Molekamp (VVD), De Wit (SP), Hoekema (D66), Van Walsem (D66), Wilders (VVD), Blok (VVD), Dankers (CDA), Hillen (CDA), Weekers (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Rabbae (GroenLinks), Hessing (VVD), Van den Akker (CDA), Timmermans (PvdA), Hindriks (PvdA), Smits (PvdA) en Van der Vlies (SGP).

<sup>2</sup> Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), Biesheuvel (CDA), voorzitter, Witteveen-Hevinga (PvdA), Leers (CDA), Voûte-Droste (VVD), ondervoorzitter, Rabbae (GroenLinks), Hessing (VVD), Giskes (D66), Marijnissen (SP), Crone (PvdA), Van Dijke (ChristenUnie), M. B. Vos (GroenLinks), Van Walsem (D66), Hofstra (VVD), Wagenaar (PvdA), Stroeken (CDA), De Boer (PvdA), Van den Akker (CDA), Geluk (VVD), Ravestein (D66), Verburg (CDA), Blok (VVD), Hindriks (PvdA), Dijsselbloem (PvdA) en Bolhuis (PvdA).

Plv. leden: Snijder-Hazelhoff (VVD), Atsma (CDA), Wijn (CDA), Klein Molekamp (VVD), Vendrik (GroenLinks), De Swart (VVD), Van

de bevoegdheden van de Staat als aandeelhouder moeten worden geëvalueerd, waarbij de mogelijkheden voor een sterkere invulling van deze rol kunnen worden onderzocht. Per bedrijf moet worden vastgesteld hoe groot de afstand tot de overheid moet zijn en welk sturingsprofiel daarbij past wat betreft aard, omvang, dynamiek en voorspelbaarheid van het publieke belang. Uit deze evaluatie moet een algemeen kader voortvloeien voor overheidsdeelnemingen, voordat de positie van overheidscommissarissen wordt aangepast. Het is niet verstandig om oude schoenen weg te gooien, voordat je nieuwe hebt gekocht. Bij dat algemene kader gaat het niet zozeer om richtlijnen van bovenaf, maar om een gelijk kennisniveau bij de discussie over liberalisering en privatisering, die niet alleen op rijksniveau wordt gevoerd, maar ook door gemeenteraden en provinciale staten.

Mevrouw **Voûte-Droste** (VVD) merkt op dat haar fractie al in 1996 heeft gepleit voor meer transparantie bij het toezicht bij overheidsdeelnemingen. Ambtenaren hebben een moeilijke positie als commissarissen van overheidswege, omdat zij als toezichthouder moeten opkomen voor de belangen van de vennootschap en tegelijk de Staat vertegenwoordigen. Hierdoor kunnen conflicten ontstaan tussen de functies van beleidsmaker, wetgever, aandeelhouder en toezichthouder. De schijn van belangenverstrengeling dient te allen tijde vermeden te worden. Daarom is het van belang dat de commissaris een onafhankelijke positie inneemt.

Er is al een reactie van de regering op het advies van de SER over corporate governance, maar wanneer komt de regering met wetgeving op dit gebied? De commissie-Peters is in 1997 gekomen met veertig aanbevelingen voor corporate governance, waarbij criteria zijn geformuleerd voor toezicht, onafhankelijkheid en integriteit. De Staat als aandeelhouder dient in het algemeen dezelfde wettelijke bevoegdheden te hebben als private aandeelhouders. Mevrouw Voûte sluit zich aan bij de opvatting van de regering dat de wettelijke bepalingen die het de rijksoverheid en de mede-overheden mogelijk maken om overheidscommissarissen te benoemen, op termijn uit het Burgerlijk Wetboek dienen te worden geschrapt. Op welke termijn vindt hierover overleg plaats met VNG en IPO?

Een sterk element in het structuurregime is dat de commissaris het belang van de vennootschap dient. Mevrouw Voûte ondersteunt het voorstel van de regering om ambtenaren niet meer als overheidscommissaris te benoemen bij een structuurregime. Bij vennootschappen die functioneren met een gewoon regime, is het van belang dat er externe, zeer deskundige personen worden aangetrokken. Hoe sterker de raad van commissarissen, hoe sterker de raad van bestuur. In de brief wordt een uitzondering gemaakt voor vennootschappen waarin primair op grond van publiek belang wordt deelgenomen en waarbij de inbreng van deskundigheid van een ambtenaar noodzakelijk is voor het functioneren ervan. Kan de minister hiervan een voorbeeld geven? Een heldere relatie tussen de Staat en de deelnemingen is belangrijker dan een signalerende rol van de overheidscommissaris. Er is een notitie toegezegd over beleidsdeelnemingen, met een evaluatie van de positie van de Staat als aandeelhouder. Op pagina 4 van de notitie wordt gesuggereerd dat wordt onderzocht of een sterkere invulling hiervan mogelijk is, maar dat zou hinken op twee gedachten zijn.

Het is van groot belang dat er voortvarend aan de slag wordt gegaan met de wetwijziging. Het structuurregime wordt aangepast om meer bevoegdheden en zeggenschap te creëren voor de AVA, bijvoorbeeld over benoeming en ontslag van commissarissen. De verantwoordelijkheden bij de benoeming van ambtenaren die toezicht houden bij ZBO's en PBO's, moeten transparant en gescheiden zijn. De publieke belangen dienen te worden gewaarborgd in wetgeving, waarbij er krachtige en gezaghebbende toezichthouders zijn, zoals Opta en DTE. Als dat goed wordt geregeld, is er ook geen discussie nodig over hoe het beter kan.

De heer **Van Walsem** (D66) herinnert eraan dat de situatie van de overheidscommissaris bij Fokker in 1995 heeft geleerd dat daarmee ten onrechte de illusie wordt gewekt dat de overheid kan ingrijpen bij zo'n bedrijf. De commissaris zit er zonder last of ruggespraak en dient het belang van de onderneming. Deze positie is moeilijk uit te leggen aan de burger. Daarom is het van belang dat de positie van de overheidscommissaris wordt ingeperkt en dat de transparantie wordt vergroot. De heer Van Walsem stemt in met een geleidelijke afbouw hiervan gedurende twee jaar, waarbij de belangen van de NV's, de commissarissen en de overheid zorgvuldig worden afgewogen.

Er is al eerder besloten om de financiële deelnemingen af te stoten. Bij de beleidsdeelnemingen zijn nog wel overheidscommissarissen mogelijk, die wel of geen ambtenaar zijn. Het kan hierbij gaan om ambtenaren die niet van het vakdepartement afkomstig zijn, maar die wel deskundig zijn op dit terrein en worden geadviseerd door het vakdepartement. Dat kan een lastige constructie zijn, als iemand zonder last of ruggespraak in een structuur-NV zit. Bij NV's die geen structuur-NV's zijn, is het ook mogelijk dat een commissaris door de overheid wordt voorgedragen die geen ambtenaar is. Wordt van geval tot geval beoordeeld of dit nuttig is? Kan hierbij het argument gelden dat een commissariaat leerzaam kan zijn voor een ambtenaar van een departement of een aantrekkelijke secundaire arbeidsvoorwaarde vormt?

De heer **Vendrik** (GroenLinks) merkt op dat er wel wat af te dingen is op het beleid inzake overheidscommissarissen dat sinds 1991 is gevoerd, bijvoorbeeld dat er meer overheidstoezicht wordt gesuggereerd dan in de praktijk mogelijk is, maar dat een evaluatie vooraf moet gaan aan een beleidswijziging. Voordat wordt besloten overheidscommissarissen af te schaffen, moet een debat plaatsvinden over het SER-advies over het structuurregime en over de kaderwet over ZBO's. Deze wet is bescheiden van opzet, zodat er vooralsnog weinig mee wordt geregeld. Bij de relatie tussen overheidsdepartementen en uitvoerende organisaties gaat het om wet- en regelgeving voor het organiseren van toezicht, waarbij het benoemen van overheidscommissarissen ook aan de orde kan zijn. Een invalshoek bij deze discussie is corporate governance, waarbij de macht wordt vergroot van de aandeelhouders, die de commissarissen benoemen. Een ander aspect is belangenverstrengeling. Er kan sprake zijn van een spanningsveld tussen overheidsbeleid en ondernemingsbestuur, maar de overheidscommissaris wordt in dergelijke situaties juist vaak gehandhaafd. Het is de taak van de overheid om strijdige belangen met elkaar te verenigen. Het is beter, een analyse te maken van wat er aan de hand is bij een conflict dan het op te lossen door de overheidscommissaris weg te halen. Bij zo'n analyse gaat het om een definitie van het publieke belang, die kan worden vastgelegd in de statuten van de NV. Daarbij kan de overheid kiezen voor een prominente positie als aandeelhouder of als commissaris.

Het is niet voldoende om het publieke belang voor eens en altijd te borgen in wetgeving, zoals de WRR voorstelt, want daarvoor is onderhoud nodig. Er moet een relatie zijn tussen de overheid en het bedrijf dat is ingehuurd om een specifiek belang tot gelding te brengen. Een denkende overheid dient het publieke belang te borgen en zicht te houden op de uitvoeringspraktijk. Een overheidscommissaris kan door een sterkere band met de onderneming een betere waarborg voor het publieke belang vormen dan wet- en regelgeving.

De heer **De Haan** (CDA) erkent dat de duidelijkheid wordt bevorderd, wanneer ambtenaren geen commissaris meer kunnen zijn, omdat er altijd een belangenconflict kan ontstaan als iemand tegelijkertijd de belangen van een onderneming en van de politiek probeert te dienen, zoals bij de afschaffing van de WIR is gebleken. Als de overheid belang heeft bij een

bepaald product of dienstverlening, is het moeilijker om een scheiding aan te brengen tussen aandeelhouder zijn of commissaris. Er zijn staatsbedrijven geweest die op afstand zijn gezet, doordat de aandelen ten dele of geheel werden verkocht.

Bij het streven de overheidscommissarissen af te schaffen, wordt alles op een hoop gegooid en hierdoor valt een schakel weg bij privatisering. Bij het hoogspanningsnet is gekozen voor 100% staatseigendom vanwege de continuïteit van de stroomlevering, maar er is ook een lossere vorm van staatsdeelneming mogelijk. In een structuurvennootschap blijven de aandeelhouders op afstand. Bij een nutsbedrijf kan het handig zijn als een overheidscommissaris erop toeziet dat de onderneming zich wel houdt aan de soms heel strikte wet- en regelgeving. Het standpunt over de rol van de overheid als aandeelhouder of commissaris kan afhankelijk van de soort deelneming worden bepaald. De invloed van de Staat moet worden geregeld in weten regelgeving.

De heer De Haan is van mening dat er geen overheidscommissaris hoeft te zijn bij overheidsdeelnemingen die geen beleidsdeelneming zijn. Hij vraagt hoe wordt bewerkstelligd dat de gemeenten en provincies de beleidslijn van de centrale overheid volgen en of de overheidscommissarissen bij de regionale ontwikkelingsmaatschappijen, zoals de NOM en de BOM, ook worden teruggetrokken.

### **Antwoord van de regering**

De **minister** constateert dat iedereen vanzelfsprekend voor zijn eigen belang opkomt, maar dat er een spanning kan zijn tussen het belang van het bedrijf en het algemeen belang. Een commissaris is bij wet gehouden het belang van de vennootschap te dienen. Dat kan bij een overheidscommissaris tot problemen leiden, omdat het lijkt alsof de overheid invloed heeft op het beleid van de onderneming, terwijl dat niet zo is. Het is beter om deze constructie zoveel mogelijk te vermijden, waarbij een beperkt aantal uitzonderingen wordt opengelaten.

Het is niet mogelijk om de wet in die zin te veranderen dat de overheidscommissaris is gehouden het algemeen belang te dienen. Dit kan niet waargemaakt worden en hiermee ontstaat bovendien verdeeldheid in de raad van commissarissen. Bij een vennootschap is sprake van een model met collegiaal bestuur, zodat een vreemde eend in de bijt geen werkbare constructie vormt.

Er komt voor de zomer een algemene notitie over het beheer, met een beschrijving per deelneming. Er zijn verschillende deelnemingen, met verschillende doelstellingen. De minister zegt een categorisering toe van mogelijke instrumenten van de overheid, zoals subsidievoorwaarden, statuten of de rol als aandeelhouder. De bedoeling van het kabinet is om deze rol sterker te benadrukken. De overheid heeft als aandeelhouder dezelfde bevoegdheden als andere aandeelhouders, zoals het recht om zaken te agenderen voor de jaarvergadering, de jaarrekening goed te keuren of om een commissaris te benoemen, als het geen structuurvennootschap is. Bij Schiphol zijn publiekrechtelijke middelen gebruikt voor de milieuwetgeving en de bestrijding van geluidsoverlast. De discussie over ZBO's en PBO's staat los van de discussie over deelnemingen, omdat er alleen een overlapping is in het eenduidige geval van De Nederlandsche Bank.

Op de vraag of de overheid afstand moet doen van alle deelnemingen, antwoordt de minister dat de deelneming in De Nederlandsche Bank niet wordt verkocht. De aandelen in de Nederlandse Spoorwegen zijn niet verkoopbaar, maar het is niet principieel uit te sluiten dat openbaar vervoer door een private onderneming kan worden aangeboden, zoals in Noord-Nederland is gebleken. Er wordt overwogen om de Staat een deelneming te laten nemen in gemeentelijke openbaarvervoersbedrijven die worden verzelfstandigd en misschien nog helemaal naar de markt gaan.

Er is gevraagd naar het verschil tussen een beleidsdeelname en een financiële deelneming. Als de overheid een deelneming heeft, zit er bijna per definitie een beleidsdoel achter. Bij De Nederlandsche Bank en de FMO is een publiek doel inherent aan de deelneming, net als bij de Gasunie. Bij laatstgenoemde deelneming houdt de overheidscommissaris hierbij wel degelijk de financiële belangen van de Staat in het oog, zoals de andere commissarissen die van de oliemaatschappijen. De vraag is of dit op gespannen voet staat met het vennootschapsrecht en de taak van de commissaris.

Er zijn nog vierentwintig overheidscommissarissen, met wie in de overgangsfase wordt overlegd. Voor handhaving van de overheidscommissaris bij de KLM is nu geen reden meer ondanks het feit dat de overheid een bijzonder pakket aandelen heeft van deze onderneming. Reden voor participatie van de Staat in de KLM is gelegen in de landingsrechten, maar niet dat met vliegen een publiek belang wordt gediend.

Als de mogelijkheid van een overheidscommissaris uit de wet wordt geschrapt, geldt dat ook voor gemeenten en provincies. Hierover wordt op korte termijn zowel op technisch als op bestuurlijk niveau overleg gevoerd met VNG en IPO. Er worden ook gesprekken gevoerd met de beherende departementen, omdat Financiën hierbij slechts een coördinerende rol heeft.

De discussie over de rol van de overheid als aandeelhouder staat los van die over corporate governance. De minister is van mening dat de overheid genoeg moet nemen met dezelfde bevoegdheden als andere aandeelhouders. Bij de overheidscommissaris is de verstrengeling van belangen het grootste probleem, omdat een overheidscommissaris de belangen van het bedrijf moet dienen en er een conflict kan ontstaan tussen zijn taak als ambtenaar en als behartiger van het belang van het bedrijf.

Bij commissarissen kan onderscheid worden gemaakt naar soort deelneming. Bij de structuurvennootschap gelden dezelfde regels voor de overheid als voor de andere aandeelhouders. Bij andere vennootschappen kan de overheid als aandeelhouder zijn rechten nemen en niet-ambtenaren benoemen. Bij beleidsdeelnames is het mogelijk om te kiezen voor een NV, wanneer het gaat om een publieke missie. In dit soort gevallen, zoals bij DNB, kunnen overheidscommissarissen worden benoemd die ook ambtenaar zijn. De taak van de overheidscommissaris is niet om ervoor te zorgen dat de onderneming zich aan de wet- en regelgeving houdt, omdat iedere commissaris en iedere bestuurder dat moet doen. Het is niet de bedoeling dat de overheidscommissaris een soort politieagent is, omdat de raad van commissarissen een collegiaal karakter heeft.

Op het voorbeeld van de heer De Haan dat banken bij het verstrekken van een krediet de benoeming van een commissaris als voorwaarde kunnen stellen, antwoordt de minister dat dit eigenlijk in strijd is met het Burgerlijk Wetboek. De overheid moet zich in ieder geval wel houden aan de bepaling dat de commissaris de belangen van de vennootschap dient. De minister van Economische Zaken is van oordeel dat er beter externe deskundigen kunnen worden benoemd bij de regionale ontwikkelingsmaatschappijen, dan ambtenaren, maar dat het eventueel ook een ex-ambtenaar kan zijn.

Op de vraag of een overheidscommissariaat een aantrekkelijk emolument is voor ambtenaren, antwoordt de minister tot besluit dat de ambtenaren van het ministerie van Financiën ook zonder commissariaat graag op het departement werkzaam zijn.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,  
Van Gijzel

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,  
Biesheuvel

De griffier van de commissie van Financiën,  
Janssen