



Ministerie van Financiën

Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022

Inhoud

1	Inleiding	7
	1.1 Aanleiding	7
	1.2 Publiek aandeelhouderschap	8
	1.3 Doelen van het deelnemingenbeleid	9
	1.4 Leeswijzer	10
2	Portefeuilleontwikkeling 2013-2022	11
	2.1 Wijzigingen in de portefeuille	11
	2.2 Huidige portefeuille	11
3	Deelnemingen en de staat	14
	3.1 Speelveld van een deelneming	14
	3.2 Beleidsdepartement	15
	3.3 Hoeder van de Rijksbegroting	17
	3.4 Toezichthouder	17
	3.5 Algemene Rekenkamer	18
	3.6 Parlement	18
4	Aangaan en afstoten van deelnemingen	20
	4.1 Aangaan van een deelneming	20
	4.2 Omvang, duur en aandeelhoudersrol	22
	4.3 Afstoten van een deelneming	26
5	Beheer van deelnemingen	28
	5.1 Zeggenschap	28
	5.2 Benoemingen	30
	5.3 Beloningen	31
	5.4 MVO	33
	5.5 Strategie	35
	5.6 Investerings	38
	5.7 Financiële positie	41
	Bijlage 1 Aanbevelingen Beleidsdoorlichting Deelnemingenbeleid 2020	45
	Bijlage 2 Overzicht wijzigingen portefeuille 2013-2022	46
	Bijlage 3 Publieke belangen bij deelnemingen	48

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Deelnemingen zijn ondernemingen waarin de staat aandelen houdt. Om publieke belangen te borgen oefent de staat via het aandeelhouderschap invloed uit op de koers van die ondernemingen. Hoe de staat dit aandeelhouderschap invult, wordt beschreven in de Nota Deelnemingenbeleid. Het recentste deelnemingenbeleid is de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013¹ (hierna: Nota 2013). De Nota 2013 zette het beleid van actief aandeelhouderschap uit 2007 voort. De aandacht van de staat als aandeelhouder richtte zich daarmee op belangrijke onderwerpen bij het beheer van deelnemingen, zoals strategie, investeringen en beloningsbeleid.

De voorliggende Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022 (hierna: Nota 2022 of deze Nota) vervangt de Nota 2013. De Nota 2022 zet steviger in op de rol van deelnemingen bij de borging van publieke belangen en op een verdere professionalisering van het actief aandeelhouderschap. Diverse ontwikkelingen gaven aanleiding voor deze aanscherping van het beleid. Daarnaast besteedt de Nota 2022 aandacht aan de aanbevelingen uit de Beleidsdoorlichting Deelnemingenbeleid 2020² (hierna: Beleidsdoorlichting).

1.1.1 Belangrijke ontwikkelingen

Een aantal (maatschappelijke) ontwikkelingen sinds het verschijnen van de Nota 2013 zijn relevant in het kader van de voorliggende herziening van het deelnemingenbeleid.

Nederland staat aan het begin van de energie- en klimaattransitie. Het slagen hiervan is van essentieel belang voor de leefbaarheid voor toekomstige generaties, maar ook voor het in stand houden van de concurrentiekracht van de Nederlandse economie op de lange termijn. Dit kabinet streeft de klimaatdoelstelling van maximaal 1,5 graad stijging van het Klimaatakkoord van Parijs na. Nederland wil hierbij koploper in Europa zijn. Om uiterlijk in 2050 klimaatneutraal te zijn is het doel voor 2030 aangescherpt tot tenminste 55% CO₂-reductie, met een beleidsinzet op 60%. Een goede samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven is hierbij cruciaal. Deelnemingen kunnen een belangrijke rol spelen, als schakel op het snijvlak tussen publiek en privaat, en daarmee een bijdrage leveren aan het succesvol tot stand brengen van deze transitie. De rol van deelnemingen in de energietransitie krijgt daarom nadrukkelijk aandacht in deze Nota.

Daarnaast leggen nieuwe geopolitieke en technologische ontwikkelingen kwetsbaarheden van de economische openheid van Nederland en Europa bloot. In 2022 is duidelijk geworden dat veiligheid in Europa geen vanzelfsprekendheid is. Staatsdeelname kan een optie zijn om een bijdrage te leveren aan (economische) veiligheid en zekerheid te bieden in onzekere tijden.

Verder staat voor dit kabinet maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) hoog op de agenda. MVO is het laatste decennium steeds belangrijker geworden. Bedrijven en aandeelhouders hebben meer aandacht voor de impact die ze hebben op de maatschappij en nemen hier in toenemende mate verantwoordelijkheid voor. Voor veel deelnemingen ligt maatschappelijk verantwoord ondernemerschap en het leveren van een bijdrage aan de Sustainable Development Goals (SDG's) van de Verenigde Naties in het verlengde van hun kerntaken en de publieke belangen die zij borgen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om ontwikkelingsdoelen zoals betaalbare en duurzame energie, klimaatactie en eerlijk werk en economische groei. Het kabinet verwacht dat deelnemingen een voorbeeldrol vervullen in hun eigen sector ten aanzien van MVO en (rapportage over) SDG's. De staat neemt als aandeelhouder MVO integraal mee in de manier waarop de aandeelhoudersbevoegdheden worden ingevuld. Transparantie, zowel door de deelnemingen zelf, als door de staat als aandeelhouder in die ondernemingen, is hierbij essentieel.

¹ Kamerstukken II 2013/14, 28 165, nr. 165.

² Kamerstukken II 2020/21, 31 935, nr. 67.

Tot slot heeft de COVID-19 crisis grote impact op veel deelnemingen. Een crisis als deze kan een significant effect hebben op de financiële positie van deelnemingen met ongewenste onzekerheid voor het borgen van het publiek belang. Financiële weerbaarheid is daarom een van de aspecten die aan bod komen bij de bredere monitoring van en sturing op de financiële positie van deelnemingen.

1.1.2

Beleidsdoorlichting Deelnemingenbeleid

In 2020 is het beleid uit de Nota 2013 geëvalueerd met de Beleidsdoorlichting. De belangrijkste conclusie van de Beleidsdoorlichting is dat de versterking van de aandeelhoudersrol en de professionalisering van de invulling van de zeggenschapsrechten een positief effect hebben gehad op de borging van publieke belangen. De versterking van de aandeelhoudersrol volgt uit een verankering van lagere goedkeuringsdrempels bij investeringen en een consultatierecht voor de ondernemingsstrategie. De professionalisering van de aandeelhoudersbevoegdheden volgt uit de uitwerking van richtlijnen (bijvoorbeeld een rendementsnorm) en gestructureerde procedures (onder andere benoemings- en investeringsprocedures).

In de Beleidsdoorlichting wordt een aantal aanbevelingen gedaan om het deelnemingenbeleid te verbeteren (Bijlage 1). Zo wordt aanbevolen de criteria voor het aangaan van een deelneming te expliciteren en om alle deelnemingen periodiek te evalueren. Ook wordt aanbevolen het strategieproces verder uit te werken en de criteria en bijbehorende overwegingen waarop buitenlandse investeringen worden beoordeeld nader te expliciteren. De onafhankelijke experts die betrokken waren bij de Beleidsdoorlichting vroegen aandacht voor het creëren van waarde op de lange termijn (financieel en niet-financieel) voor alle relevante stakeholders. Over de financiële positie van deelnemingen wordt aanbevolen hier beter op te sturen en deze beter te monitoren. Naast inhoudelijke aanscherpingen wordt tot slot geadviseerd om te verhelderen wat de rol van het beleidsdepartement is bij bepaalde aandeelhoudersaangelegenheden en -bevoegdheden.

1.2

Publiek aandeelhouderschap

Met een deelneming kiest de overheid voor publiek aandeelhouderschap. Deelnemingen hebben daardoor drie belangrijke kenmerken: (i) het zijn ondernemingen, (ii) vormgegeven als vennootschap, (iii) met de staat als (al dan niet enig) aandeelhouder.

Met de keuze voor een deelneming beoogt de staat op een doelmatige, zakelijke manier de activiteiten die bijdragen aan de borging van publieke belangen te organiseren. Een deelneming voorziet bedrijfsmatig in een product of dienst. Deelnemingen krijgen de ruimte om te ondernemen en in te spelen op de behoeften van de klant en maatschappij. De prikkel om te streven naar efficiëntie die inherent is aan bedrijfsmatige uitvoering door een vennootschap is een belangrijke reden om te kiezen voor een deelneming.

Activiteiten die deelnemingen uitvoeren staan op afstand van de overheid en de politiek. De betrokkenheid van de staat komt voort uit het bezit van (een deel van) de aandelen. Aan deze aandelen zijn zeggenschapsrechten verbonden. Deze zeggenschap is ingekaderd door het vennootschapsrecht. Dit betekent dat de staat als aandeelhouder niet gaat over de dagelijkse bedrijfsvoering en aansturing van deze ondernemingen. Deelnemingen staan weloverwogen op afstand. De expertise ligt bij de deelneming en moet ook daar worden benut. Dat betekent dat de aandeelhouder en ook het parlement zich moeten verhouden tot de vennootschappelijke kaders.

Deelnemingen hebben een publieke aandeelhouder. De staat verschilt met name van private aandeelhouders door de primaire reden voor het aandeelhouderschap; namelijk de bijdrage die dat aandeelhouderschap kan leveren aan de borging van een publiek belang. Publiek aandeelhouderschap brengt bepaalde maatschappelijke verantwoordelijkheden voor deelnemingen en hun aandeelhouder met zich mee. De staat verwacht van deelnemingen een voorbeeldrol in brede zin. Op een publieke aandeelhouder rust de verantwoordelijkheid om de aandeelhoudersbevoegdheden zodanig in te zetten dat deelnemingen die voorbeeldrol ook kunnen verwezenlijken.

1.3 Doelen van het deelnemingenbeleid

In deze Nota staat, net als in voorgaande Nota's, de borging van de publieke belangen via het aandeelhouderschap centraal. Onlosmakelijk met de rol van aandeelhouder verbonden is dat de staat stuurt op de financiële waarde van de onderneming en bijdraagt aan goed ondernemingsbestuur. Deze elementen zijn ondersteunend aan het primaire doel van staatsaandeelhouderschap: de borging van de publieke belangen.

1.3.1 Borging van de publieke belangen

Maatschappelijke belangen zijn die zaken waarvan het door de maatschappij belangrijk wordt gevonden dat ze worden geborgd. Voordat wordt overgegaan tot overheidsingrijpen moet zorgvuldig de vraag worden beantwoord of de markt of samenleving zelf in staat is het maatschappelijk belang voldoende te borgen. Pas als dat niet het geval is en de overheid reden ziet om in te grijpen is er sprake van een publiek belang. Publieke belangen kunnen zeer divers zijn en kunnen op verschillende manieren worden geborgd, bijvoorbeeld door gedragsinstrumenten en financiële sturing. Deze instrumenten, in veel gevallen geformaliseerd in wet- en regelgeving, zijn in de regel de eerst aangewezen instrumenten om publieke belangen te borgen. Bij deelnemingen gaat het vaak om zogeheten niet-contracteerbare belangen. Dit zijn belangen die zo veelzijdig zijn dat ze niet goed omschreven of afgebakend kunnen worden en zich daardoor niet goed voor traditionele instrumenten zoals wet- en regelgeving lenen. Dit gaat in veel gevallen gepaard met grote, strategische belangen voor de Nederlandse economie, bijvoorbeeld in het geval van vitale infrastructuur. Vaak is dan sprake van een sterke afhankelijkheid van één bepaald bedrijf, wat een overweging kan zijn voor de staat om een deelneming aan te gaan. In die gevallen kan het aandeelhouderschap aan de borging van de publieke belangen bijdragen. Zo spelen deelnemingen een belangrijke rol bij de borging van publieke belangen als de bereikbaarheid van Nederland, de leveringszekerheid van energie en de concurrentiekracht van de Nederlandse economie.

Om de centrale rol van de publieke belangen bij het aangaan, beheer en afstoten van deelnemingen nog meer te benadrukken wordt het begrotingsartikel dat ziet op de staatsdeelnemingen aangescherpt³. In de eerstvolgende begroting wordt dit artikel aangepast tot "het borgen van publieke belangen via het aandeelhouderschap op een zo efficiënt mogelijke wijze". De nadrukkelijker focus op de publieke belangen uit zich in deze Nota onder andere in de nauwe betrokkenheid van de staat bij de strategie, bij investeringen en bij brede activiteiten waaronder buitenlandse activiteiten.

1.3.2 Behoud van maatschappelijk vermogen

De continuïteit van de deelneming is essentieel om het publiek belang te kunnen blijven borgen. Een deelneming vertegenwoordigt daarnaast financiële waarde die de Nederlandse samenleving ten goede komt en die ook voor toekomstige generaties behouden dient te blijven. Deze waarde wordt aangemerkt als maatschappelijk vermogen. De staat onderscheidt zich als aandeelhouder van veel andere aandeelhouders op dit onderwerp. De staat heeft een langetermijnperspectief en laat zich in mindere mate leiden door (korte termijn) commerciële motieven dan sommige private aandeelhouders. Dit komt onder andere terug in de manier waarop de staat als aandeelhouder kijkt naar de financiële positie van deelnemingen, hun investeringen en het dividendbeleid.

1.3.3 Goed ondernemingsbestuur

Tot slot stuurt de staat als aandeelhouder aan op goed ondernemingsbestuur. De raad van bestuur, de raad van commissarissen en de aandeelhouder(s) zijn de belangrijkste spelers binnen de governance van een onderneming. Een goede interactie tussen deze organen draagt bij aan een effectieve borging van de publieke belangen. Bij goed ondernemingsbestuur gaat het erom hoe een onderneming verantwoord wordt geleid en hoe het bestuur verantwoording aflegt over het gevoerde beleid aan belanghebbenden, waaronder de eigenaren (aandeelhouders), werknemers, afnemers en de samenleving als geheel. Ook op dit punt wil de staat als aandeelhouder een verschil maken. Met de bijdragen die de staat als aandeelhouder wenst te leveren aan goed ondernemingsbestuur, wordt beoogd langetermijnwaardecreatie te stimuleren door de belangen van alle stakeholders mee te wegen. Dit is in deze Nota terug te zien in het beleid over benoemingen, beloningen, strategie en MVO.

³ IX Financiën en Nationale Schuld, 3.3 Financieringsactiviteiten publiek-private sector.

In hoofdstuk twee worden de wijzigingen in de portefeuille deelnemingen van de laatste jaren en de samenstelling van de huidige portefeuille beschreven. Het daaropvolgende hoofdstuk gaat in op de staat in zijn verschillende rollen en hoedanigheden ten opzichte van deelnemingen. Hoofdstuk vier introduceert een afwegingskader voor het aangaan en afstoten van deelnemingen. Dit afwegingskader wordt aangevuld met overwegingen over de omvang, de duur en de toedeling van het aandeelhouderschap. Hoofdstuk vijf gaat tot slot in op het beheer van deelnemingen. Het hoofdstuk start met een beschrijving van de verdeling van zeggenschap tussen de raad van bestuur, de raad van commissarissen en de aandeelhouder. In de daaropvolgende paragrafen wordt ingegaan op de zeggenschap die de staat als aandeelhouder per aandachtsgebied heeft en hoe de staat deze zeggenschap invult. De aandachtsgebieden die in dit hoofdstuk aan de orde komen zijn benoemingen, beloningen, MVO, strategie, investeringen en financiële positie.

2 Portefeuilleontwikkeling 2013-2022

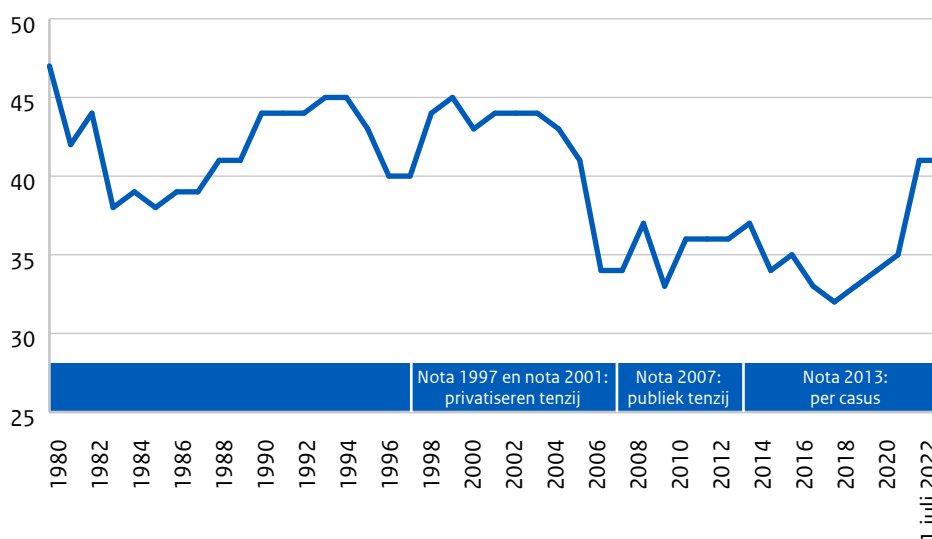
In dit hoofdstuk komen de belangrijkste wijzigingen in de portefeuille deelnemingen sinds de Nota 2013 aan bod. In het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen rapporteert de minister van Financiën jaarlijks over de invulling van het aandeelhouderschap van staatsdeelnemingen en over ontwikkelingen bij de afzonderlijke deelnemingen.

2.1 Wijzigingen in de portefeuille

In de periode 1997-2007 lag de nadruk van het deelnemingenbeleid op het terugdringen van het aantal deelnemingen. Een beleid dat gedefinieerd werd als “privatiseren, tenzij”. De daaropvolgende periode (2007-2013) richtte zich vooral op het actief beheren van de bestaande portefeuille. Afstoting van de deelnemingen die toen in portefeuille waren lag volgens het toenmalig kabinet niet voor de hand. Deze lijn werd “publiek, tenzij” genoemd. In die periode is bovendien terughoudend omgegaan met het participeren in nieuwe deelnemingen, hoewel er mede vanwege de financiële crisis wel een aantal deelnemingen bijkwam. De deelnemingenportefeuille bestond eind 2013 uit 37 deelnemingen.

In de periode 2013-2022 werd de nadruk op actief beheer van de portefeuille en terughoudendheid rondom het aangaan van nieuwe deelnemingen doorgezet. Het afstoten van deelnemingen was een mogelijkheid, maar niet het uitgangspunt van het beleid. De financiële instellingen die tijdens de financiële crisis bij voorbaat als tijdelijke deelnemingen zijn aangegaan met als doel deze weer naar de markt te brengen zodra ze daar gereed voor zijn, vormden hierop de uitzondering. Tussen eind 2013 en 1 juli 2022 zijn elf deelnemingen aangegaan en zeven deelnemingen afgestoten. De staat houdt per 1 juli 2022 in totaal 41 deelnemingen. Bijlage 2 bevat een overzicht van de deelnemingen die tussen eind 2013 en 1 juli 2022 zijn aangegaan en de deelnemingen die gedurende deze periode zijn afgestoten.

Figuur 2.1 – Wijzigingen in portefeuille



2.2 Huidige portefeuille

Tabel 2.2 en 2.3 geven een overzicht van alle deelnemingen. De deelnemingenportefeuille kan aan de hand van enkele kenmerken worden onderscheiden:

- *Wel of geen operationele activiteiten.* Er zijn deelnemingen zonder volwaardige bedrijfsactiviteiten, waarover eerder is besloten ze af te wikkelen. Deze deelnemingen zullen op termijn uit de portefeuille verdwijnen. In de huidige portefeuille geldt dit voor SRH (voorheen: SNS REAAL, de

voormalige moedermaatschappij van SNS Bank, REAAL en Property Finance) en de Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden (NIO).

- *De omvang van het staatsaandeel.* De staat is bij ongeveer de helft van de deelnemingen meerderheidsaandeelhouder (meer dan 50% van de aandelen) of enig aandeelhouder (100% van de aandelen). Dit betekent dat de staat bij die deelnemingen een doorslaggevende stem heeft op de algemene vergadering van aandeelhouders.
- *De sector waarin de onderneming actief is.* Deelnemingen zijn overwegend actief in de sectoren financiële dienstverlening, energie, infrastructuur, transport en kansspelen.
- *De plek waar het aandeelhouderschap binnen de overheid is belegd.* Het uitgangspunt in deze Nota is, net als in de Nota 2013, dat de minister van Financiën namens de staat optreedt als aandeelhouder van 'staatsdeelnemingen' (tabel 2.2). Dit zogenoemde centrale model wordt in hoofdstuk 4 toegelicht. Indien het verantwoordelijke beleidsministerie de rol van aandeelhouder namens de staat vervult, is er sprake van een 'beleidsdeelneming' (tabel 2.3). De huidige portefeuille bestaat uit 21 staatsdeelnemingen en 20 beleidsdeelnemingen. Van de 21 staatsdeelnemingen is het beheer van twee deelnemingen (ABN AMRO en de Volksbank) ondergebracht bij de Stichting administratiekantoor beheer financiële instellingen (NLFi).

Tabel 2.2 – Overzicht staatsdeelnemingen per 1 juli 2022

Deelneming	Belang	Sector	Beherend ministerie of instantie
ABN AMRO Bank NV	56,3%	Financieel	NLFi
Air France-KLM SA	9,3%	Transport	Financiën
BNG Bank NV	50%	Financieel	Financiën
COVRA NV	100%	Nucleair	Financiën
de Volksbank NV	100%	Financieel	NLFi
Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden NV	51%	Financieel	Financiën
NV Nederlandse Gasunie	100%	Energie	Financiën
Havenbedrijf Rotterdam NV	29,2%	Infrastructuur	Financiën
Holland Casino NV	100%	Kansspelen	Financiën
Invest International BV	51%	Financieel	Financiën
Invest-NL NV	100%	Financieel	Financiën
Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV	5,9%	Transport	Financiën
Nederlandse Loterij BV	99%	Kansspelen	Financiën
Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden NV (in afbeheer)	100%	Financieel	Financiën
NV Nederlandse Spoorwegen	100%	Transport	Financiën
Nederlandse Waterschapsbank NV	17,2%	Financieel	Financiën
Royal Schiphol Group NV	69,8%	Infrastructuur	Financiën
SRH NV (in afbeheer)	100%	Financieel	Financiën
TenneT Holding BV	100%	Energie	Financiën
Thales Nederland BV	1%	Defensie	Financiën
Ultra Centrifuge Nederland NV	100%	Nucleair	Financiën
Totaal: 21			

Tabel 2.3 – Overzicht beleidsdeelnemingen per 1 juli 2022

Deelneming	Belang	Sector	Beherend ministerie
Bonaire Brandstof Terminals BV	100%	Energie	Economische Zaken en Klimaat
NV Brabantse Ontwikkelings Maatschappij	49,9%	Financieel	Economische Zaken en Klimaat
De Nederlandsche Bank NV	100%	Financieel	Financiën
Dutch Caribbean Air Navigation Service Provider	8%	Infrastructuur	Infrastructuur en Waterstaat
Energie Beheer Nederland BV	100%	Energie	Economische Zaken en Klimaat
GasTerra BV	10%	Energie	Economische Zaken en Klimaat
GroEIFonds Flevoland BV	50%	Financieel	Economische Zaken en Klimaat
NV Industriebank Limburgs Instituut voor Ontwikkeling en Financiering	50%	Financieel	Economische Zaken en Klimaat
Innovation Quarter BV	45,1%	Financieel	Economische Zaken en Klimaat
INSTEX SAS	4,21%	Financieel	Buitenlandse Zaken
Intravacc BV	100%	Biotechnologie	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Investeringsfonds Zeeland BV	47,3%	Financieel	Economische Zaken en Klimaat
NV Noordelijke Ontwikkelings Maatschappij	50%	Financieel	Economische Zaken en Klimaat
Ontwikkelingsmaatschappij Oost Nederland NV	52,9%	Financieel	Economische Zaken en Klimaat
ProRail BV	100%	Infrastructuur	Infrastructuur en Waterstaat
ROM InWest BV	49,9%	Financieel	Economische Zaken en Klimaat
ROM Regio Utrecht BV	46,5%	Financieel	Economische Zaken en Klimaat
Saba Bank Resources NV	8%	Energie	Economische Zaken en Klimaat
Saba Statia Cable System BV	100%	Telecom	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Winair NV	8%	Transport	Infrastructuur en Waterstaat
Totaal: 20			

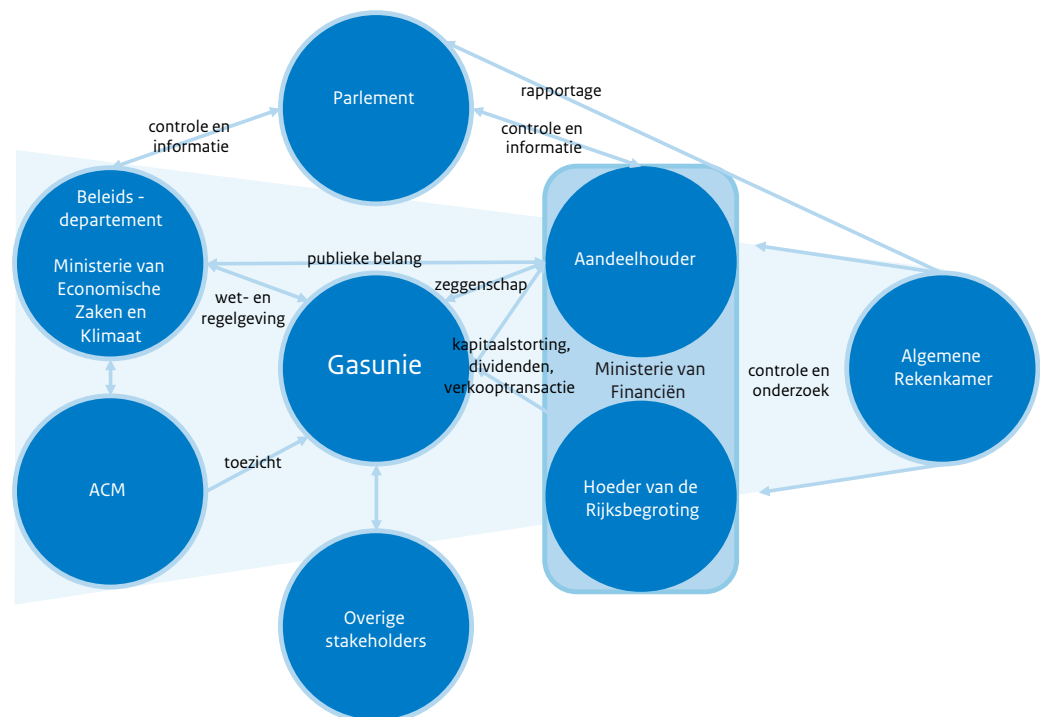
3 Deelnemingen en de staat

Dit hoofdstuk gaat in op de staat in zijn verschillende rollen en hoedanigheden ten opzichte van deelnemingen. De rollen van aandeelhouder en beleidsmaker komen daarbij expliciet aan bod.

3.1 Speelveld van een deelneming

Deelnemingen hebben te maken met de staat in verschillende rollen en hoedanigheden. Een schets van het speelveld kan het beste worden weergegeven met een voorbeeld. Hieronder is de situatie versimpeld geschetst voor Gasunie, een staatsdeelneming waarin de staat alle aandelen houdt. Deze schematische weergave beperkt zich tot de stakeholders die direct aan de overheid gerelateerd zijn.

Figuur 3.1 – Schets van het speelveld



Iedere partij heeft een eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van de deelneming. De rollen in bovenstaand voorbeeld worden hieronder omschreven.

- *De aandeelhouder.* Het ministerie van Financiën vervult de rol van aandeelhouder van Gasunie en draagt via de invulling van zijn zeggenschapsrechten bij aan de borging van de publieke belangen. Goed ondernemingsbestuur en behoud van het maatschappelijk vermogen zijn hierbij cruciale pijlers.
- *Het beleidsdepartement.* Het beleidsdepartement (in het voorbeeld van Gasunie het ministerie van Economische Zaken en Klimaat) is verantwoordelijk voor de definitie van de publieke belangen en is primair verantwoordelijk voor de borging daarvan. Hiertoe ontwikkelt het beleid en wet- en regelgeving (onder andere de Gaswet). In de kern betreft het publieke belang de continuïteit en kwaliteit van het Nederlandse gastransportnet, met leveringszekerheid als hoofddoelstelling.
- *De hoeder van de Rijksbegroting.* Naast de aandeelhoudersrol vervult het ministerie van Financiën ook de rol van hoeder van de Rijksbegroting. In essentie gaat het hierbij om doelmatige aanwending van overheidsmiddelen en bewaking van de inkomsten- en uitgavenkaders. Net als bij andere deelnemingen is de financiële relatie tussen Gasunie en de overheid voornamelijk ingegeven door dividenden en geïnvesteerd kapitaal. Ook indien de overheid besluit tot het beleggen van een (wettelijke) taak bij een specifieke deelneming, spelen de gevolgen voor de overheidsbegroting een belangrijke rol.

- *De toezichthouder.* De Autoriteit Consument en Markt (ACM) houdt toezicht op eerlijke mededinging. Om misbruik van marktmacht te voorkomen in markten waarbij een (wettelijk) monopolie geldt, stelt de ACM eisen aan de investeringen die Gasunie doet en de rendementen die het mag maken op de activiteiten waarin zij een monopoliepositie heeft. Gasunie heeft het monopolie op het hoofdtransportnet voor aardgastransport in Nederland.
- *De Algemene Rekenkamer.* De Algemene Rekenkamer controleert de inkomsten en uitgaven van de Rijksoverheid en rapporteert hierover aan het parlement in het jaarlijkse Verantwoordingsonderzoek. Daarnaast doet zij onderzoek naar de kosten en effecten van overheidsbeleid. De Algemene Rekenkamer kan binnen bepaalde kaders ook onderzoek verrichten ten aanzien van (aandeelhouderschap in) deelnemingen.
- *Het parlement.* Zowel de minister van Financiën in de rol van aandeelhouder als de beleidsminister als beleidsverantwoordelijke wordt gecontroleerd door het parlement. Er is geen directe relatie tussen het parlement en (de bedrijfsvoering van) Gasunie.
- *Overige stakeholders.* Tot slot zijn er ook andere overheidsinstanties waartoe Gasunie zich verhoudt. Dit betreft onder andere gemeenten en provincies en (lokale) veiligheidsautoriteiten.

3.2 Beleidsdepartement

Het beleidsdepartement is verantwoordelijk voor de definitie van de publieke belangen. Het is in eerste instantie aan het beleidsdepartement om de publieke belangen goed te borgen en periodiek te evalueren of de publieke belangen zijn veranderd en of de bestaande wet- en regelgeving nog toereikend is. In zijn hoedanigheid als aandeelhouder stimuleert de staat een deelneming te handelen in lijn met deze publieke belangen. Daarnaast heeft de aandeelhouder een bredere blik en speelt hij ook een belangrijke rol bij het stimuleren van goed ondernemingsbestuur en het behoud van maatschappelijk vermogen. Het scheiden van de rollen van beleidsmaker en aandeelhouder creëert een systeem van *checks and balances* en bevordert transparante afwegingen, omdat de aandeelhouder en de beleidsmaker een duidelijk afgebakende verantwoordelijkheid hebben (in paragraaf 4.2.3. wordt nader ingegaan op de overwegingen voor het zogeheten centrale model).

Het scheiden van rollen betekent niet dat aandeelhouder en beleidsmaker volledig los van elkaar kunnen werken. Om een goede afweging tussen de verschillende belangen mogelijk te maken is een dialoog noodzakelijk op de punten waar aandeelhouderschap en beleid elkaar raken. De aandeelhouder dient bij de invulling van het aandeelhouderschap rekening te houden met de doelen van het beleidsdepartement. Het beleidsdepartement dient in overleg te treden met de aandeelhouder in geval nieuwe beleidsvoorstellen de deelneming raken, zodat ook de gevolgen van die voorstellen voor deelnemingen meegewogen worden bij beslissingen. Op het belang hiervan wijst ook de Algemene Rekenkamer.^{4,5}

3.2.1 Samenwerkingsafspraken

In hoofdstuk 5 komt de rol van de aandeelhouder op verschillende aandachtsgebieden aan bod. Deze aandachtsgebieden - die in veel gevallen direct of indirect zijn gekoppeld aan de zeggenschap van de staat als aandeelhouder - betreffen benoemingen, beloningen, MVO, strategie, investeringen en financiële positie. Enkele van deze aandachtsgebieden hebben een directe invloed op de activiteiten van deelnemingen en daarmee directe invloed op de borging van de publieke belangen. Dit zijn vooral de strategie van deelnemingen en de investeringen die zij doen. Vanwege de relatie met de publieke belangen is daarbij een grotere rol van het beleidsdepartement van belang. Bij aandachtsgebieden die meer zien op goed ondernemingsbestuur of het behoud van het maatschappelijk vermogen is een minder directe bijdrage aan de borging van de publieke belangen en kan worden volstaan met een meer zelfstandige rol voor de aandeelhouder. Tabel 3.2 geeft het kader voor samenwerkingsafspraken schematisch weer.

⁴ Algemene Rekenkamer (2015). *De staat als aandeelhouder*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

⁵ Algemene Rekenkamer (2021). *In publieke handen – Nieuwe taken voor staatsdeelnemingen in de energietransitie*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Op hoofdlijnen kan de samenwerking met het beleidsdepartement op de volgende wijzen plaatsvinden:

- *Financiën (aandeelhouder) consulteert het beleidsdepartement.* De aandeelhouder treedt in overleg en stemt af met het beleidsdepartement. Het beleidsdepartement wordt gevraagd zijn positie te delen over het betreffende onderwerp, waarbij het voornamelijk kijkt naar de bijdrage aan het publiek belang. De aandeelhouder weegt de positie van het beleidsdepartement mee in de besluitvorming.
- *Financiën (aandeelhouder) informeert het beleidsdepartement.* De aandeelhouder informeert het beleidsdepartement over het betreffende aandachtsgebied.
- *Geen betrokkenheid beleidsdepartement.* Dit zijn de aandachtsgebieden waar betrokkenheid van het beleidsdepartement niet nodig is.

Tabel 3.2 – Kader voor samenwerkingsafspraken

	Aandachtsgebied	Betrokkenheid beleidsdepartement
Borging publiek belang	Strategie	Consulteren
	Investerings	Consulteren
Goed ondernemingsbestuur	Benoeming voorzitter raad van bestuur/ commissarissen	Consulteren
	Benoeming lid raad van bestuur/commissarissen	Informereren
	MVO	Informereren
	Beloningen	Geen
Behoud maatschappelijk vermogen	Financiële positie	Geen

Bovenstaand kader zal niet alle situaties afdekken. Het is daarom van belang dat de aandeelhouder en beleidsmaker alert zijn op belangrijke ontwikkelingen en die met elkaar bespreken. De grote verschillen tussen de deelnemingen maken ook dat de verhouding tot het beleidsdepartement en de interactie tussen aandeelhouder en beleidsdepartement in de praktijk per deelneming zal variëren. Als er bijvoorbeeld een directe sturingsrelatie tussen het beleidsdepartement en de deelneming is (bijvoorbeeld als het beleidsdepartement tevens concessieverlener is, zoals bij NS), dan zal de interactie tussen aandeelhouder en beleidsdepartement over het algemeen intensiever zijn. Daarnaast kunnen er per deelneming onderwerpen zijn die niet goed in te passen zijn in bovenstaande uitgangspunten. In dat geval worden daarover specifieke afspraken gemaakt.

3.2.2 Majeure beleidsvoorstellen

Bij majeure beleidsvoorstellen maakt het Integraal Afwegingskader voor Beleid en Regelgeving (IAK) de gevolgen voor de overheid inzichtelijk, inclusief de mogelijke gevolgen voor deelnemingen. Het IAK is een werkwijze en een kennisbank voor het voorbereiden en verantwoorden van beleids- en wetgevingsvoorstellen. Het is aan het betreffende beleidsdepartement om dit IAK te hanteren en daarbij vroegtijdig afstemming te zoeken en de aandeelhouder te consulteren als er mogelijke gevolgen zijn voor deelnemingen. Uiteindelijk is het aan het kabinet – primair de beleidsverantwoordelijke minister en de minister van Financiën – om een integrale afweging te maken tussen de betrokken belangen.

In sommige gevallen leiden beleidsvoornemens ertoe dat deelnemingen (wettelijk) worden opgedragen te investeren. De betrokken bewindspersonen zullen in die gevallen – in samenspraak met de betrokken deelneming – een integrale afweging maken tussen de kosten en baten van deze voorstellen, waarbij de Brede Welvaartsindicatoren kunnen worden meegewogen. Als er sprake is van een onrendabele investering kan worden besloten of het wenselijk is dat het betrokken beleidsdepartement de staat als aandeelhouder (of de betrokken deelneming) compenseert voor de eventuele negatieve effecten van dit voorstel op het rendement van een deelneming.

3.3 Hoeder van de Rijksbegroting

De financiële huishouding van deelnemingen loopt niet via de Rijksbegroting. Deelnemingen hebben een eigen jaarrekening en financiële verslaggeving. Alleen dividenden die aan de aandeelhouder worden uitgekeerd, kapitaalstortingen en verkooptransacties raken direct aan de Rijksbegroting.

Dividenden

Het deel van de winst van deelnemingen dat als dividend wordt uitgekeerd komt ten goede aan de overheidsfinanciën. De totale dividendontvangsten variëren van jaar tot jaar. De dividendontvangsten van reguliere staatsdeelnemingen en die van beleidsdeelnemingen vallen (als niet-belastingontvangsten) onder het uitgavenplafond van de Rijksbegroting. De dividendontvangsten van de tijdelijke financiële instellingen (op dit moment ABN AMRO en de Volksbank) vallen buiten het uitgavenplafond. Beide soorten dividenden tellen mee voor de berekening van het EMU-saldo en de EMU-schuld.

Kapitaalstortingen

Als een deelneming wordt aangegaan of als er eigen vermogen wordt gestort kwalificeert dit in de regel als een financiële transactie die niet relevant is voor het EMU-saldo en het uitgavenplafond. Dit verschilt echter per casus, afhankelijk van de voorwaarden waarop de transactie plaatsvindt. Een kapitaalstorting verhoogt wel de EMU-schuld. Het Centraal Bureau voor de Statistiek en Eurostat (het bureau voor de statistiek van de Europese Unie) spelen een belangrijk rol bij deze kwalificatie.

Verkooptransacties

Als een deelneming wordt afgestoten, dan zal de staat na verkoop geen dividend meer ontvangen. Wel genereert de staat een verkoopopbrengst. Deze verkoopopbrengst verbetert het EMU-saldo doorgaans niet, maar kan de EMU-schuld wel verlagen. Tegenover de lagere dividendontvangsten ontstaan lagere rentebetalingen vanwege de lagere staatsschuld (uitgaande van positieve rentes op de staatsschuld).

Staatssteun

Een onderwerp dat regelmatig aan bod komt in relatie tot staatsaandeelhouderschap is staatssteun. De staatssteunregels zijn bepaald in het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU). Staatssteun is in principe verboden (art. 107 lid 1 VWEU), omdat hiermee de mededinging op de Europese markt kan worden verstoord. Staatssteun kan in allerlei vormen voorkomen en beperkt zich niet alleen tot een traditionele subsidie. Ook steunmaatregelen in de vorm van niet-marktconforme garanties, leningen en het verschaffen van eigen vermogen aan ondernemingen (wat aan de orde kan zijn bij deelnemingen) kunnen hieronder vallen. De Europese Commissie houdt zicht op de naleving van de staatssteunregels.

Het feit dat een overheid aandeelhouder is van een onderneming impliceert niet dat er sprake is van staatssteun. Alleen indien de voorwaarden waaronder de staat in ondernemingen participeert niet in overeenstemming zijn met hoe een private aandeelhouder dergelijke voorwaarden zou stellen, ontvangt die onderneming mogelijk een voordeel dat andere ondernemingen niet ontvangen. In die gevallen is er geen marktconformiteit en is er (potentieel) sprake van staatssteun. Ook bevatten de staatssteunregels vrijstellingen voor bepaalde categorieën van activiteiten. Zo zijn de staatssteunregels minder strikt op het terrein van steun voor bijvoorbeeld hernieuwbare energie. Tot slot kan een maatregel die staatssteun vormt bij de Europese Commissie ter goedkeuring worden voorgelegd (staatssteunnotificatie). De Commissie weegt de maatschappelijke voordelen van de maatregel dan af tegen het concurrentieverstorende effect van de maatregel, en zal daarbij vaak eisen stellen aan de vormgeving van de maatregel.

3.4 Toezichthouder

In veel sectoren is er wettelijk een toezichthouder aangewezen die toeziet op naleving van wet- en regelgeving en waar nodig ook handhavend kan optreden. Zo ziet de ACM in Nederland toe op eerlijke concurrentie tussen bedrijven. In sommige gevallen, bijvoorbeeld bij elektriciteits- en gastransport, stelt de ACM jaarlijks de tarieven vast die de netbeheerders mogen ontvangen voor de uitvoering van hun taken. Dit vanwege het monopolie op bepaalde activiteiten dat wettelijk is toebedeeld aan TenneT en Gasunie. Andere voorbeelden van toezichthouders zijn De Nederlandsche Bank (DNB) en de

Autoriteit Financiële Markten (AFM). DNB is verantwoordelijk voor het prudentieel toezicht op de financiële sector. De AFM is verantwoordelijk voor het gedragstoezicht binnen de financiële sector, onder andere met het oog op consumentenbescherming. Daarnaast kunnen deelnemingen te maken hebben met toezichthouders op het terrein van milieu en veiligheid, zoals de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Straling en de Inspectie voor Leefomgeving en Transport. Als deelnemingen in het buitenland actief zijn krijgen zij ook te maken met buitenlandse toezichthouders.

3.5 Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is op grond van artikel 76 van de Grondwet belast met het onderzoek van de ontvangsten en uitgaven van het Rijk. De inrichting, samenstelling en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer zijn geregeld in de Comptabiliteitswet (CW). In 2018 is de CW gewijzigd. Door die wetswijziging kreeg de Algemene Rekenkamer ruimere bevoegdheden voor het uitvoeren van onderzoek bij deelnemingen. Ook vallen bepaalde (klein)dochterondernemingen van deelnemingen nu binnen het controlebereik van de Algemene Rekenkamer. Tenzij andere wettelijke bepalingen zich daartegen verzetten kan de Algemene Rekenkamer onderzoek verrichten ten aanzien van naamloze vennootschappen en besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid, waarvan de staat vijf procent of meer van het geplaatste aandelenkapitaal houdt (artikel 7.24 lid e CW). Artikel 7.27 CW gaat in op de reikwijdte van onderzoek naar deelnemingen. Die reikwijdte betreft de oordeelsvorming over de vervulling van het aandeelhouderschap van de staat en het door de minister gevoerde beleid ten aanzien van de betreffende deelneming. De omvang van het aandeel is van invloed op de bevoegdheden: in het geval dat de staat vijftig procent of meer van de aandelen houdt, mag de Algemene Rekenkamer bijvoorbeeld een onderzoek bij de deelneming zelf uitvoeren. Als het aandeel van de staat tussen de vijf en vijftig procent is, beperken de bevoegdheden zich tot de informatie die aanwezig is bij de minister en het bij de deelneming inwinnen van nadere inlichtingen of vorderen van stukken.

3.6 Parlement

3.6.1 Informatiepositie parlement

De Eerste en Tweede Kamer spelen een belangrijke rol bij het deelnemingenbeleid. Voor het aangaan of afstoten van een deelneming is het budgetrecht en het informatierecht van de Tweede Kamer van toepassing. Artikel 4.7 CW schrijft voor dat de staat bij privaatrechtelijke rechtshandelingen de zogenoemde voorhangprocedure moet volgen. Het parlement kan op die manier een oordeel uitspreken voorafgaand aan bijvoorbeeld de oprichting van een deelneming, een kapitaalstorting bij een deelneming of het afstoten van een deelneming. Behoudens enkele uitzonderingen mag het kabinet deze handelingen pas dertig dagen nadat het voornemen aan de Eerste en Tweede Kamer is gemeld uitvoeren. Ook bij het afstoten van een deelneming wordt het parlement tijdig geïnformeerd, conform onder andere het IAK en het rapport *Verbinding Verbroken?* van de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten van de Eerste Kamer⁶.

In sommige gevallen kan het parlement alleen vertrouwelijk worden geïnformeerd, bijvoorbeeld als het koersgevoelige informatie betreft. In lijn met de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer⁷ heeft de minister van Financiën werkafspraken gemaakt met het parlement over vertrouwelijke overleggen.⁸

3.6.2 Monitoringscyclus staatsdeelnemingen

Ieder jaar ontvangt de Tweede Kamer het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen. In dit jaarverslag legt de minister van Financiën verantwoording af over hoe hij zijn rol als aandeelhouder van de staatsdeelnemingen het voorgaande jaar heeft uitgevoerd. In het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen staat bijvoorbeeld welke deelnemingen er zijn aangegaan en afgestoten, hoe de deelnemingen zijn beheerd, hoe de deelnemingen financieel en operationeel hebben gepresteerd en hoe zij invulling hebben gegeven aan hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. De staat als aandeelhouder legt geen verantwoording af over de manier waarop de staatsdeelnemingen hun taken

⁶ Kamerstukken I 2012/13, C, B.

⁷ Algemene Rekenkamer (2020). *Aandelenverwerving Air-France-KLM*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

⁸ Kamerstukken II 2019/20, 28 165, nr. 323.

uitvoeren: dat doen de deelnemingen zelf, in hun eigen jaarverslag. Ook over de beleidsdeelnemingen wordt namens de betrokken ministers gerapporteerd over hoe de deelnemingen financieel en operationeel hebben gepresteerd. Iedere minister is zelf verantwoordelijk voor de verantwoording over hoe invulling is gegeven aan het beheer van de beleidsdeelnemingen.

Naast het jaarverslag stuurt de minister van Financiën ieder voorjaar zijn plannen met staatsdeelnemingen voor het betreffende jaar aan de Tweede Kamer. De Tweede Kamer ontvangt dan tevens aanvullend op de rapportage over investeringen in het jaarverslag een overzicht met de meest recente goedgekeurde investeringsvoorstellen van staatsdeelnemingen⁹.

⁹ Kamerstukken II 2019/20, 28 165, nr. 321.

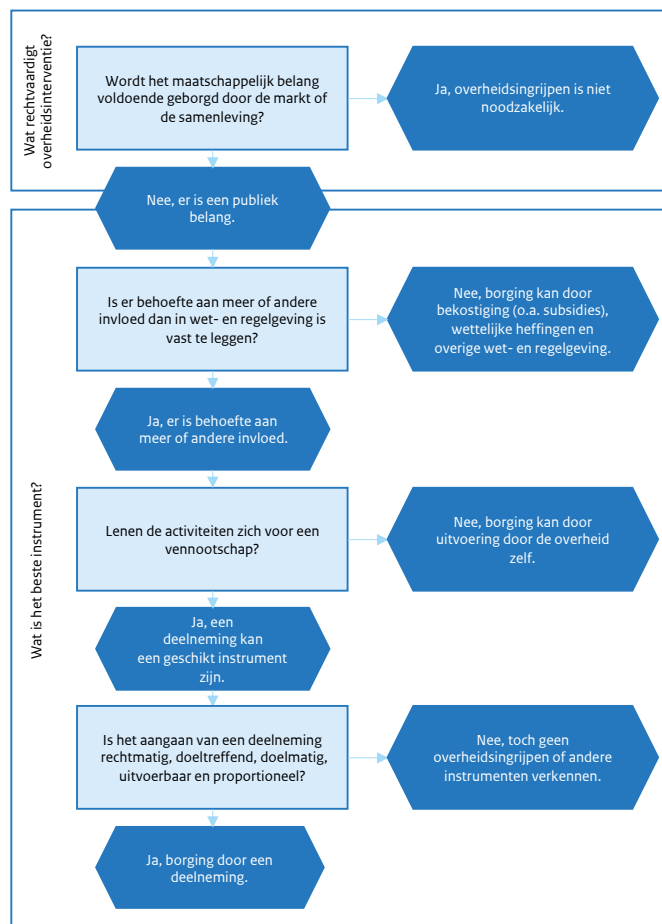
4 Aangaan en afstoten van deelnemingen

Dit hoofdstuk gaat in op de afwegingen bij het aangaan en afstoten van deelnemingen. Het kabinet continueert het beleid om terughoudend te zijn bij het aangaan van deelnemingen. Voor een dergelijk ingrijpende vorm van overheidsingrijpen moeten aantoonbaar dringende redenen zijn. In tegenstelling tot eerdere Nota's zijn de afwegingen bij het aangaan en afstoten geen los van elkaar staande criteria meer, maar zijn deze met elkaar in overeenstemming gebracht. Daarmee ontstaat er een afwegingskader voor het 'zijn van een deelneming'. Dit betekent dat aan de hand van deze voorwaarden kan worden vastgesteld of er aanleiding is tot het aangaan van een deelneming, en dat deze voorwaarden ook worden getoetst bij de periodieke evaluatie en dus bij de vraag of er aanleiding is voor het afstoten van een deelneming.

4.1 Aangaan van een deelneming

Het kabinet is van mening dat bij de afweging voor het aangaan van een deelneming een aantal kernvragen beantwoord moet worden. In figuur 4.1 zijn deze kernvragen weergegeven. Het aangaan van een deelneming is een vergaande vorm van overheidsingrijpen. Het besluit om een deelneming aan te gaan neemt het kabinet daarom mede aan de hand van deze vragen.

Figuur 4.1 – Afwegingskader aangaan en afstoten van een deelneming



4.1.1 Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

De eerste vraag is of het maatschappelijk belang voldoende wordt geborgd door de markt of de samenleving. Maatschappelijke belangen zijn zaken waarvan het door de maatschappij belangrijk wordt gevonden dat ze worden geborgd. Niet alles wat belangrijk is, moet door de overheid worden opgepakt. Het kan bijvoorbeeld als een maatschappelijk belang worden gezien dat er wordt voorzien in voedsel voor burgers, bijvoorbeeld in brood. Het aanbod hiervan komt tot stand vanuit de

maatschappij: een bakker bakt brood om een inkomen te genereren en een consument koopt dit tegen een voor hem of haar aanvaardbare prijs. Een eenvoudig voorbeeld waarbij de overheid geen rol hoeft te hebben in de productie. Overigens rekent de overheid het wel tot haar verantwoordelijkheid om eisen te stellen aan voedselveiligheid en toezicht daarop. Dit gebeurt op basis van wet- en regelgeving.

Bij andere vraagstukken, zoals leveringszekerheid van energie of economische veiligheid, is de vraag of de overheid moet ingrijpen complexer. Voordat wordt overgegaan tot overheidsingrijpen moet zorgvuldig de vraag worden beantwoord of de markt of de samenleving zelf in staat is het maatschappelijk belang voldoende te borgen. Pas als dat niet het geval is, ligt er een rol voor de overheid en is er sprake van een publiek belang.

Bovenstaand vraagstuk kan worden bekeken vanuit twee perspectieven. Vanuit economisch perspectief is marktfalen een reden voor betrokkenheid van de overheid. Voorbeelden van marktfalen zijn externe effecten, collectieve goederen, marktmacht en informatieasymmetrie. Vanuit politiek perspectief zijn publieke belangen de belangen die de politiek zich aantrekt, omdat zij de behartiging voor de samenleving als geheel wenselijk acht. Het is uiteindelijk aan de democratisch gelegitimeerde organen om publieke belangen te bepalen.

4.1.2 Wat is het beste instrument?

De overheid kan op verschillende manieren ingrijpen in de markt. Om te voorkomen dat overheidsingrijpen leidt tot overheidsfalen¹⁰, moet zorgvuldig worden vastgesteld welk instrument het meest geschikt is in een bepaalde situatie. Er spelen drie factoren een rol bij de keuze voor een deelneming in plaats van een ander instrument: (i) de mate waarin er behoefte is aan meer dan wel andere invloed dan in wet- en regelgeving is vast te leggen, (ii) de mate waarin de activiteiten zich lenen voor het onderbrengen in een vennootschap, en (iii) in hoeverre aandeelhouderschap in een onderneming onder andere doeltreffend en doelmatig is.

Is er behoefte aan meer of andere invloed dan in wet- en regelgeving is vast te leggen?

Wet- en regelgeving zijn relatief statische instrumenten die niet altijd goed aansluiten bij snel veranderende omstandigheden. De overheid wil in sommige gevallen meer invloed, met een meer flexibel karakter. Bijvoorbeeld als er sprake is van een niet-contracteerbaar publiek belang of een zeer sterke afhankelijkheid van één bedrijf.

Niet-contracteerbare publieke belangen zijn belangen die zo veelzijdig en dynamisch zijn dat ze niet goed omschreven of afgebakend kunnen worden. Het is dan lastig om afspraken over de borging daarvan toekomstbestendig vast te leggen. Deze belangen lenen zich daardoor niet goed voor traditionele instrumenten zoals wet- en regelgeving (waaronder subsidieregelingen en wettelijke heffingen). Met deelnemingen zijn vaak grote strategische niet-contracteerbare belangen voor de Nederlandse economie gemoeid, bijvoorbeeld in het geval van vitale infrastructuur.

Een zeer sterke afhankelijkheid van één bedrijf kan aan de orde zijn bij een (natuurlijk) monopolie. Bij een natuurlijk monopolie is een activiteit in handen van één onderneming, omdat het ondoelmatig zou zijn als meerdere bedrijven dezelfde activiteit (bijvoorbeeld aanleg en beheer van infrastructuur) zouden uitvoeren. In veel gevallen wordt een monopolist bij wet aangewezen. Een monopoliepositie leidt niet automatisch tot de behoefte aan staatsdeelname; het voorkomen van misbruik van marktmacht wordt primair geborgd met wet- en regelgeving en toezicht. Alleen als het publiek belang sterk afhankelijk is van de prestaties van een enkel bedrijf en er geen alternatieven zijn, kan dit reden zijn voor aandeelhouderschap.

Lenen de activiteiten zich voor een vennootschap?

Een belangrijk aspect van uitvoering door een vennootschap is dat er bedrijfsmatig kan worden voorzien in een goed definieerbaar product of dienst waarvoor een prijs of tarief kan worden gevraagd. Mede daardoor kan de onderneming een rendement maken wat noodzakelijk is om zichzelf te financieren zonder een structurele overheidsbijdrage (anders dan bijvoorbeeld incidentele

¹⁰ Er is sprake van overheidsfalen wanneer overheidsingrijpen de welvaart niet of onvoldoende verbetert ten opzichte van de situatie zonder overheidsingrijpen.

kapitaalstortingen voor de uitvoering van een grote investeringsagenda). Daarmee kan de levensvatbaarheid van de onderneming en langetermijnwaardcreatie worden geborgd. De noodzaak van het maken van een rendement zorgt ook voor een prikkel om te streven naar efficiëntie. Doordat deelnemingen naast het door de staat ingebrachte eigen vermogen meestal ook zelfstandig - buiten de overheidsfinanciën om - vreemd vermogen (schuld) aantrekken voor het uitvoeren van hun activiteiten wordt er bovendien een kleiner beroep gedaan op de Rijksbegroting en kan een deelneming optimaal gebruikmaken van het hefboomeffect van financiering met vreemd vermogen.

Door het nemen van aandelen in een onderneming worden zeggenschapsrechten¹¹ verworven, waarmee een bijdrage kan worden geleverd aan de borging van de publieke belangen. Activiteiten waarbij meer directe invloed en zeggenschap over de uitvoering van taken is gewenst dan mogelijk is binnen het vennootschapsrecht lenen zich beter voor uitvoering door een uitvoeringsvorm dichter bij de overheid, zoals een agentschap of zelfstandig bestuursorgaan. Dit kan het geval zijn wanneer op voorhand zeker is dat een structureel rendement op de langere termijn niet mogelijk is. Een onderneming is dan niet zelfstandig levensvatbaar en (periodieke) overheidsbijdragen zijn nodig om de uitvoerende instantie overeind te houden. Meer invloed dan de zeggenschapsrechten die samengaan met aandeelhouderschap is dan gewenst. Ook bij zuivere publieke taken ligt het voor de hand om uitvoering door de overheid zelf te laten plaatsvinden. In dat geval heeft de overheid de meest directe invloed op de uitvoering van deze publieke taken.

Is het aangaan van een deelneming rechtmatig, doeltreffend, doelmatig, uitvoerbaar en proportioneel?

De uiteindelijke keuze voor een deelneming dient conform het IAK gebaseerd te zijn op een integrale afweging op basis van een inschatting van:

- rechtmatigheid (past het binnen de nationale en internationale wettelijke kaders),
- doeltreffendheid (kan het publieke belang ermee worden geborgd),
- doelmatigheid (is het aangaan van een deelneming efficiënter in het bereiken van het doel dan andere instrumenten); en
- uitvoerbaarheid van het aangaan van een deelneming.

Deze vragen moeten bij elke vorm van overheidsingrijpen worden gesteld. Daarnaast moet overheidsingrijpen in alle gevallen proportioneel zijn (staat het overheidsingrijpen in verhouding tot het publiek belang dat ermee wordt gediend). Voor een ingrijpende vorm van overheidsingrijpen als het aangaan van een deelneming moet daarom de vraag worden beantwoord of het aangaan van een deelneming (en het maatschappelijk kapitaal dat daarmee is gemoeid) in verhouding staat tot het publiek belang dat wordt gediend. De keuze kan naar aanleiding van deze vragen ook nog steeds zijn om geen deelneming aan te gaan. Bij de beoordeling van doeltreffendheid, doelmatigheid en proportionaliteit dient ook rekening te worden gehouden met de relevante bepalingen uit de Comptabiliteitswet, in het bijzonder artikel 3.1.

4.2 Omvang, duur en aandeelhoudersrol

Als eenmaal is besloten een deelneming aan te gaan, moeten nog drie belangrijke keuzes worden gemaakt: (i) de omvang van het aandeel, (ii) de duur van het aandeelhouderschap en (iii) de toedeling van de aandeelhoudersrol.

4.2.1 Omvang van het aandeel

Bij het bepalen van de omvang van het aandelenbelang is de vraag relevant welk aandelenbelang nodig is om het publieke belang te kunnen borgen. Het is niet goed mogelijk om een generiek raamwerk te hanteren voor het bepalen van de omvang van het belang van de staat. Bij het aangaan van een nieuwe deelneming is het bepalen welk aandeel voldoet maatwerk.

In gevallen waarbij de staat bijvoorbeeld besluit deel te nemen in een bestaande vennootschap, zal de staat mogelijk toetreden als aandeelhouder naast bestaande aandeelhouders. Als een nieuwe deelneming wordt opgericht hoeft er geen rekening gehouden te worden met bestaande aandeelhoudersstructuren.

¹¹ De zeggenschap wordt verder toegelicht in paragraaf 5.1.

Bij de omvang van het belang speelt ook de toets op proportionaliteit (zoals opgenomen in paragraaf 4.1.2.) een rol. Het verwerven van alle aandelen in een onderneming kan in bepaalde gevallen niet proportioneel zijn in relatie tot het publieke belang dat daarmee gemoeid is, terwijl een minderheidsbelang – waarmee een kleiner beroep wordt gedaan op de overheidsfinanciën – volstaat om het publieke belang te borgen.

Waar overwegende zeggenschap van de overheid in een onderneming wenselijk wordt geacht, is in de regel minimaal een meerderheidsbelang (meer dan 50%) benodigd. Een meerderheidsbelang is in de meeste gevallen afdoende om aandeelhoudersbesluiten te kunnen nemen¹². Waar de staat een meerderheidsbelang nodig acht, is het in veel gevallen wenselijk om 100% van de aandelen bezitten. In die gevallen kan de staat als aandeelhouder het meest slagvaardig opereren en richting geven. In andere gevallen kan een minderheidsbelang (of zelfs een heel klein belang van de staat van een of enkele procenten) voldoende zijn om de publieke belangen adequaat te kunnen borgen. Statutaire bepalingen en overeenkomsten met andere aandeelhouders kunnen erin voorzien dat ook met een minderheidsbelang voldoende zeggenschap kan worden uitgeoefend op de onderwerpen die de staat als aandeelhouder belangrijk vindt. Soms is het juist wenselijk dat de staat met andere aandeelhouders participeert. Zo kunnen zogeheten “strategische partners” of medeoverheden meerwaarde hebben doordat nieuwe kennis wordt aangeboord waarmee het aandeelhouderschap kan worden versterkt. Bovendien delen medeaandeelhouders gezamenlijk met de staat mee in de (financiële) risico’s van het aandeelhouderschap in de betreffende deelneming.

4.2.2 Duur van het aandeelhouderschap

Uitgangspunt van het deelnemingenbeleid is dat dat een deelneming wordt aangegaan voor de periode waarin het staatsaandeelhouderschap noodzakelijk is voor de borging van de publieke belangen. In de praktijk betekent dat dat de meeste deelnemingen worden aangegaan voor de langere termijn. Uit de periodieke evaluatie van het aandeelhouderschap (zie paragraaf 4.3) dient te blijken of het aandeelhouderschap nog steeds van toegevoegde waarde is.

In de Nota 2013 zijn voor het eerst drie categorieën deelnemingen geïntroduceerd: permanente, niet-permanente en bij voorbaat tijdelijke deelnemingen. Met de categorie ‘permanent’ werden deelnemingen aangeduid waarvan het kabinet het van belang acht dat de staat hierin invloed houdt. Voor deelnemingen in de categorie ‘niet-permanent’ zag het kabinet in principe geen toegevoegde waarde (meer) van het aandeelhouderschap van de staat. In de categorie ‘bij voorbaat tijdelijk’ vallen de deelnemingen die in staatshanden zijn gekomen als gevolg van de financiële crisis.

Met deze Nota wordt het aantal categorieën teruggebracht tot twee categorieën, namelijk reguliere deelnemingen en bij voorbaat tijdelijke deelnemingen.

- *Reguliere deelnemingen.* De categorie ‘reguliere deelnemingen’ bevat deelnemingen waarvan dit kabinet het van belang acht dat de staat hierin zijn aandelen aanhoudt. Als uit de periodieke evaluatie (zie paragraaf 4.3) blijkt dat staatsaandeelhouderschap in een deelneming voor de borging van de publieke belangen niet noodzakelijk is en bijvoorbeeld (op termijn) kan worden geborgd met wet- en regelgeving, kan besloten worden tot afstoten van de deelneming. De deelneming blijft ook in dat geval een reguliere deelneming, totdat de eventuele aanpassingen van wet- en regelgeving zijn gerealiseerd en de daadwerkelijke afstoting heeft plaatsgevonden.
- *Bij voorbaat tijdelijke deelnemingen.* Een bij voorbaat tijdelijke deelneming is een deelneming die doorgaans wordt aangegaan in een crisissituatie. Een crisis kan dusdanige ontwrichting teweegbrengen waardoor een voor Nederland essentieel bedrijf in de problemen komt en het generiek instrumentarium op dat moment niet volstaat. In de huidige portefeuille heeft dit geleid tot de belangen van de staat in ABN AMRO en de Volksbank (voorheen onderdeel van SNS REAAL). Deze deelnemingen zijn destijds aangegaan voor het borgen van de stabiliteit van het financiële stelsel. Het aandeelhouderschap wordt uitgevoerd door NLFI (zie ook paragraaf 4.2.3). Uitgangspunt is dat het aandeelhouderschap in deze deelnemingen van tijdelijke aard is. Het *Afwegingskader steun aan individuele bedrijven*¹³ is toegespitst op de COVID-19 crisis, maar bevat

¹² Soms is een grotere meerderheid nodig, dat vereiste is dan meestal opgenomen in de statuten.

¹³ Kamerstukken II 2019/20, 35 420, nr. 36.

desondanks veel nuttige overwegingen voor crisissituaties waarbij de overheid overweegt tijdelijk in te grijpen in de markt. Het biedt een handvat voor de keuzes die bij steunverlening aan bedrijven in crisistijden kunnen worden gemaakt en kan aanvullend op het bovenstaande besliskader worden gebruikt om een goede afweging te maken.

Voor deelnemingen in de categorie 'niet-permanent' uit de Nota 2013 zag het toenmalige kabinet in principe geen toegevoegde waarde (meer) van het aandeelhouderschap van de staat. De voorheen als niet-permanente aangemerkte deelnemingen zijn in 2022 om verschillende redenen echter nog steeds deelnemingen. Dit zorgt voor onduidelijkheid en creëert een uitzonderingspositie voor deze deelnemingen bij het uitvoeren van het deelnemingenbeleid. Om onduidelijkheid over de status van deze deelnemingen te voorkomen verdwijnt het onderscheid ten opzichte van de reguliere deelnemingen: een deelneming is een deelneming, tot het moment dat de deelneming daadwerkelijk is afgestoten. Dat betekent dat voor alle reguliere deelnemingen het deelnemingenbeleid van toepassing is. Het kan voorkomen dat een deelneming op enig moment niet meer voldoet aan het afwegingskader voor het 'zijn' van een deelneming, bijvoorbeeld als het publieke belang voldoende wordt geborgd door (nieuwe) wetgeving. Wanneer dit uit de periodieke evaluatie blijkt, wordt dit in het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen opgenomen en kunnen stappen worden gezet om de deelneming af te stoten. Het afstoten van een deelneming vergt een besluit van het kabinet, waarbij de Tweede Kamer wordt betrokken via de voorhangprocedure (zie ook paragraaf 3.6.1).

4.2.3 Toedeling aandeelhoudersrol

Per geval moet worden bepaald bij welke minister de aandeelhoudersrol wordt belegd: bij de minister van Financiën (staatsdeelneming) of bij een andere minister (beleidsdeelneming).

Staatsdeelnemingen

Sinds 2001 is het zogenoemde centrale model het uitgangspunt voor het beheer van deelnemingen. In het centrale model zijn de rol van aandeelhouder en beleidsmaker gescheiden. De minister van Financiën vervult de aandeelhoudersrol, de beleidsrol wordt vervuld door een andere minister. Er zijn twee redenen waarom het centrale model het uitgangspunt van het deelnemingenbeleid is:

1. *Transparantie door scheiding van rollen.* Door de aandeelhoudersrol en beleidsrol te scheiden en af te bakenen, ontstaat meer duidelijkheid over de ministeriële verantwoordelijkheid en wordt een zuiver afwegingsproces bevorderd. Het (potentiële) spanningsveld tussen de verschillende rollen zorgt voor een goed systeem van *checks and balances*, waarbij de te nemen beslissingen samenkomen op het niveau van de bewindspersonen.
2. *Centralisatie van kennis.* Het aangaan, beheren en afstoten van deelnemingen vergt specifieke kennis. Het centraal beleggen van die kennis binnen het ministerie van Financiën bevordert uniformiteit en professionaliteit en voorkomt versnippering van kennis en expertise. Het ministerie van Financiën streeft ernaar de aandeelhoudersrol en de invulling van de zeggenschapsrechten steeds verder te professionaliseren. Uit de Beleidsdoorlichting blijkt dat de staat hierdoor wezenlijke invloed heeft verworven en uitgeoefend op het beheer van staatsdeelnemingen. Door het centrale model heeft het ministerie van Financiën kennis opgebouwd op alle aspecten van het deelnemingenbeleid. Dit heeft onder andere geresulteerd in criteria voor het beoordelen van investeringsvoorstellen, kennis over de strategie, procedures voor benoemingen van bestuurders en commissarissen en uitgangspunten voor de financiële positie van deelnemingen.

Beleidsdeelnemingen

Er kunnen echter redenen zijn om af te wijken van het centrale model en de aandeelhouders- en beleidsrol bij één minister te beleggen. Die ondernemingen noemen we beleidsdeelnemingen. Er zijn twee redenen om in plaats van een staatsdeelneming te kiezen voor een beleidsdeelneming:

1. *Wet- en regelgeving verbieden dat het aandeelhouderschap van twee deelnemingen in één hand ligt.* Europese regelgeving verbiedt bijvoorbeeld dat het aandeelhouderschap in een netbeheerder en een producent/leverancier (van energie) in één hand liggen. Mede hierom is het aandeelhouderschap in Energiebeheer Nederland (EBN) belegd bij het ministerie van Economische Zaken en Klimaat en het aandeelhouderschap in netbeheerder Gasunie bij het ministerie van Financiën.

2. *De rol van de aandeelhouder is gezien de aard van de onderneming beperkt.* Dit kan het geval zijn als een onderneming weinig vrijheid kent om te ondernemen en vooral het beleid van de staat uitvoert. Een deel van de bevoegdheden van de aandeelhouder is in die gevallen niet van toepassing op de deelneming. De deelneming heeft bijvoorbeeld geen eigen strategie, investeert niet zelfstandig of is financieel afhankelijk van de staat. In andere gevallen is de aansturing ook publiekrechtelijk georganiseerd, bijvoorbeeld doordat de deelneming tevens is aangemerkt als zelfstandig bestuursorgaan. De centraal belegde expertise van het ministerie van Financiën op het gebied van aandeelhouderschap is in bovenstaande situaties minder relevant, omdat er geen strategie te bespreken is, geen investeringen zijn om goed te keuren en de financiële sturing beperkt is. De beleidsmatige en sectorale kennis die bij het beleidsdepartement aanwezig is, is dan van meer toegevoegde waarde. Het beleggen van de aandeelhoudersrol bij een ander departement dan het beleidsdepartement is in die gevallen niet doelmatig en proportioneel.

Als de rol van de aandeelhouder gezien de aard van de onderneming beperkt is, kan het zijn dat het instrument staatsaandeelhouderschap niet (meer) het juiste instrument is om de publieke belangen te borgen. Het kabinet gaat daarom, net als nu al de praktijk is voor de staatsdeelnemingen, periodiek voor alle bestaande beleidsdeelnemingen evalueren of het aandeelhouderschap van de staat nog van toegevoegde waarde is. Bij deze evaluatie zal ook de vraag worden beantwoord welk ministerie de deelneming het beste kan beheren aan de hand van de hierboven benoemde redenen voor het centrale model en de redenen om te kiezen voor een beleidsdeelneming.

Ongeacht waar het aandeelhouderschap is belegd, wordt de aandeelhoudersrol vervuld conform deze Nota. De verantwoordelijkheid voor het aandeelhouderschap van beleidsdeelnemingen ligt bij de betreffende bewindspersoon. Het ministerie van Financiën vervult als aandeelhouder van staatsdeelnemingen een adviesrol voor andere ministeries bij de uitvoering van het deelnemingenbeleid.

Extern

Tot slot kan het aandeelhouderschap van deelnemingen worden belegd bij een organisatie buiten de overheid. Dit speelt in het bijzonder een rol bij tijdelijke deelnemingen. Het op afstand plaatsen van deelnemingen is een extra waarborg voor zakelijk, niet-politiek beheer. Dit kan van waarde zijn bij deelnemingen die in een crisis zijn aangegaan of waarbij het aangaan nadrukkelijk is ingegeven door het verlenen van tijdelijke steun. In die gevallen is het van belang dat de focus ligt op het gereedmaken van deze ondernemingen voor een terugkeer naar de markt en is het deelnemingenbeleid zoals opgenomen in deze Nota dus niet of in mindere mate van toepassing.

Een voorbeeld van extern beheer is de Stichting administratiekantoor beheer financiële instellingen (NL financial investments, NLFI). NLFI is een rechtspersoon met een wettelijke taak en is opgericht naar aanleiding van de motie Weekers c.s.¹⁴ om het aandeelhouderschap in de deelnemingen van de staat in financiële instellingen die zijn aangegaan tijdens of in de nasleep van de kredietcrisis, op een zakelijke, niet-politieke wijze in te vullen. De oprichting van NLFI adresseert mogelijke tegenstrijdige verantwoordelijkheden van de minister van Financiën ten aanzien van de financiële markten. Door het op afstand zetten kan NLFI zich richten op het opstellen en uitvoeren van een exit-strategie. NLFI heeft de wettelijke taak om de minister van Financiën te adviseren over de strategie tot verkoop van de aandelen door de staat. Op dit moment beheert NLFI de aandelen ABN AMRO Bank en de Volksbank.

¹⁴ Kamerstukken II 2008/09, 31 965, nr. 7.

Toepassingsbereik van de Nota Deelnemingenbeleid

Alle deelnemingen hebben als overeenkomst dat er publieke belangen mee zijn gemoeid. Tegelijkertijd is de portefeuille van deelnemingen zeer divers. Niet alleen qua sector, maar ook qua omvang van het aandeel, (inter)nationale context en toedeling van de aandeelhoudersrol binnen het kabinet. Deze verschillen hebben gevolgen voor de wijze waarop en de mate waarin de uitgangspunten zoals opgenomen in de Nota kunnen worden toegepast.

Omvang van het aandeel

In veel gevallen is de staat de enig aandeelhouder. Dit betekent dat de staat 100% van de aandelen houdt en zelfstandig de zeggenschapsrechten in deze ondernemingen kan uitoefenen. In andere gevallen zijn er medeaandeelhouders waarmee het aandeelhouderschap wordt gedeeld. In die gevallen is een effectieve onderlinge verstandhouding en samenwerking – waarbij waar mogelijk naar overeenstemming wordt gezocht – van belang. Zeker in de situaties waarin de staat een minderheidsbelang houdt, zal het aandeelhouderschap niet altijd geheel langs de lijn van deze Nota kunnen worden ingevuld. In die gevallen spant de staat zich er wel voor in om medeaandeelhouders op de voor de staat belangrijke punten mee te nemen en waar nodig te overtuigen. De invloed die de staat hierbij kan uitoefenen is afhankelijk van de omvang van het belang.

(Inter)nationale context

De meeste deelnemingen zijn gevestigd in Nederland en ingericht naar het Nederlandse vennootschapsrecht. In enkele gevallen houdt de staat aandelen in buitenlandse ondernemingen (dit is onder andere aan de orde bij het staatsbelang in Air France – KLM). In die gevallen is een buitenlands rechtssysteem van toepassing dat substantieel kan afwijken van het Nederlandse vennootschapsrecht. De staat als aandeelhouder heeft zich dan te verhouden tot die buitenlandse context. Ook in die gevallen is het uitgangspunt om zoveel mogelijk conform (de geest van) deze Nota invulling te geven aan het aandeelhouderschap.

Toedeling aandeelhouderschap binnen het kabinet

De verantwoordelijkheid voor het aandeelhouderschap van beleidsdeelnemingen ligt bij de betreffende bewindspersoon. In uitzonderlijke gevallen zijn niet alle aspecten van deze Nota even relevant voor een beleidsdeelneming, bijvoorbeeld indien de beleidsdeelneming geen strategie heeft of geen investeringen doet die goedkeuring van de aandeelhouder behoeven. In die gevallen kan (gemotiveerd door de betrokken bewindspersoon) worden afgeweken van het deelnemingenbeleid zoals opgenomen in deze Nota. In het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen zal worden opgenomen in welke gevallen wordt afgeweken van de Nota en waarom (conform het advies van de Algemene Rekenkamer¹⁵).

4.3 Afstoten van een deelneming

Ondernemingen en markten kunnen veranderen door bijvoorbeeld technologische ontwikkeling, toetreding van nieuwe spelers en internationalisering. De publieke belangen zelf zijn ook aan verandering onderhevig. De vraag of iets een publiek belang is, hangt af van politieke en maatschappelijke voorkeuren en van sectorspecifieke omstandigheden en kan dus over de tijd veranderen. Ook het antwoord op de vraag wat het meest geschikte instrument is om een publiek belang te borgen kan op basis van opgedane ervaringen over de tijd verschillen. De Nota 2013 introduceerde het uitgangspunt om minimaal eens in de zeven jaar het aandeelhouderschap in elke staatsdeelneming te evalueren, om te bepalen of een belang in het bedrijf nog toegevoegde waarde heeft. Bij deze evaluaties heeft de staat een uniform evaluatiemodel gebruikt dat in samenwerking met de Auditdienst Rijk (ADR) is opgesteld.

Het beleid uit de Nota 2013 om de deelnemingen minimaal eens in de zeven jaar te evalueren wordt voortgezet. Actuele ontwikkelingen kunnen aanleiding zijn om het aandeelhouderschap in een deelneming eerder of later te evalueren. De evaluatie zal zich blijven richten op de beoordeling van de mate waarin het deelnemen in de betreffende onderneming effectief bijdraagt aan de borging van de

¹⁵ Algemene Rekenkamer (2015). *De staat als aandeelhouder. Over het beheer van staatsdeelnemingen*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

publieke belangen en of het beheer de gewenste toegevoegde waarde had. Daarnaast wordt het afwegingskader voor aangaan en afstoten uit figuur 4.1 gebruikt om te bezien of een deelneming nog steeds het juiste instrument is om een bijdrage te leveren aan de borging van de betreffende publieke belangen. Ook wordt onderzocht of er aanleiding is om de gemaakte keuzes voor omvang, duur en beheer te herzien. Bij de eerste evaluatie na het aangaan van de deelneming zal er expliciet aandacht zijn voor de vraag of de effecten die vooraf werden beoogd ook daadwerkelijk zijn bereikt. Bij het aangaan van een deelneming wordt direct vastgesteld wanneer de eerste evaluatie plaats zal vinden. Het evaluatiemodel wordt aangescherpt op basis van de uitgangspunten in deze Nota. De onafhankelijkheid van de evaluaties wordt geborgd door externe partijen te betrekken bij de uitvoering. Bij de beoordeling van het bestaande publieke kader rondom een deelneming is bovendien intensieve afstemming met de betrokken beleidsdepartementen van belang.

Zoals in paragraaf 4.2.3 toegelicht zullen ook alle beleidsdeelnemingen worden geëvalueerd. De verantwoordelijkheid voor de evaluatie van beleidsdeelnemingen berust bij het beleidsverantwoordelijke departement. Indien gewenst kan de aandeelhouder deze evaluatie betrekken bij andere onderzoeken, zoals periodieke beleidsevaluaties.

Bij de voorbereiding van beleid en wetgeving inzake privatisering en verzelfstandiging wordt het Besliskader privatisering en verzelfstandiging van de Parlementaire Onderzoekscommissie van de Eerste Kamer in acht genomen¹⁶.

¹⁶ Kamerstukken I 2012/13, C, B.

5 Beheer van deelnemingen

Dit hoofdstuk gaat in op het beheer van deelnemingen. Eerst worden de bevoegdheden van de aandeelhouder toegelicht. In de daaropvolgende paragrafen wordt per aandachtsgebied ingegaan op de zeggenschap die de staat als aandeelhouder heeft en hoe de staat deze zeggenschap invult.

5.1 Zeggenschap

Het beheer van deelnemingen begint bij de juiste verdeling van zeggenschap tussen de raad van bestuur, de raad van commissarissen en de aandeelhouder. Een goede rolverdeling tussen die drie organen draagt bij aan goed ondernemingsbestuur en legt daarmee de basis voor een effectieve borging van de publieke belangen die met de deelnemingen zijn gemoeid. De bevoegdheden worden in de eerste plaats bepaald door boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (BW). Daarnaast is de zeggenschapsverdeling verder uitgewerkt in de statuten van de deelnemingen. Tot slot bevat de Corporate Governance Code een aantal principes die beogen aan te geven wat binnen de wettelijke kaders *best practice* is.

5.1.1 Wettelijke bevoegdheden

De staat is aandeelhouder binnen een privaatrechtelijke omgeving, waar het vennootschapsrecht de kaders stelt. Het BW beschrijft de organen van een vennootschap. De meeste deelnemingen hebben een zogeheten ‘two-tier-boardstructuur’ (dualistisch bestuursmodel) met een raad van bestuur en een aparte raad van commissarissen. De raad van bestuur heeft de dagelijkse leiding over de onderneming. De raad van commissarissen houdt toezicht op het bestuur. Het kapitaal van de onderneming is verdeeld in aandelen, die in het bezit zijn van de aandeelhouders die daarmee op bepaalde onderwerpen het recht hebben om beslissingen te nemen. In tabel 5.1 zijn de belangrijkste wettelijke bevoegdheden samengevat.

Tabel 5.1 – Wettelijke bevoegdheden organen van de vennootschap

Orgaan	Omschrijving
Raad van bestuur	De raad van bestuur bestuurt de vennootschap, heeft de dagelijkse leiding over de onderneming en is verantwoordelijk voor de continuïteit van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming. Het bestuur richt zich op de langetermijnwaardecreatie van de vennootschap en de met haar verbonden ondernemingen en weegt daartoe de belangen van de belanghebbenden. Dit houdt onder andere in dat het bestuur verantwoordelijk is voor de realisatie van de doelstellingen van de vennootschap, de strategie, het beleid en de daaruit voortvloeiende resultatenontwikkeling. Het bestuur legt hierover verantwoording af aan de raad van commissarissen en aan de algemene vergadering van aandeelhouders (AvA). Het bestuur is verantwoordelijk voor de naleving van alle relevante wet- en regelgeving, het beheersen van de risico's die zijn verbonden aan de ondernemingsactiviteiten en voor de financiering van de vennootschap. Het bestuur rapporteert hierover aan de raad van commissarissen en zijn auditcommissie en bespreekt daarmee tevens de interne risicobeheersings- en controlesystemen.
Raad van commissarissen	De raad van commissarissen heeft als taak toezicht te houden op hoe het bestuur de strategie voor langetermijnwaardecreatie uitvoert en op de algemene gang van zaken in de vennootschap en de met haar verbonden ondernemingen. Daarnaast staan de commissarissen het bestuur met (gevraagd en ongevraagd) advies ter zijde. De raad van commissarissen richt zich bij de vervulling van zijn taak op het belang van de vennootschap en de met haar verbonden ondernemingen en weegt daartoe de belangen van bij de vennootschap betrokken belanghebbenden af. Als er sprake is van een zogenoemd structuurregime heeft de raad van commissarissen naast zijn toezichthoudende taak ook als taak het bestuur te benoemen (en te ontslaan) en een aantal bestuursbesluiten goed te keuren.

Orgaan	Omschrijving
Algemene vergadering van aandeelhouders	<p>De aandeelhouders verschaffen het eigen vermogen of kapitaal van de vennootschap en ontvangen daarvoor aandelen. Aandeelhouders mogen in beginsel hun eigen belang nastreven. Maar, hoe groter het belang is dat een aandeelhouder houdt, des te groter is zijn verantwoordelijkheid ten opzichte van de andere belanghebbenden. Om dit belang te kunnen nastreven dient de aandeelhouder zodanig invloed te kunnen uitoefenen op het beleid van het bestuur en de raad van commissarissen van de vennootschap, dat hij een volwaardige rol speelt in het systeem van <i>checks and balances</i> in de vennootschap. Zo heeft de aandeelhouder het recht op inlichtingen: de vennootschap is wettelijk verplicht de door de AvA gevraagde inlichtingen, binnen redelijkheid en billijkheid, te verstrekken. Een belangrijk uitgangspunt is dat aan de AvA alle bevoegdheid is toegekend, binnen de door de wet en de statuten gestelde grenzen, die niet aan het bestuur of anderen is toegekend. Dit betekent ook dat het de AvA uitdrukkelijk niet is toegestaan zich rechtstreeks te begeven op het door de wet aan het bestuur voorbehouden terrein.¹⁷ De aandeelhouders gaan dus niet over de operationele aansturing van de vennootschap. Dit is voorbehouden aan de raad van bestuur. In het BW zijn specifieke bevoegdheden toegekend aan de algemene vergadering van aandeelhouders, waarvan de belangrijkste zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Het benoemen en/of ontslaan van de raad van commissarissen (en in geval van een zogenoemd verlicht structuurregime het benoemen en/of ontslaan van bestuurders); • Het vaststellen van het beloningsbeleid voor het bestuur en het vaststellen van de vergoeding van de commissarissen; • Het goedkeuren van grote investeringen; • Het goedkeuren van belangrijke veranderingen in de identiteit of het karakter van de onderneming; • Het vaststellen van de jaarrekening en het goedkeuren van de voorgestelde winstuitkering/reservering.

5.1.2

Statuten

In de statuten van een vennootschap kan de zeggenschapsverdeling tussen de organen van de vennootschap, voor zover die door de wet niet wordt voorgeschreven, nader worden uitgewerkt. De staat heeft sinds de Nota 2013 een standaard voor de statuten ingevoerd waarbij onder andere het publieke belang van iedere deelneming expliciet in de statuten is opgenomen en de investeringsdrempels zijn aangescherpt.

Afhankelijk van de omvang van de vennootschap is een ‘gewoon regime’ of een ‘structuurregime’ van toepassing. Het structuurregime is van toepassing op grote ondernemingen. Dit betreft ondernemingen met meer dan honderd werknemers met de verplichting tot het instellen van een ondernemingsraad. De kern van het structuurregime is dat de onderneming verplicht is een raad van commissarissen in te stellen. Als het structuurregime van toepassing is, kan in bepaalde gevallen een verlicht structuurregime worden gehanteerd. In dit geval heeft de algemene vergadering van aandeelhouders de aanvullende bevoegdheid bestuurders te benoemen en ontslaan. Van een verlicht structuurregime kan onder meer sprake zijn indien een publiekrechtelijke rechtspersoon (zoals de staat of een decentrale overheid) het gehele kapitaal verschaft.

5.1.3

Corporate Governance Code

Naast de wettelijke bepalingen en de statuten bestaan de principes zoals neergelegd in de Corporate Governance Code (hierna: de Code), die beogen aan te geven wat binnen de wettelijke kaders *best practice* is. De Code heeft als doel om binnen beursgenoteerde vennootschappen een deugdelijk en transparant stelsel van *checks and balances* te bewerkstelligen. De Code probeert dit te bereiken door principes te formuleren die de verhoudingen tussen de raad van bestuur, de raad van commissarissen en de aandeelhouders reguleren. De Code geeft een standaard voor goed ondernemingsbestuur die beursgenoteerde vennootschappen verplicht moeten toepassen of waarvan zij afwijkingen moeten uitleggen. De staat verwacht dat ook de deelnemingen de Code, voor zover relevant en toepasbaar, toepassen of afwijkingen uitleggen. De Code wordt periodiek herzien. Bij actualisatie van de Code zal de staat bezien of dit aanleiding geeft voor aanscherpingen of wijzigingen van de invulling van het aandeelhouderschap van de staat.

¹⁷ Artikel 2:107 BW (voor de NV) en artikel 2:217 BW (voor de BV).

5.2 Benoemingen

5.2.1 Inleiding

De staat hecht aan een actieve, vroegtijdige en nauwe betrokkenheid bij de benoemingen van bestuurders en commissarissen van deelnemingen. Bestuurders en commissarissen zijn immers cruciaal voor het functioneren van een onderneming. Zij zijn verantwoordelijk voor respectievelijk de uitvoering van en het toezicht op de strategie, het beleid en de dagelijkse gang van zaken van de onderneming. De maatschappelijke context waarbinnen deelnemingen actief zijn, stelt extra eisen aan de competenties en eigenschappen van de bestuurders en commissarissen van deze ondernemingen.

De staat vindt het bovendien van belang dat de samenstelling van een raad van bestuur en een raad van commissarissen divers en evenwichtig is. Een divers en evenwichtig samengestelde raad draagt bij aan de kwaliteit van het besluitvormingsproces en kan een positieve invloed hebben op kansengelijkheid. Het tempo waarmee (gender- en culturele) diversiteit in de top van het bedrijfsleven toeneemt blijft echter laag.¹⁸ Daardoor gaat veel potentieel verloren en wordt talent onvoldoende benut. De staat wil hier daarom vanuit de aandeelhoudersrol een positieve bijdrage aan leveren.

5.2.2 Zeggenschap en instrumenten

De algemene vergadering van aandeelhouders benoemt de commissarissen op voordracht van de raad van commissarissen.¹⁹ Indien het structuurregime niet van toepassing is of sprake is van een verlicht structuurregime²⁰, dan heeft de algemene vergadering van aandeelhouders ook het recht om op voordracht van de raad van commissarissen bestuurders te benoemen.

5.2.3 Invulling zeggenschap

Benoemingsproces

De raad van commissarissen heeft de regie over het benoemingsproces en betreft de staat als aandeelhouder op gezette momenten. De raad van commissarissen stelt een profielschets op voor de gezochte bestuurder of commissaris en stemt deze af met de aandeelhouder. De raad van commissarissen stelt aan de hand van het profiel vervolgens een lijst met potentiële kandidaten op die wordt besproken met de aandeelhouder. De staat toetst de kandidaten aan de profielschets en bekijkt of eventuele (oude) (neven)functies een belemmering opleveren. Hierna brengt de raad van commissarissen de lijst verder terug tot een selectie van beschikbare en benoembare kandidaten. Deze lijst bevat een onderbouwing van de geselecteerde kandidaten. Op basis van deze lijst komt de raad van commissarissen uiteindelijk tot een kandidaat die voor benoeming wordt voorgelegd aan de algemene vergadering van aandeelhouders. Bij een benoeming van een voorzitter van de raad van bestuur of een voorzitter van de raad van commissarissen wordt ook het beleidsdepartement geconsulteerd.

Door actieve en vroegtijdige betrokkenheid bij benoemingen op basis van een duidelijk proces, heeft de staat als aandeelhouder invloed op de aanwezige kennis, ervaring, competenties en diversiteit in de raden van bestuur en commissarissen. De kwaliteiten waarover bestuurders en commissarissen dienen te beschikken zijn niet voor iedere deelneming en functie gelijk. Per vacature wordt bekeken welke kennis, vaardigheden en competenties vereist zijn en in welke mate een kandidaat hierover beschikt. Te denken valt aan kennis van de markt en sector, financiële kennis en een goed gevoel voor politiek-bestuurlijke verhoudingen ('publieke antenne'). Daarbij wordt getoetst of een kandidaat zich bewust is van de maatschappelijke context waarin de onderneming zich bevindt en het publieke belang dat met de onderneming is gemeoid. Gezien het belang van het op maatschappelijke verantwoorde wijze borgen van het publieke belang dient kennis van en ervaring met MVO vertegenwoordigd te zijn in de raad van commissarissen.

Zowel commissarissen als bestuurders worden benoemd voor een periode van maximaal vier jaar. Zij kunnen daarna éénmalig voor een periode van vier jaar worden herbenoemd. Alleen in uitzonderlijke

¹⁸ SER (2019). *Diversiteit in de top. Tijd voor versnelling*. Den Haag: Sociaal Economische Raad.

¹⁹ Artikel 2:142 (voor de NV) en artikel 2:252 BW (voor de BV).

²⁰ Zie paragraaf 5.1.

situaties en met een goede onderbouwing kan een commissaris of bestuurder nadien wederom worden herbenoemd voor een benoemingstermijn van twee jaar, die daarna met maximaal twee jaar kan worden verlengd.

Naast de betrokkenheid van de staat bij individuele (her)benoemingen, wordt er in jaarlijkse gesprekken met de raad van commissarissen stilgestaan bij de samenstelling en het functioneren van de raad van bestuur en raad van commissarissen als geheel.

Diversiteit

Diversiteit binnen raden van bestuur en raden van commissarissen is voor het kabinet een belangrijk aandachtspunt. Op dit gebied zijn bij staatsdeelnemingen positieve ontwikkelingen te zien. Er is de afgelopen jaren een duidelijke toename te zien van het aantal vrouwelijke bestuurders en commissarissen bij de staatsdeelnemingen. Zo was in 2015 nog slechts 17% in de raad van bestuur en 30% in de raad van commissarissen vrouw. In 2021 was dit gestegen naar respectievelijk 36% en 46%. De staat constateert echter ook dat het aantal vrouwelijke bestuurders en commissarissen nog steeds achterblijft bij het aantal mannen in beide organen. De staat zal hier vanuit zijn rol als aandeelhouder onverminderd aandacht voor blijven vragen en zich inzetten voor een evenredige vertegenwoordiging van vrouwen en mannen in de raden van bestuur en raden van commissarissen van de deelnemingen.

De staat verwacht van deelnemingen dat zij minimaal aan de geldende diversiteitsstandaarden voor beide organen voldoen. De Wet inzake evenwichtige man/vrouw-verhouding²¹ schrijft voor dat een raad van commissarissen van beursgenoteerde ondernemingen voor ten minste een derde deel uit vrouwen en voor ten minste een derde deel uit mannen bestaat. Vanwege de bijzondere maatschappelijke positie van deelnemingen vindt de staat het echter passend om deze standaard ook toe te passen op deelnemingen die niet beursgenoteerd zijn, en dan zowel voor de raad van commissarissen als de raad van bestuur. Dit betekent dat de staat verwacht dat bij deelnemingen zowel de raad van commissarissen als de raad van bestuur voor ten minste een derde uit vrouwen en ten minste een derde uit mannen bestaat. Aan dit vereiste kan niet worden voldaan als een raad van commissarissen of een raad van bestuur uit slechts één persoon bestaat. Om die reden wordt alleen bij deelnemingen waarvan de raad van bestuur of raad van commissarissen uit één persoon bestaat gekeken naar beide organen gezamenlijk om vast te stellen of de deelneming aan deze vereiste voldoet.

Diversiteit beperkt zich uiteraard niet tot genderdiversiteit, maar ziet ook op aspecten als culturele achtergrond, leeftijd, seksuele oriëntatie en arbeidsbeperkingen. Er is een duidelijke roep in de samenleving om meer diversiteit en inclusie in brede zin. Ook in de raden van bestuur en raden van commissarissen van deelnemingen valt in dit kader nog winst te behalen. De staat zal het gesprek aan gaan met deelnemingen over de wijze waarop brede diversiteit bij het benoemen van bestuurders en commissarissen kan worden bevorderd.

5.3 Beloningen

5.3.1 Inleiding

Het beloningsbeleid moet een deelneming in staat stellen om gekwalificeerde en deskundige bestuurders en commissarissen aan te trekken. Voor het leiden van ondernemingen is specifieke, marktgerelateerde kennis en ervaring van belang. Dit kabinet vindt een gematigd beloningsbeleid passend gelet op het deels publieke karakter van een deelneming en het maatschappelijke kapitaal dat een deelneming beheert. Voor deelnemingen worden daarom bestuurders en commissarissen gezocht die een grote intrinsieke motivatie hebben en die een goed gevoel hebben voor de rol die deelnemingen innemen in de maatschappij.

5.3.2 Zeggenschap en instrumenten

De algemene vergadering van aandeelhouders stelt op voordracht van de raad van commissarissen het beloningsbeleid voor de raad van bestuur vast²². Met dit beloningsbeleid stelt de aandeelhouder de

²¹ Staatsblad 2021, nr. 537.

²² Artikel 2:135 (voor de NV) en artikel 2:245 BW (voor de BV).

kaders vast waarbinnen de raad van commissarissen een passende en verantwoorde beloning kan toekennen aan de raad van bestuur. De algemene vergadering van aandeelhouders stelt daarnaast ook de hoogte van de vergoeding aan commissarissen vast²³.

5.3.3 Invulling zeggenschap

Bestuurders

In de periode 2015-2021 is het beloningsbeleid voor bestuurders van alle staatsdeelnemingen herijkt. De volgende systematiek is daarbij als hulpmiddel gebruikt. Allereerst is de maximale beloning bepaald door te kijken naar welk deel van de activiteiten overwegend binnen publieke kaders en welk deel van de activiteiten overwegend binnen private kaders plaatsvindt. Vervolgens is voor het publieke deel de Wet normering topinkomens als referentie gebruikt en voor het private deel (maximaal) de mediaan van een private *peer group* met vergelijkbare bedrijven. De herijkingen hebben geleid tot een matiging van maximale beloningen en in sommige gevallen tot een gelijkblijvende beloning. Indien een deelneming een variabele beloning toepast, bedraagt die maximaal 20% van de vaste beloning.

Het kabinet vindt de huidige beloningsniveaus passend en is van mening dat de herijking van het beloningsbeleid voor de raden van bestuur de afgelopen periode voor de staatsdeelnemingen tot de gewenste uitkomst heeft geleid: beloningsmaxima die deelnemingen in staat stellen geschikte bestuurders te vinden en die maatschappelijk verantwoord zijn. In alle herijkingen zijn bovendien de aanvullende punten uit de Nota 2013 meegenomen. Dit betekent concreet bijvoorbeeld dat er een *claw back* mogelijkheid is voor reeds toegekende variabele beloningen. Het kabinet verwacht dat de raad van commissarissen zowel kwalitatieve (publieke) doelstellingen (bijvoorbeeld op het vlak van MVO) als kwantitatieve, financiële doelstellingen meeweegt bij de vraag of een bestuurder recht heeft op een eventuele variabele beloning. Daarnaast is bij de herijking het uitgangspunt opgenomen dat de contracten met bestuurders dezelfde looptijd moeten hebben als de benoemingsperiode en dat een eventuele vertrekvergoeding maximaal één vast jaarsalaris bedraagt. Deze vertrekvergoeding wordt alléén toegekend bij onvrijwillig ontslag, voordat de benoemingstermijn is afgelopen. Bij toekenning van een vertrekvergoeding moet de hoogte hiervan gemotiveerd worden door de raad van commissarissen.

De beloningsmaxima die zijn vastgesteld tijdens de herijkingen blijven ongewijzigd. Alleen in zeer uitzonderlijke situaties kan er aanleiding zijn om opnieuw het gesprek met de deelneming aan te gaan over verhoging of verlaging van het beloningsbeleid. Voor verhoging dient sprake te zijn van een fundamentele verandering van de context waarbinnen bestuurders hun werk verrichten. Het dient te gaan om een verandering die bovendien vraagt om andere kennis of vaardigheden bij bestuurders, waardoor een ander beloningsniveau nodig is om gekwalificeerde en deskundige bestuurders aan te trekken.

Commissarissen

Net als voor beloningen van bestuurders geldt het uitgangspunt dat aan de vaststelling van vergoedingen van commissarissen op een gematigde wijze invulling moet worden gegeven, gezien het maatschappelijke kapitaal dat een deelneming beheert. Het beloningsbeleid moet een deelneming in staat stellen om gekwalificeerde en deskundige commissarissen aan te trekken.

In de Beleidsdoorlichting wordt aanbevolen om de beloningen voor commissarissen (op een daartoe gepast moment) te verhogen, zodat deze een betere reflectie zijn van de bestede tijd en verantwoordelijkheden. Het kabinet vindt een verhoging van de vergoedingen van commissarissen in de huidige economische omstandigheden echter niet gepast.

²³ Artikel 2:145 (voor de NV) en artikel 2:255 BW (voor de BV).

5.4 MVO

5.4.1 Inleiding

Maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) gaat over de wijze waarop een deelneming een bijdrage levert aan de borging van de publieke belangen. De staat verwacht van deelnemingen dat zij de verantwoordelijkheid nemen voor mensen, de maatschappij en het milieu, voor zover deze worden beïnvloed door de activiteiten van de deelneming. Deelnemingen dienen op MVO-gebied een voorbeeldrol te vervullen in hun sector.

5.4.2 Zeggenschap en instrumenten

In het Burgerlijk Wetboek worden geen specifieke bevoegdheden ten aanzien van MVO toegekend aan de aandeelhouder. De staat neemt MVO echter integraal mee bij de invulling van bevoegdheden die de algemene vergadering van aandeelhouders toekomen, zoals het consultatierecht bij de strategie en het goedkeuringsrecht bij investeringen. De staat verwacht daarnaast dat deelnemingen relevante standaarden en raamwerken ten aanzien van MVO-beleid en transparantie naleven en toepassen. Ook vraagt de staat deelnemingen om concrete MVO-doelstellingen op te stellen. Tot slot beoordeelt de staat het ambitieniveau van deelnemingen op MVO en daarmee in hoeverre de deelneming in staat is om een voorbeeldrol te vervullen in de eigen sector.

5.4.3 Invulling zeggenschap

Integratie MVO bij invulling aandeelhoudersbevoegdheden

De staat hecht er veel waarde aan dat deelnemingen hun activiteiten op maatschappelijk verantwoorde wijze uitvoeren. MVO is daarom integraal onderdeel van de manier waarop de staat invulling geeft aan zijn aandeelhoudersbevoegdheden. Tabel 5.2 geeft hier een overzicht van.

Tabel 5.2 – Integratie MVO bij invulling aandeelhoudersbevoegdheden

Aandeelhouders-bevoegdheid	Invulling
Strategie (paragraaf 5.5)	<p>De strategie moet de betreffende deelneming in staat stellen om een voorbeeldrol te vervullen in de eigen sector ten aanzien van MVO. Conform het MVO-beleid van de staat als aandeelhouder moeten de effecten van de strategie op mens, milieu en maatschappij daartoe concreet in beeld zijn. Hierbij verwacht de staat dat deelnemingen in principe een koppeling maken met de voor de deelneming relevantste <i>Sustainable Development Goals</i> (SDG's) van de Verenigde Naties. Daarnaast vindt de staat het belangrijk dat er in de strategie aandacht is voor MVO-prioriteiten en bijbehorende doelstellingen.</p> <p>Van deelnemingen wordt verwacht dat zij door middel van een analyse hun positie ten aanzien van voorlopers op MVO-gebied in hun sector zichtbaar maken. Deze analyse kan worden herhaald tijdens de strategieherziening en wordt hierdoor een integraal onderdeel van het bredere strategievormingsproces.</p>
Investeringen (paragraaf 5.6)	<p>De staat beoordeelt de investeringen van de deelnemingen in lijn zijn met de ambitie om een voorbeeldrol te vervullen. De effecten van de investering ten aanzien van mens, milieu en maatschappij moeten daartoe in beeld zijn.</p>
Benoemingen (paragraaf 5.2)	<p>De staat toetst of kennis van en ervaring met MVO vertegenwoordigd is in de raden van commissarissen van de deelnemingen. De staat toetst daarnaast of de verantwoordelijkheid voor MVO zowel in de raad van commissarissen als de raad van bestuur duidelijk is belegd.</p> <p>De staat zet in op een evenredige man-vrouwverdeling van bestuurders en commissarissen.</p>
Beloningen (paragraaf 5.3)	<p>De staat stimuleert dat (publieke) doelstellingen, bijvoorbeeld op het gebied van MVO, een duidelijke plaats in het beloningsbeleid van de deelneming krijgen.</p>

Beleid, wetgeving, standaarden en raamwerken

De staat verwacht dat de deelnemingen Nederlands beleid en wet- en regelgeving ruimhartig naleven. Dit geldt in het bijzonder voor beleid en wet- en regelgeving op de thema's klimaat en milieu, veilige werkomgeving (inclusief brede diversiteit²⁴), mensenrechten en financiële transparantie & anti-

²⁴ Conform de motie Baarle en Hammelburg, Kamerstukken II 2020/21, 28 165, nr. 350.

corruptie. Zo verwacht de staat bijvoorbeeld dat alle deelnemingen zich op ambitieuze wijze committeren aan het Verdrag van Parijs. De staat vraagt de deelnemingen om aandacht te besteden aan deze thema's en ambitie te tonen, zover deze relevant zijn en raken aan hun bedrijfsactiviteiten.

De staat verwacht daarnaast dat deelnemingen relevante standaarden en raamwerken implementeren om MVO te bevorderen. In tabel 5.3 is een overzicht gegeven van de standaarden en raamwerken die deelnemingen dienen toe te passen.

Tabel 5.3 – Overzicht standaarden en raamwerken

Standaard/ Raamwerk	Korte beschrijving	Toepassing	Thema
OESO-richtlijnen	De OESO-richtlijnen bieden handvatten voor bedrijven om met kwesties om te gaan zoals ketenverantwoordelijkheid, mensenrechten, kinderarbeid, milieu en corruptie.	Implementatie verwacht, pas toe of leg uit m.b.t. onderdelen van de richtlijnen.	Mens, milieu, maatschappij
UNGP	De United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGP) geven breed gedragen richtsnoeren voor overheid en bedrijfsleven hoe inbreuken op mensenrechten, rechtstreeks of in productieketens, te voorkomen en aan te pakken. We vragen deelnemingen tevens om het UNGP Reporting Framework te hanteren als handvat voor rapportage over de implementatie van de UNGP.	Implementatie verwacht, pas toe of leg uit op afzonderlijke onderdelen van de richtlijnen. Reporting framework indien mensenrechten een materieel thema is.	Mens
SBTi	Het Science Based Targets initiative (SBTi) helpt bij het opstellen van emissiereductiedoelen en valideert deze.	Deelname verwacht.	Milieu
Transparantie-benchmark	De Transparantiebenchmark toetst iedere twee jaar hoe transparant bedrijven zijn over MVO-onderwerpen. Initiatief van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.	Deelname verwacht.	Transparantie
GRI	Het Global Reporting Initiative (GRI) is een internationaal erkende standaard voor duurzaamheidsverslaggeving.	Implementatie verwacht.	Transparantie
Corporate Governance Code	De Code bevat principes die beogen aan te geven wat binnen de Nederlandse wettelijke kaders <i>best practice</i> is. De regels zien toe op een goed bestuur die de belangen van aandeelhouders, werknemers en andere belanghebbenden beschermt.	Implementatie, pas toe of leg uit m.b.t. onderdelen van de richtlijnen.	Mens, milieu, maatschappij

Concrete MVO-doelstellingen

De staat vraagt deelnemingen om MVO-doelstellingen op te stellen op materiële thema's. Een materialiteitsanalyse biedt uitkomst om te bepalen wat relevante thema's en doelen zijn voor de specifieke deelneming. Deze doelstellingen worden zoveel mogelijk gekoppeld aan de SDG's, om inzichtelijk te maken hoe deelnemingen bijdragen aan de mondiale ontwikkelingsdoelstellingen en Brede Welvaart²⁵. De doelstellingen verschillen per deelneming en komen in onderlinge dialoog – op voorstel van de deelneming zelf – tot stand. De staat toetst daarbij of deelnemingen relevante, ambitieuze en SMART doelstellingen formuleren.

Monitoring en rapportage van (realisatie van) MVO-ambities

Van deelnemingen wordt verwacht dat zij door middel van een analyse hun positie ten aanzien van voorlopers op MVO-gebied in hun sector zichtbaar maken. Met behulp van dergelijk onderzoek kan de staat aanbevelingen doen aan deelnemingen op welke wijze zij kunnen verbeteren.

Daarnaast wordt er ieder jaar in het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen gerapporteerd over de MVO-inzet van de deelnemingen. Hierbij wordt onder andere stilgestaan bij de (voortgang op) de MVO-doelstellingen en KPI's (kritieke prestatie-indicatoren), zoals CO₂-uitstoot.

²⁵ Conform de motie Van Raan, Kamerstukken II 2020/21, 28 165, nr. 341.

Begrippen en definities

Er zijn veel definities en begrippen rondom het thema MVO. In dit kader wordt voor een aantal van deze begrippen beschreven hoe de staat als aandeelhouder hiernaar kijkt.

Onder MVO wordt verstaan het nemen van verantwoordelijkheid voor mensen, de maatschappij en het milieu, voor zover deze worden beïnvloed door de activiteiten van een bedrijf.

Bij internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO) ligt de nadruk op het nemen van verantwoordelijkheid in de internationale waardeketen. Thema's als maatschappelijk verantwoord inkopen en ketentransparantie zijn hierbij van belang.

De positieve impact die bedrijven maken door maatschappelijk verantwoord te ondernemen kan inzichtelijk gemaakt worden als bijdrage aan de United Nations Sustainable Development Goals (SDG's). De SDG's zijn mondiale doelstellingen voor het jaar 2030 ten aanzien van duurzame ontwikkeling. De MVO-doelstellingen van de deelnemingen worden hieraan gekoppeld.

De impact die bedrijven kunnen hebben door maatschappelijk verantwoord te ondernemen kan ook gemeten worden met behulp van indicatoren van de Brede Welvaart. Dit zijn indicatoren van het CBS ten aanzien van de ontwikkeling van welvaart in de brede zin van het woord: economisch, ecologisch en sociaal-maatschappelijk. De SDG's komen hierin terug.

Ook langetermijnwaardecreatie is een relevant begrip, wat terugkomt in de paragraaf strategie en onder andere wordt benoemd in de Corporate Governance Code. De Code schrijft voor dat het bestuur van een onderneming zich richt op de langetermijnwaardecreatie van de vennootschap en de met haar verbonden ondernemingen, waarbij de vennootschap de in aanmerking komende belangen van de stakeholders in acht neemt. Langetermijnwaardecreatie heeft betrekking op (1) economisch en (2) sociaal vlak, (3) interne en (4) externe stakeholders.

Tot slot een woord over de verhouding tussen de publieke belangen en MVO. De publieke belangen die de deelnemingen borgen hebben allen een maatschappelijke component. De publieke belangen hebben in de meeste gevallen echter geen betrekking op MVO. MVO gaat over de wijze waarop een deelneming een bijdrage levert aan de borging van het publieke belang.

5.5 Strategie

5.5.1 Inleiding

De strategie geeft de visie van het bestuur weer op de langetermijnkoers van de onderneming en zorgt voor kaders bij het maken van toekomstige keuzes. De staat wil betrokken zijn bij de strategie van deelnemingen om er zorg voor te dragen dat de koers die de onderneming kiest in lijn is met het publieke belang. Daartoe dient de strategie financieel goed onderbouwd te zijn en aandacht te besteden aan een maatschappelijk verantwoorde uitvoering daarvan.

5.5.2 Zeggenschap en instrumenten

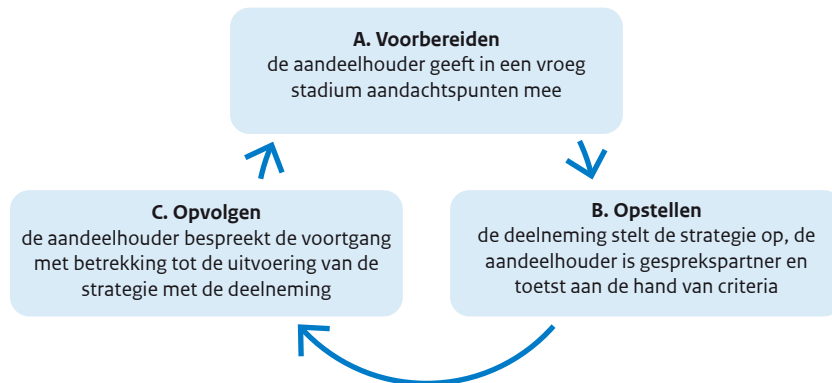
In het Burgerlijk Wetboek worden geen specifieke bevoegdheden over de strategie toegekend aan de aandeelhouder. Volgens de Code ontwikkelt het bestuur een visie op langetermijnwaardecreatie van de vennootschap en formuleert een daarbij passende strategie. Om de betrokkenheid van de staat als aandeelhouder te borgen bij de strategieherziening, waaronder zowel nieuwe strategieën als tussentijdse strategiewijzigingen vallen, heeft de staat consultatie van de aandeelhouder bij de totstandkoming van de strategie vastgelegd in de statuten van deelnemingen.

5.5.3 Invulling zeggenschap

De strategicyclus bestaat globaal gezien uit drie fases: voorbereiden, opstellen en opvolgen. De staat vraagt deelnemingen om ten minste elke vijf jaar een nieuwe strategie te formuleren. Om goed invulling te geven aan het consultatierecht worden in een vroeg stadium goede procesafspraken met de deelneming gemaakt over de gehele strategicyclus, waarbij expliciet aandacht is voor de gewenste betrokkenheid van het beleidsdepartement. De raad van bestuur is in de strategicyclus primair aan

zet. De aandeelhouder stelt vragen, denkt mee en spreekt heldere verwachtingen uit. Door de concretere invulling van het consultatieproces verwacht de staat als aandeelhouder nauwer betrokken te worden bij het opstellen van de strategie.

Figuur 5.4 – Strategiecycclus



A. Voorbereiden

De staat vindt het belangrijk om zelf een goede kennispositie op te bouwen over de deelneming en de sector(ontwikkelingen) om daarmee een belangrijke strategische gesprekspartner van de deelneming te kunnen zijn. In aanloop naar een strategieherijking gaat de staat meer dan voorheen in overleg met de deelneming, het beleidsdepartement en andere experts over toekomstige uitdagingen en kansen voor de onderneming en in het bijzonder de borging van het publiek belang. Het te borgen publieke belang is geen statisch gegeven, maar kan aan verandering onderhevig zijn onder invloed van bijvoorbeeld technologische of maatschappelijke ontwikkelingen. De aandeelhouder zal daarom voorafgaand aan een strategieherijking met het beleidsdepartement in gesprek gaan over de vraag of het publieke belang waaraan de deelneming bijdraagt gewijzigd is. Indien dit het geval is, wordt tevens bezien of de statutaire doelomschrijving nog actueel is.

De aandeelhouder en beleidsmaker geven voorafgaand aan de strategieherijking inhoudelijke aandachtspunten aan de deelneming mee, waarbij in elk geval aandacht is voor het (al dan niet geactualiseerde) publieke belang, voor MVO (zie paragraaf 5.4) en voor de financiële doelstellingen (zie paragraaf 5.7).

B. Opstellen en toetsen strategie

Goede analyses staan aan de basis van een goede strategie. De staat verwacht daarom van de deelneming kwantitatieve en kwalitatieve analyses. Op basis van deze analyses kan de deelneming de strategie goed onderbouwd duiden en de strategie operationaliseren.

De aandeelhouder vormt aan de hand van een aantal criteria zijn eigen mening over de strategie en hoe deze bijdraagt aan langetermijnwaardcreatie. De uitkomsten van de beoordeling worden gedeeld en besproken met de deelneming. De volgende aspecten komen in de toetsing aan bod:

- *Publiek belang.* Het met de deelneming te borgen publieke belang moet duidelijk verankerd zijn in de strategie van een deelneming. Dit is het belangrijkste criterium. Het beleidsdepartement wordt bij deze toets geconsulteerd. Dat het publieke belang duidelijk verankerd dient te worden, wil overigens niet zeggen dat de activiteiten beperkt moeten blijven tot het publieke belang in enge zin. Het publieke belang in enge zin is de reden waarom de staat aandeelhouder is van de betreffende onderneming. Dit wordt hieronder toegelicht onder 'brede activiteiten'.
- *MVO.* De staat vindt het belangrijk dat de deelnemingen hun activiteiten op een maatschappelijk verantwoorde wijze uitvoeren. De strategie moet de betreffende deelneming in staat stellen om een voorbeeldrol te vervullen in de eigen sector ten aanzien van MVO. Conform het MVO-beleid van de staat als aandeelhouder moeten de effecten van de strategie op mens, milieu en maatschappij daartoe concreet in beeld zijn. Hierbij verwacht de staat dat deelnemingen in principe een koppeling maken met de voor de deelneming relevantste SDG's van de Verenigde Naties. Daarnaast vindt de staat het belangrijk dat er in de strategie aandacht is voor MVO-

prioriteiten en bijbehorende doelstellingen. Zoals in paragraaf 5.4 beschreven verwacht de staat van deelnemingen dat zij door middel van een analyse hun positie ten aanzien van voorlopers op MVO-gebied in hun sector zichtbaar maken. Deze analyse kan worden herhaald tijdens de strategieherziening en wordt hierdoor integraal onderdeel van het bredere strategievormingsproces.

- *Financiële toets.* De financiële effecten van de strategie moeten in beeld zijn. Dat wil zeggen dat de effecten van de strategie doorgerekend moeten worden in financiële prognoses. Uit deze prognoses moet blijken hoe de onderneming de met de aandeelhouder vastgestelde financiële doelstellingen zoals beschreven in paragraaf 5.7 verwacht te realiseren. Uit de financieringsplannen dient te blijken hoe de deelneming de strategie zelfstandig gaat financieren en of er behoefte is aan aanvullend kapitaal.
- *Uitdagend en haalbaar.* Een strategie moet een voldoende ambitieus pad uitzetten, maar wel haalbaar zijn. Risico's moeten in beeld zijn en beheersbaar. Daarnaast dient de strategie (of het onderliggende bedrijfsplan) een concreet antwoord te geven op hoe de ambities worden gerealiseerd en dient duidelijk te zijn wanneer de strategie succesvol is uitgevoerd. Het expliciet opnemen van ambities, doelstellingen en operationele KPI's in de strategie is daar een nuttig en wenselijk middel bij.

Brede activiteiten

Zoals in bovenstaande opsomming is beschreven, dient in de strategie van deelnemingen het publieke belang in enge zin duidelijk verankerd te zijn. De activiteiten die de deelneming uitvoert ter borging van dit publieke belang ziet de staat als de kernactiviteiten van de betreffende deelneming.

Er kunnen redenen zijn dat een deelneming bredere activiteiten ontplooit, zoals branchevreemde en buitenlandse activiteiten. Redenen hiervoor kunnen bijvoorbeeld zijn leereffecten, synergie, schaalvoordelen, financiële overwegingen, een veranderende omgeving of een transitiefase binnen de sector van de deelneming. Bij dergelijke brede activiteiten is de grondhouding van de staat als aandeelhouder kritischer dan bij de kernactiviteiten, omdat deze activiteiten verder af staan van het door de deelneming primair te borgen publieke belang. Deze brede activiteiten hebben immers geen directe bijdrage aan het publiek belang in enge zin. Wel kunnen deze activiteiten indirect bijdragen aan dat te borgen publieke belang of bijdragen aan daaraan gelieerde publieke belangen (publieke belangen in brede zin). Het kabinet wil deelnemingen de ruimte geven om gericht en weloverwogen brede activiteiten te ontwikkelen, afhankelijk van de bijdrage aan het publieke belang. Tabel 5.5 geeft de grondhouding van de staat rond activiteiten van deelnemingen globaal weer.

Tabel 5.5 – Categorieën activiteiten deelnemingen

Bijdrage aan publiek belang		...in enge zin	...in brede zin
Indirect	Direct	De kernactiviteiten van het bedrijf. <i>De aandeelhouder ziet het als kerntaak van deelnemingen om deze activiteiten te ontwikkelen.</i>	Brede activiteiten dichtbij de kernactiviteiten. <i>De aandeelhouder staat positief tegenover deze activiteiten zolang het niet ten koste gaat van de kernactiviteiten.</i>
	Gelieerd aan kernactiviteiten	Brede activiteiten met een positief indirect effect op de publieke belangen (o.a. leereffecten, synergie, schaalvoordelen, financieel). <i>De aandeelhouder staat kritisch tegenover activiteiten die slechts indirect bijdragen aan het publiek belang. De indirecte bijdrage moet duidelijk, concreet en overtuigend aangetoond worden door de deelneming.</i>	
	Niet gelieerd aan kernactiviteiten	Brede activiteiten met alleen een financiële rationale zonder link met de kernactiviteiten van de deelneming. <i>De aandeelhouder is niet bereid om deelnemingen louter voor rendement risico's te laten lopen.</i>	

De categorieën in tabel 5.5 bieden een kader waarbinnen het gesprek tijdens de strategievorming kan worden gevoerd over de brede activiteiten van de deelneming. Vervolgens wordt bij investeringen in brede activiteiten die aandeelhoudersgoedkeuring vereisen getoetst op de criteria uit paragraaf 5.6. Bij de beoordeling van deze investeringsvoorstellen kunnen, afhankelijk van de categorie en het

risicoprofiel van de betreffende activiteiten, aanvullende criteria vanuit de aandeelhouder van toepassing zijn.

De staat wil bij de herijking van de strategie met de deelneming afspraken maken over de doelstellingen en risico's van brede activiteiten. De doelstellingen richten zich op een duidelijke, concrete en overtuigende bijdrage aan het publieke belang. De afspraken over de risico's richten zich op de omvang van de brede activiteiten, in het bijzonder van eventuele buitenlandse activiteiten. Te veel brede activiteiten kan namelijk afleiden van de borging van het publiek belang en kan een risico vormen voor de continuïteit van de kernactiviteiten. Ook wil de staat afspraken maken over de governance van de brede activiteiten, bijvoorbeeld hoe de zeggenschap op een eventuele dochteronderneming waarbinnen de brede activiteiten worden ontplooid is vastgelegd.

Nieuwe taken en activiteiten

Soms kan een nieuw publiek belang ontstaan waarbij een deelneming een rol kan spelen. Net als bij het aangaan van een deelneming dient dan nagegaan te worden of het expliciet (bijvoorbeeld wettelijk) beleggen van nieuwe taken bij een bestaande deelneming het geschikte instrument is om het nieuwe publieke belang te borgen (in lijn met het advies van de Algemene Rekenkamer)²⁶. Het afwegingskader uit figuur 4.1 kan behulpzaam zijn bij het maken van deze afweging. De strategieherziening is het geëigende moment om discussies over toekomstige activiteiten te voeren.

C. Opvolgen

De laatste fase van de strategiecycclus betreft de opvolging. In de periodieke gesprekken tussen de staat als aandeelhouder en de raden van bestuur en commissarissen wordt de voortgang met betrekking tot de uitvoering van de strategie besproken. Hierbij worden ook de in de strategie geformuleerde KPI's gemonitord. Specifiek ten aanzien van brede activiteiten, wenst de staat met deelnemingen afspraken te maken over de periodieke monitoring van het behalen van de beoogde bijdrage aan het publiek belang, zodat indien noodzakelijk het gesprek over mogelijke bijsturing of in het uiterste geval beëindiging van deze activiteiten kan plaatsvinden. Door de periodieke gesprekken blijft de aandeelhouder goed op de hoogte van de actuele ontwikkelingen en is er de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de borging van het publieke belang.

Naast deze periodieke gesprekken wil de staat ook een nieuw jaarlijks gesprek met het bestuur over de strategie introduceren. Dit biedt de gelegenheid om het gesprek te voeren over vragen als, 'ligt de onderneming op schema?' en 'zijn er actuele ontwikkelingen die tot een aanscherping van de strategie nopen?'. Voorafgaand aan dit gesprek bespreekt de aandeelhouder met het beleidsdepartement of het publiek belang voldoende is geborgd gedurende de uitvoering van de strategie. Indien noodzakelijk kan dit gesprek aanleiding geven tot bijsturing of het naar voren halen van een strategieherijking om in te kunnen springen op veranderde omstandigheden.

5.6 Investerings

5.6.1 Inleiding

De staat verwacht dat de deelneming de juiste investeringen doet om de activiteiten die ondersteunend zijn aan het publiek belang naar behoren te kunnen uitvoeren en tegelijkertijd de financiële continuïteit van de onderneming te kunnen waarborgen. Het kan daarbij gaan om investeringen om bestaande activiteiten voort te zetten (vervangingsinvesteringen) en om investeringen in nieuwe bedrijfsonderdelen en projecten (uitbreidingsinvesteringen). Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat een deelneming een voorstel doet tot overname van een ander bedrijf of juist een bedrijfs onderdeel wil verkopen (transacties).

5.6.2 Zeggenschap en instrumenten

De algemene vergadering van aandeelhouders heeft een goedkeuringsrecht voor investeringen en transacties met een waarde van meer dan een derde van het balanstotaal van de onderneming.²⁷ Om er

²⁶ Algemene Rekenkamer (2021). *In publieke handen. Nieuwe taken voor staatsdeelnemingen in de energietransitie*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

²⁷ Artikel 2:107a BW (voor de NV).

zorg voor te dragen dat de staat als aandeelhouder invloed heeft op cruciale investeringsbeslissingen zijn lagere goedkeuringsdrempels vastgelegd in de statuten. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen investeringen die aansluiten bij de huidige bedrijfsactiviteiten en investeringen in brede activiteiten, zoals branchevreemde en buitenlandse activiteiten. Voor buitenlandse investeringen geldt een lagere drempel. De precieze drempels zijn afhankelijk van onder andere de aard en omvang van de onderneming en verschillen daarom per deelneming.

5.6.3

Invulling zeggenschap

Het initiatief voor investeringsvoorstellen ligt bij de raad van bestuur van de onderneming. Als het bestuur een investeringsplan heeft dat goedkeuring van de aandeelhouder behoeft, dan wil de aandeelhouder vroegtijdig in het traject worden betrokken om de maatschappelijke of strategische aanleiding van de investering te bespreken. Met deze vroegtijdige betrokkenheid wordt voorkomen dat de onderneming te veel tijd en middelen stopt in plannen die bij voorbaat niet op steun van de aandeelhouder kunnen rekenen. Pas als een voorstel formeel ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de aandeelhouder, wordt het volledige beoordelingsproces doorlopen. Goedkeuring door de aandeelhouder volgt niet eerder dan nadat de raad van commissarissen het investeringsvoorstel heeft goedgekeurd.

Beoordeling investeringen

De aandeelhouder beoordeelt, op basis van de informatie die de deelneming verschaft, een investeringsvoorstel aan de hand van onderstaande criteria. Omdat elke investering en transactie haar bijzonderheden kent, blijft het beoordelen maatwerk. Het doel van deze criteria is dan ook niet om elke situatie af te dekken, maar om handvatten voor een kritische en consistente beoordeling aan te reiken. De volgende aspecten komen in de beoordeling aan bod:

- *Publiek belang.* De investering dient in lijn te zijn met het publiek belang dat met de deelneming is gemoeid en logisch voort te vloeien uit de in de statuten opgenomen doelomschrijving. Ook moet worden vastgesteld of de investering past binnen de strategie van de onderneming. Het relevante beleidsdepartement zal bij de beoordeling van een investeringsvoorstel worden betrokken om de verenigbaarheid van de investering met het publiek belang en beleidskaders te toetsen. Dat de investering in lijn dient te zijn met het publieke belang wil, zoals toegelicht in paragraaf 5.5, niet zeggen dat activiteiten beperkt moeten blijven tot het publieke belang in enge zin. Om risico's te beperken gelden bij investeringen in brede activiteiten aanvullende criteria, die onder 'brede activiteiten' verder worden toegelicht.
- *MVO.* In de beoordeling neemt de aandeelhouder ook overwegingen mee ten aanzien van MVO. De staat beoordeelt of de investeringen van de deelneming in lijn zijn met de voorbeeldrol die van de deelnemingen mag worden verwacht. De effecten van de investering op mens, milieu en maatschappij moeten daartoe in beeld zijn. Inzicht in deze effecten is ook nodig met het oog op het borgen van langetermijnwaardcreatie.
- *Financiële toets.* Investeringsdienen financieel verantwoord te zijn. Het uitgangspunt is dat een investering bijdraagt aan de financiële continuïteit van de deelneming en deze niet in gevaar brengt. De aandeelhouder verwacht onder meer dat de investering in principe een positieve netto contante waarde heeft. Dat betekent dat op de lange termijn het (verwachte) rendement de kosten overstijgt, waarbij ook rekening is gehouden met de mogelijke risico's van de investering. Indien een investering een negatieve netto contante waarde heeft, hoeft dat niet in alle gevallen te leiden tot een negatieve beoordeling. Wel dient de deelneming de toegevoegde waarde van de investering en andere belangrijke (niet-)financiële overwegingen nader te specificeren en overtuigend te onderbouwen (zowel kwalitatief als kwantitatief). Van belang is immers dat de deelneming de bijdrage aan het publiek belang aantoont. In het kader 'Investerings in de energietransitie' verderop in deze paragraaf wordt aan de hand van een voorbeeld toegelicht welke overwegingen hierbij spelen. Naast het financiële effect van de investering op de onderneming wordt ook het effect op de dividendontvangsten voor de staat inzichtelijk gemaakt en beoordeeld. Een grote investering kan er bijvoorbeeld toe leiden dat er op de korte termijn minder ruimte is om dividend uit te keren, maar dat op de langere termijn de winstgevendheid en dividendontvangsten toenemen. Ook andere financiële parameters die relevant zijn voor de financiële positie van een deelneming worden in overweging genomen. Daarbij kan dan worden gedacht aan de eventuele

noodzaak om extra schuld of eigen vermogen aan te trekken en de gevolgen daarvan voor de kapitaalstructuur van de onderneming.

- *Risicoanalyse*. De deelneming behoort op een verantwoorde wijze te investeren en daarom goed zicht te hebben op de belangrijkste risico's van de betreffende investering. Het gaat daarbij hoofdzakelijk om financiële risico's, maar ook om niet-financiële risico's, waaronder de naleving van wet- en regelgeving en operationele risico's. De deelneming dient daarom de aard, omvang en impact van de risico's in kaart te brengen en adequate beheersmaatregelen te treffen om de geïdentificeerde risico's te beheersen. De risico's van de investering en de gevoeligheid daarvan dienen voldoende te zijn gekwantificeerd.

Investerings in de energietransitie

Investerings door deelnemingen zijn steeds vaker gericht op het realiseren van de energietransitie en de daaraan gekoppelde klimaatdoelstellingen. Bij de beoordeling van dit soort investeringen zijn er specifieke aandachtspunten.

Hoewel de staat als aandeelhouder geen winstmaximalisatie nastreeft, dienen investeringen gepaard te gaan met een adequaat rendement, dat correspondeert met de risico's die met de investering gepaard gaan. Dit is van belang voor de financiële continuïteit van de onderneming en daarmee ook voor de bijdrage die deze ondernemingen op de lange termijn leveren aan de borging van de publieke belangen.

Waar investeren in de energietransitie in veel gevallen ook financieel aantrekkelijk is, worden dit soort investeringen in sommige gevallen gekenmerkt door lange terugverdientijden en relatief hoge risico's. De risico's kunnen onder andere voortkomen uit een bepaalde mate van onvoorspelbaarheid en het grote aantal stakeholders om een project te laten slagen. Afgezet tegen de risico's zijn de rendementen van dit soort investeringen in die gevallen relatief laag. Bij de beoordeling is het daarom belangrijk om de risico-rendementsafweging in een breed perspectief te bezien. Ook eventuele maatschappelijke gevolgen van het niet doorgaan van een investering dienen hierbij te worden meegewogen. Uiteindelijk is het immers hoofdzakelijk van belang dat een deelneming over het geheel gezien een passend rendement haalt om in haar financiële continuïteit te voorzien. Het is dus mogelijk dat op het niveau van een individuele investering een positieve beslissing samengaat met een wat minder gunstig risico-rendementsprofiel.

In die gevallen kan het noodzakelijk zijn dat het beleidsdepartement, de deelneming en de aandeelhouder met elkaar in overleg treden om afspraken te maken over benodigde financiële ondersteuning door de overheid, om zo de investering alsnog mogelijk te maken. Ook regulering (als onderdeel van een bredere visie op de marktordering van nieuwe infrastructuur) kan in bepaalde gevallen uitkomst bieden.

Brede activiteiten

Zoals in paragraaf 5.5.3 uiteen is gezet wil het kabinet deelnemingen de ruimte geven om gericht en weloverwogen brede activiteiten te ontwikkelen die een bijdrage leveren aan het publieke belang. Wel is de grondhouding van de staat als aandeelhouder bij dergelijke brede activiteiten kritischer. Het kabinet onderscheidt daarbij verschillende categorieën met betrekking tot de activiteiten van deelnemingen (tabel 5.5).

Bij het uitvoeren van brede activiteiten mogen de kernactiviteiten die direct ondersteunend zijn aan het publieke belang hier niet onder lijden. Bij activiteiten die weliswaar gekoppeld zijn aan de kernactiviteiten (bijvoorbeeld door een fysieke, digitale, operationele of logistieke verbinding), maar slechts indirect bijdragen aan de publieke belangen (de oranje categorie uit tabel 5.5), gelden aanvullende criteria. Bij deze aanvullende criteria kan gedacht worden aan de mate waarin de kernactiviteiten op orde zijn, het trackrecord dat de deelneming in het buitenland of de branchevreemde sector heeft opgebouwd en de mate waarin de activiteiten financieel en juridisch kunnen worden afgescheiden van de kernactiviteiten. Eventuele aanvullende risico-mitigerende maatregelen vereisen maatwerk.

Het ondernemen van brede activiteiten die louter een winstoogmerk hebben en verder op geen enkele wijze ondersteunend zijn aan de publieke belangen noch gelieerd zijn aan de Nederlandse kernactiviteiten, kunnen niet op goedkeuring van de aandeelhouder rekenen.²⁸

Gereguleerde investeringen

Indien de deelneming (gedeeltelijk) actief is in een gereguleerde markt – en dus te maken heeft met door een derde partij (toezichthouder) vastgesteld rendement of tarieven – dan zal de beoordelingsruimte van de aandeelhouder beperkter zijn. In onderstaand kader wordt dit nader geadresseerd.

Beperkte rol van de aandeelhouder bij gereguleerde deelnemingen

Enkele deelnemingen, waaronder netbeheerders TenneT en Gasunie, investeren in infrastructuur binnen wettelijk gereguleerde kaders. Dit hangt samen met de wettelijke verplichting voor deze deelnemingen om te voorzien in een dekkend netwerk en een betrouwbare elektriciteits- en gasvoorziening in Nederland. Periodiek moeten deze ondernemingen inventariseren welke investeringen nodig zijn om aan de wettelijke verplichting te voldoen.

Als uitvloeisel van het energiebeleid van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat is in wet- en regelgeving ook aan andere stakeholders een belangrijke rol toebedeeld ten aanzien van deze wettelijk “verplichte” investeringen. Op grond van de wettelijke systematiek beoordeelt de toezichthouder ACM nut en noodzaak van deze investeringen. Ook beoordeelt de ACM de efficiëntie en stelt de vergoedingssystematiek inclusief de hoogte van het toegestane rendement periodiek vast.

Deze systematiek leidt ertoe dat de beoordelingsruimte voor de aandeelhouder kleiner is dan bij investeringen buiten een gereguleerd kader. Door vroeg in het investeringsproces te worden betrokken is er nog steeds voldoende ruimte voor een adequate beoordeling. Er ligt in deze gevallen meer nadruk op de zaken als de beoordeling van het reguleringsrisico, ontwerpkeuzes, stakeholdermanagement, en de termijn waarop de infrastructuur volledig wordt benut (“vollooprisico’s”). Ook (de verdeling van) de bredere maatschappelijke kosten van deze investeringen is een aandachtspunt. Hierbij gaat het onder andere om de verwachte consequenties van de desbetreffende investering voor de energierekening van de Nederlandse consument en bedrijven.

5-7 Financiële positie

5-7.1 Inleiding

De staat hecht eraan dat een deelneming over voldoende (toegang tot) financiële middelen beschikt om in haar continuïteit te voorzien, om zo haar activiteiten op de korte en lange termijn uit te kunnen voeren. Daarnaast dient een deelneming de financiële waarde te behouden die de onderneming voor de staat vertegenwoordigt. Om deze doelen te bereiken is een efficiënte (financiële) bedrijfsvoering, voldoende rendement en een gezonde balans van de deelnemingen cruciaal.

5-7.2 Zeggenschap

De algemene vergadering van aandeelhouders stelt jaarlijks de jaarrekening vast, deze wordt opgesteld door de raad van bestuur.²⁹ Daarnaast is de algemene vergadering van aandeelhouders op voorstel van de raad van bestuur bevoegd tot vaststelling van de uitkering van de winst.³⁰ Het in stand houden van een goede financiële positie is primair de verantwoordelijkheid van de raad van bestuur. De staat besteedt uitgebreid aandacht aan de financiële onderbouwing bij invulling van andere aandeelhoudersbevoegdheden, zoals het consultatierecht bij de strategie en het goedkeuringsrecht bij investeringen. In paragraaf 5.5 en 5.6 is dit nader geconcretiseerd. Ook worden periodiek financiële rapportages en prognoses van deelnemingen verwacht. Om de financiële prestaties van deelnemingen

²⁸ Conform de motie Grinwis en Van Dijk, Kamerstukken II 2021/22, 28 165, nr. 365.

²⁹ Artikel 2:101 BW (voor de NV) en artikel 2:210 BW (voor de BV).

³⁰ Artikel 2:105 BW (voor de NV) en artikel 2:216 BW (voor de BV).

te beoordelen spreekt de staat doelstellingen voor financiële indicatoren met de deelneming af. De staat hanteert daarnaast een vuistregel ten aanzien van de minimale credit rating, indien een deelneming deze heeft. Tot slot vraagt de staat deelnemingen een dividendbeleid op te stellen dat met de aandeelhouder wordt besproken. Met de deelnemingen worden meerjarige, bij voorkeur integrale, afspraken gemaakt over de bovenstaande instrumenten.

5.7.3 Invulling zeggenschap

Rapportages

De staat vindt het belangrijk de financiële prestaties nauwgezet te volgen en hierover een continue dialoog met de deelneming te hebben. Daarbij is een goede informatiepositie cruciaal. Daarom worden periodiek financiële rapportages verwacht van de deelnemingen, bij voorkeur ieder kwartaal. Ook ontvangt de staat graag jaarlijks meerjarige prognoses van de deelneming en bespreekt deze met het bestuur van de onderneming.

In deze periodieke rapportages en in externe verslaggeving dient de deelneming transparant te rapporteren over de belangrijkste financiële en niet-financiële risico's. Dit betekent dat de deelneming de belangrijkste risico's voor zover mogelijk kwantificeert en de getroffen beheersmaatregelen toelicht. Deelnemingen worden immers (net als andere private ondernemingen) blootgesteld aan financiële risico's en ondernemingsrisico's op het gebied van bijvoorbeeld strategie, operatie en wet- en regelgeving. De raad van bestuur en raad van commissarissen hebben de verantwoordelijkheid om de risico's te beheersen waarmee een deelneming te maken heeft.

Doelstellingen voor financiële indicatoren

Het is voor iedere deelneming belangrijk te sturen op het rendement, de operationele prestaties en de vermogenspositie. Dit zijn ook de onderwerpen waar de staat inzicht in wil hebben, om zodoende een goed begrip te hebben van de financiële positie en de onderneming hierop aan te spreken waar nodig. Tot op heden was het normrendement hierbij een belangrijke maatstaf. Door middel van een rendementsdoelstelling maakte de staat aan de onderneming kenbaar welk rendement op eigen vermogen hij over een langere periode van de onderneming verwacht. Deze rendementsdoelstelling is een weerspiegeling van het risicoprofiel en de kapitaalstructuur van de deelneming.

In aanvulling op een rendementsdoelstelling zijn ook andere financiële indicatoren relevant om een vollediger en breder zicht op de financiële positie te verkrijgen en financiële prestaties beter te kunnen beoordelen. De staat wil daarom een bredere set aan financiële indicatoren en daaraan gekoppelde doelstellingen hanteren. Deze doelstellingen kunnen ook worden gebruikt voor het beoordelen van investeringen en de strategie van deelnemingen. De doelstellingen zullen periodiek worden herijkt en gelden steeds voor een periode van meerdere jaren. De indicatoren dienen inzicht te geven in de volgende onderwerpen:

- *Rendement.* Inzicht in de winstgevendheid is belangrijk om zeker te stellen dat de aandeelhouder wordt gecompenseerd voor het in deelnemingen geïnvesteerde vermogen en te beoordelen of de financiële waarde die de deelneming voor de staat vertegenwoordigt, behouden blijft.
- *Onderliggende operationele prestaties.* Onderliggende operationele indicatoren kunnen inzicht geven in trends, de efficiëntie van de operatie en de bedrijfsvoering en in de investeringscapaciteit.
- *Balanspositie.* Hoewel een onderneming mogelijk operationeel goed presteert en/of een goed rendement maakt, hoeft dit niet direct te betekenen dat de balanspositie van de onderneming solide is. Verschillende indicatoren kunnen inzicht geven of deelnemingen zelfstandig vreemd vermogen kunnen blijven aantrekken, voldoende liquiditeit hebben om aan hun betalingsverplichtingen te kunnen voldoen, de toekomstige investeringsagenda kunnen financieren en genoeg eigen vermogen hebben.

Credit rating

De credit rating is een belangrijk instrument voor de beoordeling van de kredietwaardigheid van deelnemingen. De staat als aandeelhouder heeft als hoofdregel dat deelnemingen eigenstandig vreemd vermogen op de geld- en kapitaalmarkt moeten kunnen aantrekken tegen acceptabele

voorwaarden. Anders dan bij de deelneming-specifieke doelstellingen voor financiële indicatoren, hanteert de staat voor credit ratings een vuistregel. Deze vuistregel is dat niet-financiële deelnemingen minimaal een *A minus rating* dienen te hebben en financiële deelnemingen een *AAA-rating* (dit geldt niet voor de bij voorbaat tijdelijke deelnemingen). Deze vuistregel geldt alleen voor deelnemingen die een credit rating nodig hebben, omdat zij zich bijvoorbeeld willen financieren met (verhandelbaar) schuld papier. In alle andere gevallen volstaan de andere instrumenten voor de aandeelhouder om de financiële positie te beoordelen. Een andere kanttekening bij de vuistregel is dat een te grote afwijking van hetgeen in de markt of desbetreffende sector gebruikelijk is, marktverstoring kan werken. Wanneer de credit rating van een deelneming te ver uit de pas loopt met vergelijkbare private partijen, dient er daarom ruimte te zijn om af te wijken van de vuistregel zolang dit de financiële gezondheid van de onderneming niet in gevaar brengt.

Dividendbeleid

Als de financiële buffers van een deelneming voldoende zijn, kan een deel van de winst worden uitgekeerd aan de aandeelhouder. Dat komt zo ten goede aan de Rijksbegroting. Winst die niet als dividend wordt uitgekeerd aan de aandeelhouders, wordt toegevoegd aan het eigen vermogen en draagt hiermee bij aan de financiële weerbaarheid van de deelneming. De deelneming stelt een dividendbeleid op dat met de aandeelhouder wordt besproken. Dit dividendbeleid beslaat een meerjarige periode en wordt periodiek herijkt. In het dividendbeleid zet de deelneming uiteen welk deel van de winst in beginsel jaarlijks als dividend wordt uitgekeerd en welke overwegingen daarbij relevant zijn. De staat vindt het van belang dat daarbij in ieder geval de volgende zaken worden meegewogen:

- *De continuïteit van de onderneming.* De prioriteit van de deelneming ligt bij het borgen van het publiek belang. Op het moment dat de financiële positie onder druk komt te staan, ligt het niet voor de hand om dividend uit te keren.
- *De kredietwaardigheid van de onderneming.* Het is van belang dat een deelneming een marktconforme kredietwaardigheid heeft, bijvoorbeeld om investeringen tegen passende voorwaarden te kunnen financieren. Het uitkeren van te veel dividend kan een negatief effect op de solvabiliteit en daarmee kredietwaardigheid hebben.
- *De investeringsagenda van de onderneming.* Het dividendbeleid moet ruimte bieden aan de deelneming om haar investeringsagenda te kunnen uitvoeren. Naast (vervangings-) investeringen die noodzakelijk zijn om de operatie van de onderneming voort te zetten, kan het ook wenselijk zijn dat de deelneming zijn activiteiten uitbreidt.

Wijzigende (markt)omstandigheden

In bepaalde bijzondere situaties kunnen de doelen van het beleid voor financiële positie onder druk komen te staan. Het is van belang om hierop te anticiperen en te reageren. De staat onderscheidt op voorhand twee belangrijke bijzondere situaties:

- *Financiële weerbaarheid onder onvoorziene omstandigheden.* Crisissen of andere interne en externe ontwikkelingen kunnen significante effecten hebben op de financiële positie van deelnemingen, met ongewenste onzekerheid voor het borgen van het publiek belang en de medewerkers van deelnemingen tot gevolg. COVID-19 is een sprekend voorbeeld van de impact die een crisis op de omzet van deelnemingen kan hebben. Bij de invulling van het beleid voor de financiële positie wil de staat zich nadrukkelijker richten op de financiële weerbaarheid van de deelnemingen.
- *Extra structurele investeringen over een lange periode.* Sommige deelnemingen staan voor een transitieopgave om daarmee blijvend een bijdrage te kunnen leveren aan de borging van de publieke belangen. Het is van belang dat deelnemingen deze (veelal substantiële) investeringen kunnen doen en tegelijk een gezonde financiële positie kunnen behouden.

Deze bijzondere omstandigheden kunnen aanleiding zijn om de financiële weerbaarheid van een deelneming nader te onderzoeken. De staat vindt het van belang dat naar verschillende toekomstscenario's wordt gekeken en de financiële consequenties daarvan inzichtelijk worden gemaakt. Indien een onderzochte situatie nauw verband heeft met wet- en regelgeving of overheidsbeleid, dan wordt ook het verantwoordelijke beleidsministerie hierbij betrokken. De uitkomsten van de analyse kunnen aanleiding geven om de gemaakte financiële afspraken (doelstellingen voor financiële indicatoren, minimumvereiste ten aanzien van een eventuele credit rating en/of dividendbeleid) te herzien of om samen met de deelneming een financierings- of herstelplan op te stellen.

Bijlage 1 Aanbevelingen Beleidsdoorlichting Deelnemingenbeleid 2020

#	Aanbeveling Beleidsdoorlichting	Vindplaats
1	Expliciteer in de doelstelling van begrotingsartikel 3 dat de primaire verantwoordelijkheid van de minister van Financiën de borging van de publieke belangen via zeggenschapsrechten is.	1.3 Doelen van het deelnemingenbeleid
2	Expliciteer de criteria en bijbehorende overwegingen voor het aangaan van deelnemingen. Werk deze verder uit, waarbij in ieder geval aandacht is voor (1) de omvang van het aandeel, (2) de keuze voor een staatsdeelneming of een beleidsdeelneming en (3) de keuze voor een permanente, niet-permanente of bij voorbaat tijdelijke deelneming.	4.1 Aangaan van een deelneming 4.2 Omvang, duur en aandeelhoudersrol
3	Evalueer voor alle deelnemingen, dus ook beleidsdeelnemingen en niet-permanente deelnemingen, elke zeven jaar of het staatsaandeelhouderschap nog steeds het juiste instrument is om de publieke belangen te borgen en informeer de Tweede Kamer over de uitkomsten van die evaluaties.	4.3 Afstoten van een deelneming
4	Expliciteer de samenwerking tussen aandeelhouder en de beleidsdepartementen in het algemeen en specifiek voor de verschillende aandeelhoudersbevoegdheden om een actieve en betrokken rol van het beleidsdepartement te garanderen.	3.2 Beleidsdepartement
5	Werk het proces voor het consulteren van de strategie verder uit in richtlijnen en procedures en leg daarbij de betrokkenheid van het beleidsdepartement op gelijke, consistente wijze vast.	5.5 Strategie
6	Expliciteer de criteria en bijbehorende overwegingen bij buitenlandse investeringen.	5.6 Investerings
7	Onderzoek hoe de methodiek om te komen tot een gepaste beloning voor de raad van bestuur van staatsdeelnemingen verbeterd kan worden en heb daarbij ook aandacht voor de relatie met de vergoeding van de commissarissen.	5.3 Beloningen
8	Verhoog de vergoedingen voor commissarissen, zodat deze een betere reflectie zijn van de bestede tijd en verantwoordelijkheden. De vergoeding moet staatsdeelnemingen in staat stellen vakkundige commissarissen aan te trekken, rekening houdend met het publiek belang van de onderneming.	5.3 Beloningen
9	Onderzoek hoe een vollediger en breder zicht op de financiële prestaties van alle deelnemingen verkregen kan worden, met als uitgangspunt dat de financiële monitoring en sturing past bij de aard van de onderneming en/of sector.	5.7 Financiële positie

#	Aanbeveling experts	Vindplaats verwerking
I	De staat zou in zijn deelnemingenbeleid wellicht nog duidelijker op het creëren van lange termijn waarde in kunnen zetten, dus niet alleen het publieke belang van het (eigen) aandeelhouderschap toetsen maar ook het sturen op het creëren van waarde op de lange termijn (financieel en niet-financieel) voor alle relevante stakeholders waar grote aandeelhouders ook een rol in moeten spelen. Onderzocht zou kunnen worden in hoeverre daar op gestuurd kan worden buiten de al genoemde aspecten als het benoemen van de juiste mensen op de juiste plek.	5.4 MVO 5.5 Strategie
II	Gegeven de hoeveelheid discussie die er (mogelijk) is over de ex-ante inschatting of voldaan is aan de criteria voor nieuwe deelnemingen, willen we hier het belang van het serieus uitvoeren van die ex-post evaluaties nog eens onderstrepen.	4.3 Afstoten van een deelneming
III	Ten aanzien van de rol van het beleidsdepartement bij staatsdeelnemingen: het zou logisch zijn als de (proactieve) werkwijze, in ieder geval ten aanzien van strategie, ook door het betreffende beleidsdepartement gevolgd zou worden. Uit de doorlichting maken we op dat dit nu niet (altijd) het geval is.	5.5 Strategie
IV	Ten aanzien van de beleidsdeelnemingen: daarnaast zou het ook logisch zijn als de werkwijze voor strategie en investeringen zoals die nu wordt gehanteerd bij de staatsdeelnemingen ook zoveel mogelijk gebruikt zou worden bij de uitvoering van het aandeelhouderschap van beleidsdeelnemingen. Ook hiervoor geldt dat we uit de doorlichting opmaken dat dit nu niet (altijd) het geval is.	4.2 Omvang, duur en aandeelhoudersrol

Bijlage 2 Overzicht wijzigingen portefeuille 2013-2022

De deelnemingen die gedurende de periode eind 2013 tot 1 juli 2022 aan de portefeuille zijn toegevoegd zijn:

- *Vier regionale ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's)*. De ROM's zijn opgericht om de regionale economie te versterken. Voor 2013 participeerde het ministerie van Economische Zaken en Klimaat reeds in vijf regionale ontwikkelingsmaatschappijen. Uit de vijfjaarlijkse evaluatie van de ROM's volgde de aanbeveling om het stelsel van de ROM's landelijk dekkend te maken³¹. In het kader hiervan zijn Investeringsfonds Zeeland³², ROM Utrecht Region BV, Groeifonds Flevoland BV³³ en ROM InWest BV³⁴ aan de portefeuille toegevoegd.
- *de Volksbank NV (voorheen SNS Bank)*. In 2013 is SNS REAAL toegevoegd aan de deelnemingenportefeuille. Een onderdeel van SNS REAAL was SNS Bank. In 2015 is SNS Bank afgesplitst (waardoor de facto een nieuwe deelneming ontstond) en zijn de aandelen ondergebracht bij de Stichting administratiekantoor beheer financiële instellingen (NLFI)³⁵. Sinds 2017 heet de bank De Volksbank NV.
- *Air France-KLM SA*. In februari 2019 kocht de Nederlandse staat aandelen in Air France-KLM, de moedermaatschappij van de Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV, waar de staat al een belang in had³⁶. De aankoop vond plaats om ervoor te zorgen dat het Nederlands publiek belang op holdingniveau beter wordt vertegenwoordigd in de besluitvorming.
- *Invest-NL NV*. Op 12 december 2019 is Invest-NL opgericht³⁷. De doelstelling van Invest-NL is om bij te dragen aan het financieren en realiseren van maatschappelijke transitieopgaven, wanneer de markt hier niet voldoende in voorziet.
- *INSTEX SAS*. Op 21 januari 2020 heeft Nederland zich officieel aangemeld als aandeelhouder bij INSTEX³⁸. INSTEX is een *special purpose vehicle* dat is opgericht om bij te dragen aan het faciliteren van betalingsverkeer tussen Europese en Iraanse bedrijven. Het aandeelhouderschap is belegd bij het ministerie van Buitenlandse Zaken.
- *Intravacc BV*. Intravacc, een beleidsdeelneming sinds 1 januari 2021, levert een bijdrage aan de vaccinontwikkeling. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport beziet op welke wijze publieke belang rond vaccinontwikkeling geborgd kunnen worden en welke bijdrage Intravacc in de toekomst daarbij heeft³⁹.
- *Bonaire Brandstof Terminals BV*. Op 26 april 2021 is deze beleidsdeelneming formeel opgericht. De aanleiding was risico voor de leveringszekerheid van brandstoffen en veilige opslag daarvan op Bonaire. Om dit risico te mitigeren heeft het ministerie van Economische Zaken en Klimaat besloten de beleidsdeelneming Bonaire Brandstof Terminals op te richten.
- *Invest International BV*. Op 13 juli 2021 is het wetsvoorstel voor de oprichting van Invest International aangenomen door de Eerste Kamer. Invest International biedt ondersteuning voor op het buitenland gerichte activiteiten van ondernemingen en internationale projecten die een bijdrage leveren aan de Nederlandse economie door het verbeteren van de internationale concurrentiepositie en het verdienvermogen. FMO is medeaandeelhouder van Invest International.

Gedurende de periode eind 2013 tot 1 juli 2022 zijn de volgende deelnemingen afgestoten:

- *NV Aangewezen Luchthaventerrein Maastricht Airport*. Deze deelneming beheerde de verkoopopbrengst van het aandelenbelang van de staat in Maastricht Aachen Airport. Dit belang werd op 29 juli 2004 verkocht aan Omniport Holdings Limited en Dura Vermeer Deelnemingen BV met de ontbindende

³¹ Kamerstukken II 2015/16, 29 697, nr. 23.

³² Kamerstukken II 2017/18, 29 697, nr. 47.

³³ Kamerstukken II 2019/20, 29 697, nr. 84.

³⁴ Kamerstukken II 2020/21, 29 697, nr. 104.

³⁵ Kamerstukken II 2014/15, 33 532, nr. 47.

³⁶ Kamerstukken II 2018/19, 31 936 nr. 579.

³⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35 123, nr. 34.

³⁸ Kamerstukken II 2020/21, 35 830-V, nr. 1.

³⁹ Kamerstukken II 2020/21, 34 951, nr. 6.

voorwaarde dat de aanwijzingsvergunningen onherroepelijk werden. Op 6 juni 2014 werd aan de ontbindende voorwaarde voldaan en is de deelneming afgewikkeld⁴⁰.

- *GEM Meerstad BV*. Meerstad was opgericht ten behoeve van (regionale) grondontwikkeling en diende als tijdelijk voorbeeldproject van ontwikkelingsplanologie voor een gebied ten oosten van Groningen. De beslissing tot beëindiging van de activiteiten was al voor 2013 genomen. De afwikkeling werd in 2014 voltooid⁴¹.
- *KG Holding NV*. De Kliq Group Holding was reeds in afbeheer. In 2014 is het afbeheer voltooid, waardoor deze deelneming uit de portefeuille is verdwenen⁴².
- *Propertize BV (voorheen onderdeel van SNS REAAL NV)*. De vastgoedfinancieringsactiviteiten waren onderdeel van het genationaliseerde SNS REAAL en zijn in 2016 verkocht onder de naam Propertize BV⁴³.
- *Koninklijke Nederlandse Munt NV*. In 2016 is besloten de Koninklijke Nederlandse Munt (KNM) te verkopen, nadat uit de periodieke evaluatie bleek dat er onvoldoende reden was om de staatsdeelneming te behouden⁴⁴. Alle aandelen in KNM zijn verkocht aan het Belgische bedrijf Groep Heylen. Ook het gebouw van De Munt in Utrecht is verkocht aan een private onderneming.
- *ASR Nederland NV (a.s.r.)*. In 2017 heeft de staat de laatste aandelen in a.s.r. verkocht⁴⁵. De verzekeraar was tijdens de financiële crisis aan de deelnemingenportefeuille toegevoegd en was een bij voorbaat tijdelijke deelneming. Voor verkoop van de aandelen waren de voorwaarden dat de financiële sector stabiel was, er voldoende geïnteresseerde kopers waren en dat a.s.r. er zelf klaar voor was.
- *RFS Holdings BV*. RFS is het voormalige consortium van Royal Bank of Scotland, Fortis en Santander dat in 2007 gezamenlijk het toenmalige ABN AMRO heeft overgenomen. Op 20 november 2019 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de verkoop van het laatste gezamenlijke aandelenbelang⁴⁶. Met de verkoop is de deelneming afgewikkeld.

⁴⁰ Kamerstukken II, 2014/15, 28165, nr. 180.

⁴¹ Kamerstukken II, 2020/21, 31 935, nr. 67.

⁴² Kamerstukken II, 2015/16, 28165, nr. 227.

⁴³ Kamerstukken II 2016/17, 33 532, nr. 63.

⁴⁴ Kamerstukken II, 2015/16, 28165, nr. 250.

⁴⁵ Kamerstukken II, 2016/17, 33 53, nr. 78.

⁴⁶ Kamerstukken II 2019/20, 31 789, nr. 99.

Bijlage 3 Publieke belangen bij deelnemingen

In onderstaande tabel zijn de publieke belangen van de huidige deelnemingen geformuleerd.

Staatsdeelneming (staatsbelang in %)	Publiek belang
<i>AirFrance-KLM S.A. (9,3%)</i>	<p>Het netwerk van internationale verbindingen vanaf mainport Schiphol is van groot belang voor de bereikbaarheid, economie en concurrentiekracht van Nederland. Air France-KLM is met een uitgebreid intercontinentaal en Europees netwerk, waarin Schiphol en Paris-Charles de Gaulle als hubs functioneren, een belangrijke pijler binnen de Nederlandse luchtvaart. Het publieke belang van het aandeelhouderschap in Air France-KLM is vooral verbonden aan inspraak op holdingniveau om het Nederlandse publieke belang van netwerkqualiteit te waarborgen. Dit belang wordt naast het aandeelhouderschap in Air France-KLM geborgd door:</p> <ul style="list-style-type: none"> • de Wet Luchtvaart; • de staatsgaranties; • de Luchtvaartovereenkomsten Nederland en derden; • de Luchtvaartovereenkomsten Europese Unie en derden; en • het aandeelhouderschap in KLM.
<i>BNG Bank NV (50%)</i>	<p>BNG Bank verzorgt op rendabele wijze financiële dienstverlening tegen lage tarieven voor overheden en instellingen uit de semipublieke sector. Hiermee zorgt BNG Bank dat de kosten van maatschappelijke voorzieningen zo laag mogelijk blijven. Dit publieke belang wordt naast het staatsaandeelhouderschap geborgd door:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gemeentewet; • Provinciewet; • Woningwet; • Wet Financiering Decentrale Overheden; • Financiële Verhoudingswet; • Wet op het Financieel Toezicht (Wft); en • Ministeriële Regeling uitzettingen derivaten decentrale overheden (Ruddo).
<i>COVRA NV (100%)</i>	<p>Radioactieve stoffen worden in uiteenlopende toepassingen gebruikt. Hierbij ontstaat radioactief afval. Vanwege de beperkte hoeveelheid radioactief afval en de benodigde specialistische kennis is in ons land gekozen voor één erkende organisatie die al het afval op één centrale plek beheert. COVRA is verantwoordelijk om al het radioactief afval in Nederland veilig te verzamelen, verwerken en langdurig op te slaan.</p> <p>Dit belang wordt, naast publiek aandeelhouderschap, geborgd door het beleid voor radioactief afval zoals uiteengezet in het Nationale Programma Radioactief Afval en door de Kernenergiewet 1963 en de daarop gebaseerde besluiten.</p>
<i>Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden NV (51%)</i>	<p>Het publiek belang van FMO is het bevorderen van duurzame economische groei in ontwikkelingslanden. FMO vermindert de armoede in deze landen door de private sector te versterken. Het uitgangspunt van FMO is dat de activiteiten additioneel zijn: FMO verleent alleen financiële diensten voor zover de markt daar niet, of in onvoldoende mate en niet op redelijke voorwaarden in voorziet. FMO maximaliseert de ontwikkelingsimpact onder de voorwaarde van een voldoende financieel rendement. Daarbij is de afgelopen jaren meer aandacht gegeven aan duurzaamheid (klimaat en milieueffecten) en het bevorderen van gelijkheid en inclusie. Daarnaast mobiliseert FMO de stroom van financieringen door andere partijen. FMO stelt daarbij voorwaarden op het punt van good governance aan het beschikbaar stellen van financiering. Door de aan FMO verstrekte staatsgarantie kan de bank relatief goedkoop kapitaal aantrekken. Het publiek belang wordt, naast het staatsaandeelhouderschap, geborgd door de overeenkomst tussen de staat en FMO van 16 november 1998. Hierin zijn onder andere de beleidsuitgangspunten van de ontwikkelingsbank opgenomen.</p>

Staatsdeelneming (staatsbelang in %)	Publiek belang
<p><i>NV Nederlandse Gasunie (100%)</i></p>	<p>Het publiek belang van Gasunie bestaat uit het borgen van de zekerheid van transport en de leveringszekerheid. Hierbij zijn efficiency, veiligheid van de gasinfrastructuur en duurzaamheid de belangrijkste randvoorwaarden. Een veilige en efficiënte energie-infrastructuur is met het oog op de energietransitie van steeds groter belang. Specifiek voor Gasunie dochter GTS, als beheerder van het landelijk gastransportnet, gelden de volgende publieke belangen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Het garanderen van continuïteit en kwaliteit van het gastransportnet en aanverwante taken; • Het op doelmatige wijze investeren in voldoende transportcapaciteit om te voorzien in de totale marktbehoefte, waaronder bevordering van inname uit kleine velden; • Non-discriminatoire toegang tot het gastransportnet; • Doelmatig beheer van het gastransportnet; en • Veiligheid van het gastransportnet en installaties die gas verbruiken, waarbij het milieu zoveel mogelijk wordt ontzien. <p>Dit publiek belang wordt naast het publieke aandeelhouderschap geborgd door het toezicht door de ACM, de Gaswet, het Besluit milieutaak gasbedrijven Gaswet, het Besluit stimulering duurzame energieproductie en het Besluit leveringszekerheid Gaswet.</p>
<p><i>Havenbedrijf Rotterdam NV (29,2%)</i></p>	<p>De haven van Rotterdam is van vitale betekenis voor de Nederlandse economie en werkgelegenheid en huisvest belangrijke industriële clusters. De Rotterdamse haven geeft toegang tot wereldmarkten en draagt bij aan de positie van Nederland als open handelsnatie. Voor Havenbedrijf Rotterdam zijn de volgende publieke belangen gedefinieerd: continuïteit en kwaliteit van de Rotterdamse haven als vitale schakel in de mainport Rotterdam, efficiënte marktverhoudingen, nautische veiligheid en duurzaam ruimtegebruik. Ook speelt Havenbedrijf Rotterdam een belangrijke rol bij de verduurzaming van het Rotterdamse havenindustriële complex.</p> <p>Veel van de publieke belangen worden mede geborgd of zijn neergelegd in (inter) nationale wet- en regelgeving, vergunningverlening, convenanten en beleidsdocumenten zoals de Havennota 2020-2030 van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Het publieke aandeelhouderschap is een aanvullend instrument om de publieke belangen te borgen.</p>
<p><i>Holland Casino NV (100%)</i></p>	<p>Holland Casino draagt bij aan de doelstellingen van het Nederlands kansspelbeleid, zijnde het reguleren en beheersen van kansspelen met bijzondere aandacht voor het tegengaan van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit. Hieruit volgen de volgende publieke belangen die met Holland Casino zijn gemoeid:</p> <ul style="list-style-type: none"> • het kanaliseren van de vraag naar een betrouwbaar en gecontroleerd legaal aanbod van casinospelen; • het beschermen van de consument en het tegengaan van kansspelverslaving door te voorkomen dat de sector wordt verstoord door oneerlijke, ondeskundige en onbetrouwbare aanbieders van (casino)spelen; en • het tegengaan van fraude en andere vormen van criminaliteit. <p>Dit publiek belang wordt – naast het publiek aandeelhouderschap – geborgd door wet- en regelgeving, zoals de Wet op de Kansspelen, de Wet kansspelen op afstand en de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme. De Kansspelautoriteit houdt toezicht op Holland Casino.</p>
<p><i>Invest International BV (51%)</i></p>	<p>Invest International heeft als publiek belang om de internationale concurrentiepositie en het verdienvermogen van Nederlandse bedrijven die actief zijn in het buitenland te verbeteren en bij te dragen aan de verwezenlijking van de SDG's. Dit doet de instelling door het ondersteunen van bedrijven die actief zijn in het buitenland, door het ontwikkelen van projecten en het aanbieden van financieringsoplossingen. Deze doelstelling is vastgelegd in de Machtigingswet oprichting Invest International.</p>
<p><i>Invest-NL NV (100%)</i></p>	<p>Invest-NL heeft tot doel om, indien de markt hierin onvoldoende voorziet, bij te dragen aan het realiseren van maatschappelijke transitieopgaven door het bieden van (toegang tot) ondernemingsfinanciering. Deze doelstelling is vastgelegd in de Machtigingswet oprichting Invest-NL.</p>

Staatsdeelneming (staatsbelang in %)	Publiek belang
Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV (5,9%)	<p>Het netwerk van internationale verbindingen vanaf mainport Schiphol is van groot belang voor de bereikbaarheid, economie en concurrentiekracht van Nederland. KLM is als Nederlandse luchtvaartmaatschappij met Schiphol als thuisbasis en met een uitgebreid intercontinentaal en Europees netwerk een belangrijke pijler binnen de Nederlandse luchtvaart. Het publiek belang van KLM is vooral verbonden aan netwerkqualiteit, markttoegang en luchtvaartpolitiek. Dit publiek belang wordt naast het aandeelhouderschap in KLM geborgd door:</p> <ul style="list-style-type: none"> • de Wet Luchtvaart; • de staatsgaranties; • de Luchtvaartovereenkomsten Nederland en derden; • de Luchtvaartovereenkomsten Europese Unie en derden; en • het aandeelhouderschap in Air France-KLM.
Nederlandse Loterij BV (99%)	<p>Het publiek belang van Nederlandse Loterij is het uitvoeren van het kansspelbeleid door het creëren van een verantwoord, betrouwbaar en legaal aanbod van kansspelen. Het doel is de bestaande vraag naar kansspelen te kanaliseren door te voorzien in een betrouwbaar, door de overheid gestuurd aanbod dat tegelijkertijd een aantrekkelijk alternatief is voor illegale kansspelen. Het kansspelbeleid rust op drie pijlers, die Nederlandse Loterij heeft overgenomen als de doelstellingen van het eigen kansspelbeleid:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Het beschermen van consumenten • Het voorkomen van kansspelverslaving • Het bestrijden van illegaliteit en criminaliteit <p>Het publiek aandeelhouderschap in Nederlandse Loterij is één van de instrumenten om bovenstaande doelstellingen te bereiken. Daarnaast is het publiek belang geborgd door wet- en regelgeving, zoals de Wet op de kansspelen, de door de Kansspelautoriteit verleende vergunningen en de Wet op de kansspelbelasting. Ook houdt de Kansspelautoriteit toezicht op Nederlandse Loterij.</p>
Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden NV (100%, in afbeheer)	<p>Het publiek belang dat NIO dient is het beheren van de in het verleden verstrekte leningen aan overheden in ontwikkelingslanden. Nederland verstrekt sinds 2001 geen leningen meer aan ontwikkelingslanden in het kader van ontwikkelingssamenwerking. De deelneming is dan ook in afbeheer en de leningenportefeuille wordt afgebouwd. Daarnaast speelt NIO een rol bij het in 2008 gesloten China Promotional Loan Scheme (PLS) met het Chinese ministerie van Financiën. Dit PLS houdt in dat commerciële banken exporttransacties via NIO zouden kunnen financieren tot maximaal € 300 miljoen ten gunste van exporteurs van (materiaal voor) baggerschepen. In 2013 is hieronder een lening verstrekt. De commerciële banken dragen zorg voor de zogenaamde 'funding' van leningen onder dit programma en lopen daarmee ook het financiële risico.</p>
NV Nederlandse Spoorwegen (100%)	<p>In stedelijke gebieden bevinden zich grote concentraties van werken, wonen en winkelen. Om deze gebieden bereikbaar te houden is een landelijk dekkend, goed verbonden netwerk van stations tot in de kern van stedelijke agglomeraties onmisbaar. Het vervoer per spoor draagt bij aan economische activiteit en geeft vorm aan de ruimtelijke ordening van Nederland. Het hoofdrailnet is het belangrijkste onderdeel van het spoornet in Nederland. Via de onderhands verleende concessie en het aandeelhouderschap borgt de staat de volgende publieke belangen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • bereikbaarheid van Nederland via het hoofdrailnet; • betrouwbaarheid en benutting; • kwaliteitsaspecten personenvervoer; en • betaalbaarheid en (sociale) veiligheid.
Nederlandse Waterschapsbank NV (17,2%)	<p>De NWB Bank is vanwege haar hoge kredietwaardigheid (gelijk aan de Nederlandse staat), financiële deskundigheid en slagvaardige organisatie altijd in staat actief in te spelen op de financieringsbehoeften van de Nederlandse publieke sector, ook in moeilijke tijden. De bank kan tegen lage kosten financiering ophalen op de internationale geld- en kapitaalmarkten en geeft dit voordeel zoveel als mogelijk door aan haar klanten in de publieke sector. De bank draagt daarmee bij aan lage lasten voor de burger en een betaalbare verduurzaming.</p> <p>Het publiek belang wordt geborgd door het aandeelhouderschap van de staat en andere decentrale overheden in de bank, en door wet- en regelgeving zoals:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wet Financieel Toezicht; • Gemeentewet en Provinciewet; • Waterschapswet; • Drinkwaterwet; • Woningwet; • Wet Financiering Decentrale Overheden; • Financiële Verhoudingswet; en • Ministeriële Regeling uitzettingen derivaten decentrale overheden.

Staatsdeelneming (staatsbelang in %)	Publiek belang
Royal Schiphol Group NV (69,8%)	Het publiek belang van Schiphol is direct verbonden met het algemeen belang van de luchtvaart in Nederland. Het gaat daarbij om het borgen van optimale internationale bereikbaarheid en netwerkqualiteit, gecombineerd met een concurrerende en hoogwaardige luchtvaart. Goede internationale bereikbaarheid door de lucht is belangrijk voor de economische ontwikkeling van de Randstadregio en de Nederlandse economie als geheel. Dit publieke belang wordt niet alleen door het publieke aandeelhouderschap geborgd, maar ook door de Wet luchtvaart en de onderliggende regelgeving.
SRH NV (100%, in afbeheer)	De aandelen SRH zijn door de nationalisatie op 1 februari 2013 in handen gekomen van de staat. SRH NV (voorheen: SNS REAAL NV) was de moedermaatschappij van SNS Bank N.V. (thans: de Volksbank) en verzekeraar REAAL N.V. (thans: Athora). SRH heeft geen economische activiteiten meer en wordt afgewikkeld.
TenneT Holding BV (100%)	Het Nederlandse energiebeleid kent drie pijlers: betrouwbaarheid, betaalbaarheid en duurzaamheid. Uit deze pijlers vloeit het publiek belang van TenneT voort dat gericht is op een betrouwbare elektriciteitsvoorziening in Nederland. Om invulling aan het energiebeleid te geven ontwikkelt TenneT een meer geïntegreerde Europese elektriciteitsmarkt en faciliteert TenneT de verduurzaming van de elektriciteitsvoorziening. De Elektriciteitswet 1998 ('E-wet') en het publieke aandeelhouderschap borgen de drie pijlers van het Nederlandse energiebeleid.
Thales Nederland BV (1,0%)	<p>Publiek aandeelhouderschap in de hoogwaardige defensiesector is wereldwijd gebruikelijk. In deze sector zijn vrijwel alleen bedrijven met overheidsbelangen of bedrijven met een bijzondere relatie met de overheid actief. Via andere instrumenten is de defensie-industrie ook gereguleerd, bijvoorbeeld ten aanzien van de export van strategische goederen en ander defensiematerieel. Tevens is Thales Nederland onderdeel van het platform Nederland Radarland om verdere kennisopbouw en technologieontwikkeling te stimuleren.</p> <p>Bij het handhaven van het 1%-belang in Thales Nederland spelen diverse overwegingen een rol. Het publieke belang dat Thales Nederland dient, is gedefinieerd in de Defensie Industrie Strategie (DIS) en is gericht op het behoud van de ontwikkeling en productie van met name radartechnologie in Nederland. Deze technologie is van groot belang voor de krijgsmacht. Daarmee levert Thales Nederland een bijdrage aan de wezenlijke belangen van nationale veiligheid. Om deze hoogwaardige technologie in Nederland te kunnen blijven ontwikkelen is uitwisseling van strategische informatie afkomstig van andere landen van groot belang. Informatie-uitwisseling is ook van belang voor de koppeling van de door Thales Nederland ontwikkelde systemen met andere (sub)systemen.</p> <p>De Nederlandse staat heeft de gebruikelijke aandeelhoudersbevoegdheden, maar doordat het aandelenbelang slechts 1% is, is de invloed van de staat bij Thales Nederland beperkt. In de praktijk betekent het dat de staat als aandeelhouder geïnformeerd wordt over enkele zaken en moet een beperkt aantal zaken door de aandeelhouder worden goedgekeurd. Het gaat dan bijvoorbeeld om het vaststellen van de jaarrekening en de benoeming van de commissarissen. Thales Group kan feitelijk onafhankelijk van het standpunt van de staat opereren, aangezien de staat minderheidsaandeelhouder is.</p>
Ultra-Centrifuge Nederland NV (100%)	<p>Het publiek belang van UCN bestaat uit het borgen van de publieke belangen van Urenco. De publieke belangen van Urenco zijn non-proliferatie, veiligheid en leveringszekerheid. Dit publiek belang wordt, in combinatie met het aandeelhouderschap, op dit moment geborgd door:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kernenergiewet; • In- en uitvoerwet; • Geheimhoudingsbesluit kernenergiewet; • Non-Proliferatieverdrag; • Euratom Verdrag; • Nuclear Suppliers Group Guidelines; • Verdrag van Almelo; • Verdrag van Washington; en • Verdrag van Cardiff. • Wet strategische diensten • Besluit strategische goederen • Dual use verordening (verordening (EG) nr. 428/2009)

Beleidsdeelname (staatsbelang in %)	Publiek belang
<i>Bonaire Brandstof Terminals BV (100%)</i>	Bonaire Brandstof Terminals borgt als eigenaar de veiligheid en beschikbaarheid van brandstofoverslag op Bonaire. Dit is een essentiële bijdrage aan de leveringszekerheid van brandstoffen, die vooralsnog van belang zijn voor het functioneren van de Bonairiaanse maatschappij. Hiernaast richt Bonaire Brandstof Terminals zich op verduurzaming van de elektriciteitsproductie, wat tot een vermindering van de behoefte aan brandstof en aan overslag(capaciteit) leidt.
<i>De Nederlandsche Bank NV (100%)</i>	De publieke belangen van DNB als centrale bank, toezichhouder en nationale resolutieautoriteit zijn gegeven met haar wettelijk verankerde kerntaken en worden geborgd door: <ul style="list-style-type: none"> • Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie; • Bankwet 1998; • Wet op het financieel toezicht; • Kaderwet zelfstandige bestuursorganen; en • publiek aandeelhouderschap.
<i>Dutch Caribbean Air Navigation Service Provider (7,95%)</i>	Luchtverkeersdienstverlening en de aanpalende activiteiten zijn publieke taken die luchtverkeer mogelijk maken. Luchtverkeer is van publiek belang voor de bereikbaarheid van Nederland; in dit geval de BES. De taken die DC ANSP dient te vervullen zijn vastgelegd in het Besluit luchtverkeer en de Regeling aanwijzing luchtruim en luchtverkeersdienstverleners BES.
<i>Energie Beheer Nederland BV (100%)</i>	EBN is primair gericht op de uitvoering van de in de Mijnbouwwet opgedragen publieke taken in het kader van de opsporing en winning van koolwaterstoffen en het gasgebouw. EBN speelt ook een belangrijke rol bij de opslag en verkoop van Nederlandse aardolie en aardgas op land. Deze activiteiten zijn van groot belang voor de Nederlandse economie. EBN is partner in een groot aantal samenwerkingsverbanden met olie- en gasmaatschappijen. EBN is ook aandeelhouder in gashandelonderneming GasTerra en op die manier betrokken bij de verkoop van aardgas. Er is een toenemend besef dat de overheid de regierol in de energietransitie moet nemen. Als publiek bedrijf kan EBN daaraan bijdragen.
<i>GasTerra BV (10%)</i>	De publieke belangen van GasTerra richten zich op het planmatig beheer van de nationale bodemschatten. GasTerra vervulde een publieke taak met betrekking tot de uitvoering van het kleineveldenbeleid van de Nederlandse overheid en had een wettelijke verplichting om het gas uit kleine velden desgevraagd af te nemen van de producenten tegen marktconforme voorwaarden. Met ingang van 1 januari 2022 is deze taak komen te vervallen.
<i>Intravacc BV (100%)</i>	In 2021 is, onder andere in het kader van pandemische paraatheid, door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport bezien op welke wijze publieke belangen rondom vaccinontwikkeling geborgd kunnen worden en wat de betekenis daarvan is voor Intravacc BV.
<i>INSTEX SAS (4,21%)</i>	Het Nederlands aandeelhouderschap van INSTEX maakt deel uit van de inzet om legitieme handel tussen Europa en Iran te faciliteren in het licht van het behoud van het Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA). INSTEX biedt geen volledige oplossing voor de betalingsverkeerproblematiek tussen Europa en Iran, maar het helpt bedrijven uit de gehele EU om legitieme handel met Iran voort te zetten. Daarbij wordt ook het effect van onrechtmatige extraterritoriale werking van VS-sancties op het Nederlands bedrijfsleven (zo veel mogelijk) beperkt.
<i>ProRail BV (100%)</i>	De belangen die zijn gemoeid met het Nederlandse spoor liggen met name in de bereikbaarheid van Nederland, zowel ten aanzien van het vervoer van personen als van goederen. De hoofdspoorweginfrastructuur is een vitale schakel in de mobiliteitsketen in Nederland. Met ProRail zijn onder meer de volgende publieke belangen gemoeid: <ul style="list-style-type: none"> • Betrouwbaarheid, beschikbaarheid en kwaliteit van de hoofdspoorweginfrastructuur; • De eerlijke, niet-discriminerende verdeling van de capaciteit van de hoofdspoorweginfrastructuur; • Veiligheid en duurzaamheid; • De rechtmatige besteding van de subsidie bedoeld voor het beheer, onderhoud en vervanging van de hoofdspoorweginfrastructuur. Het kader voor de borging van deze publieke belangen bestaat onder meer uit: <ul style="list-style-type: none"> • Europese wet- en regelgeving, Spoorwegwet en de daarbij behorende wetgeving; • Lange Termijn Spooragenda 2; • Toekomstbeeld OV 2040; • Beheerconcessie 2015-2025; • Wet en Besluit Infrastructuurfonds; • Wettelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden uit hoofde van het vennootschapsrecht en statutaire bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat als aandeelhouder.

Beleidsdeelname (staatsbelang in %)	Publiek belang
Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen	In algemene zin richten de ROM's zich op het stimuleren van de regionale economie en het bevorderen van regionaal ondernemerschap door het versterken van de economische structuur van de regio. De ROM's waarin de staat aandelen houdt zijn: Brabantse Ontwikkelings Maatschappij (49,9%), Groeifonds Flevoland BV (50%), NV Industriebank LIOF (50%), Innovation Quarter BV (40,2%), Investeringsfonds Zeeland BV (47,3%), NV Noordelijke Ontwikkelings Maatschappij (50%), Ontwikkelingsmaatschappij Oost Nederland NV (54,6%), ROM InWest BV (49,9%) en ROM Regio Utrecht BV (36,4%).
Saba Bank Resources NV (7,95%)	Het Koninkrijk der Nederlanden heeft de soevereine rechten toebedeeld gekregen voor de winning van gas en olie uit de ondergrond van een deel van de zeebodem dat in de nabijheid van het eiland Saba ligt, de zogenoemde Saba Bank. De rechten zijn ondergebracht in Saba Bank Resources NV, een naamloze vennootschap. Saba Bank Resources vervult de in de Petroleumwet Saba Bank BES opgedragen taken en draagt zorg voor het doen opslaan, het transport, de verwerking en de handel van petroleum.
Saba Stata Cable System BV (100%)	<p>Saba en Sint-Eustatius zijn kleine eilanden die beperkt waren aangesloten op de internationale telecommunificatieinfrastructuur. Voor marktpartijen was het niet interessant deze eilanden te ontsluiten via een breedbandige telecommunificatieinfrastructuur.</p> <p>Ter stimulering van de maatschappelijke en sociaal-economische ontwikkeling van Saba en Sint-Eustatius heeft de Nederlandse overheid in 2010 besloten om deze marktimpasse te doorbreken en een zeekebelnetwerk aan te leggen waardoor deze eilanden via een glasvezelkabel zijn aangesloten op de internationale telecommunificatieinfrastructuur. Hiermee wordt bovendien een belangrijke bijdrage geleverd aan de door Verenigde Naties geformuleerde telecommunificatie doelen voor buitengebieden. Tevens waarborgt de Nederlandse staat hiermee de eigen communicatiebehoefte in het Caribisch gebied, mede gelet op de ligging in de 'hurricane zone'.</p> <p>Met de ingebruikname van de zeekebel zijn de tarieven voor internetverkeer aanzienlijk gedaald. De inkoop tarieven voor de lokale operators zijn gedecimeerd. Eindgebruikers zien dit terug in lagere tarieven voor internet of aanzienlijk hogere snelheden voor dezelfde prijs.</p>
Winair NV (7,95%)	<p>Saba en Sint-Eustatius zijn voor hun bereikbaarheid afhankelijk van de luchtverbinding met Sint-Maarten. De Nederlandse staat heeft de aandelen in Winair per oktober 2010 overgenomen om regelmatige, betrouwbare, veilige en kostenefficiënte bereikbaarheid van Saba en Sint-Eustatius zo goed mogelijk te borgen. Door het aandelenbelang van 7,95% in Winair heeft de Nederlandse staat de mogelijkheid de ontwikkelingen te monitoren en met het bestuur van Winair te spreken over zaken die betrekking hebben op de duurzame verbinding naar Saba en Sint-Eustatius. Winair was in 2021 de enige luchtvaartmaatschappij uit het Caribisch deel van het Koninkrijk die alle (ei)landen uit dit deel van het Koninkrijk bedient en heeft daardoor een belangrijke rol in de bereikbaarheid van de (ei)landen.</p> <p>In een brief van 10 december 2021 aan de Tweede Kamer heeft de toenmalige minister van IenW kenbaar gemaakt tot de constatering te zijn gekomen dat het aandelenbezit in Winair voor de toekomst niet als de beste optie gezien wordt om de bereikbaarheid van Saba en Sint-Eustatius zo goed mogelijk te borgen. In de eerder aangehaalde Kamerbrief is aangegeven dat de mogelijkheid voor het instellen van een openbare dienstverlening (PSO) wordt verkend om de afhankelijkheid van de markt op deze minder rendabele lijnen op te heffen. De verwachting is dat de verkenning en uitwerking van dit instrument twee jaar zal duren.</p>

Dit is een uitgave van:

Ministerie van Financiën

Postbus 20201 | 2500 EE Den Haag

T 070 342 80 00 (ma t/m vrij 8.00 – 20.00 uur)

Juli 2022