

Vergaderjaar 2024–2025

28 165

Deelnemingenbeleid Rijksoverheid

Nr. 446

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 maart 2025

Conform de monitoringscyclus staatsdeelnemingen, zoals vastgesteld door de vaste commissie voor Financiën, informeren de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane en ik uw Kamer aan het begin van ieder jaar over belangrijke ontwikkelingen rondom de staatsdeelnemingen.

In deze brief over het beheer van staatsdeelnemingen in 2025 sta ik eerst stil bij de invulling van het beleid uit de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022 (hierna: Nota 2022). Daarna informeer ik u over de afgeronde evaluaties van het aandeelhouderschap in Thales en COVRA. Vervolgens ga ik in op ontwikkelingen bij KLM, Invest-NL en Invest International, NLFi en UCN. Verder gaat de Staatssecretaris Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane in op de kansspeldeelnemingen Holland Casino en Nederlandse Loterij. Tot slot meld ik u bij deze dat het dashboard¹, waarmee de implementatie van de Nota 2022 inzichtelijk wordt gemaakt, wordt geactualiseerd. De indicatoren in het dashboard worden tweemaal per jaar geüpdatet.

Deelnemingenbeleid

Zoals ik in mijn brief van 14 november 2024² met u heb gedeeld, vind ik het verstandig om zo veel mogelijk continuïteit in het deelnemingenbeleid te bewaken en de Nota 2022 ongewijzigd te laten. Consistent beleid vanuit de aandeelhouder stelt de deelnemingen in staat om op consistente wijze invulling te geven aan hun bedrijfsvoering, wat naar verwachting bijdraagt aan een consistente borging van de publiek belangen. Tegelijkertijd heb ik u laten weten dat er in de tussenliggende periode natuurlijk altijd ruimte moet zijn om naar aanleiding van nieuwe ontwikkelingen en/of voortschrijdend inzicht andere keuzes te maken. Uw Kamer heeft

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/staatsdeelnemingen/dashboard-staatsdeelnemingen>

² Kamerstukken II, 2024–2025, 28 165, nr. 430.

hier tijdens het commissiedebat Staatsdeelnemingen op 28 november 2024 (Kamerstuk 28 165, nr. 445) en het tweeminutendebat op 18 december 2024 ook op gereflecteerd, specifiek ten aanzien van het beloningsbeleid en de betrokkenheid van de staat bij de strategie van deelnemingen.

Beloningsbeleid

Het doel van het geldende beloningsbeleid is dat het leidt tot beloningsmaxima die deelnemingen in staat stellen geschikte bestuurders te vinden en die maatschappelijk verantwoord zijn. Om te komen tot passende beloningsniveaus is de volgende systematiek als hulpmiddel gebruikt. Allereerst is gekeken 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 (WNT) als referentie gebruikt en voor het private deel (maximaal) de mediaan van een private *peer group* met vergelijkbare bedrijven. Daaruit volgt een maximale beloning. Het lid De Vree heeft met een aangenomen motie verzocht om de WNT zo veel mogelijk van toepassing laten zijn op staatsdeelnemingen en bij afwijkingen het *comply or explain*-principe hanteren.³ Ik zal naar aanleiding hiervan een onderzoek laten uitvoeren naar bestuurdersbeloningen. Hierin zal onder andere gekeken worden in hoeverre de maximale WNT-norm deelnemingen in staat zal stellen om geschikte bestuurders te vinden. Daarnaast zal in dit onderzoek ook naar de commissarisvergoedingen worden gekeken. Ik zal uw Kamer informeren over de uitkomsten van het onderzoek.

Strategie

De strategie van een deelneming bepaalt de langetermijnkoers van de onderneming en dient in lijn te zijn met het publieke belang. Sinds de Nota 2022 speelt de staat als aandeelhouder, via een actieve invulling van het consultatierecht, een grotere rol bij strategieherijkingen. De motie van het lid Joseph⁴ verzoekt om bij staatsdeelnemingen waar de staat een meerderheidsaandeel heeft een instemmingsrecht voor de strategie vast te leggen. Ik vind het van belang om de gevolgen hiervan goed in beeld te hebben. Indien de staat een instemmingsrecht heeft, kan de kans op staatsaansprakelijkheidsstelling toenemen. Daarnaast leidt een instemmingsrecht op de strategie mogelijk tot andere financiële, operationele en juridische risico's. Om deze risico's en mogelijke consequenties zorgvuldig in kaart te brengen, zal ik juridisch advies inwinnen bij de Landsadvocaat. Ik zal uw Kamer informeren over de uitkomst hiervan. Eventuele risico's kunnen dan afgewogen worden tegen de toegevoegde waarde van een nauwere betrokkenheid van de staat bij de strategie via een instemmingsrecht.

Evaluaties

Conform de Nota 2022 wordt het aandeelhouderschap in elke deelneming minimaal één keer per zeven jaar geëvalueerd. De evaluaties worden volgens het evaluatiemodel uit het «Handboek Evalueren» uitgevoerd. Hierbij staan drie vragen centraal:

1. Wat zijn de publieke belangen bij de activiteiten van de deelneming?
2. Is er een staatsdeelneming nodig voor het borgen van de belangen?
3. Geven bevindingen in punt 1 en 2 aanleiding voor een wijziging in de aandeelhoudersstructuur?

³ Kamerstukken II, 2024–2025, 28 165, nr. 437.

⁴ Kamerstukken II, 2024–2025, 28 165, nr. 438.

In 2024 is het aandeelhouderschap in NS, Thales Nederland en COVRA geëvalueerd. De evaluatie naar NS is reeds met uw Kamer gedeeld.⁵ De evaluaties van het aandeelhouderschap in Thales en COVRA treft u in de bijlagen. Hieronder informeer ik u over de belangrijkste uitkomsten.

Evaluatie Thales Nederland

De staat is 1% aandeelhouder in Thales Nederland samen met de Franse Thales Group die de overige 99% bezit. Voor Nederland is het belangrijk om toegang te hebben tot de hoogwaardige radartechnologie die Thales Nederland maakt en is het belangrijk dat Nederland invloed heeft binnen onder andere de NAVO die gepaard gaat met militaire productie van Thales Nederland. Het publieke aandeelhouderschap speelt een belangrijke rol bij het ontwikkelen van radarsystemen in Nederland, omdat Thales Nederland afhankelijk is van de bereidheid van buitenlandse overheden om specifieke informatie te delen voor ontwikkeling van de radarsystemen. Het staatsaandeel is essentieel voor deze bereidheid.

Uit de aandeelhoudersevaluatie blijkt dat het nodig blijft om het staatsaandeel in Thales Nederland te handhaven voor het borgen van de publieke belangen zoals hierboven beschreven. Nationale wetgeving alleen kan deze publieke belangen niet borgen, omdat informatiedeling staat of valt bij het vertrouwen dat buitenlandse overheden als klant hebben in Thales Nederland. Er is op dit moment geen aanleiding om de omvang van het aandeelhouderschap te wijzigen, omdat het geïdentificeerde belang wordt geborgd door het feit dat de staat een belang heeft in Thales Nederland. Extern adviseur EY heeft beoordeeld dat het proces van de evaluatie heeft plaatsgevonden conform het handboek en dat de argumentatielijn logisch is.

Evaluatie COVRA

COVRA is verantwoordelijk voor het verzamelen, verwerken, opslaan en beheren radioactief afval in Nederland. De aandelen in COVRA worden volledig gehouden door het Ministerie van Financiën. Partijen die in Nederland willen werken met radioactieve stoffen of splijtstoffen, hebben daar volgens de Kernenergiewet een vergunning voor nodig. Onderdeel van een vergunning zijn de strikte eisen voor het beheer van radioactief afval, waaronder de eis om radioactief afval aan te bieden aan COVRA.

Er is op basis van de evaluatie geen directe aanleiding om de huidige uitvoeringsvorm of het aandeelhouderschap van de staat in COVRA te wijzigen. Wel is het zo dat de groeiende nucleaire ambities in Nederland kansen en uitdagingen met zich meebrengen voor COVRA. Eventuele uitbreiding van kernenergie leidt tot grotere volumes radioactief afval, wat vraagt om investeringen in de verwerkings- en opslagcapaciteit. Dat betekent dat er bij iedere beleidsbeslissing over kernenergie integraal gekeken dient te worden naar de consequenties voor COVRA, of er investeringen nodig zijn en of die passen binnen de bestaande financierings- en tariefstructuur van COVRA. Want alleen met afdoende opslag voor radioactief afval zijn de nucleaire ambities realiseerbaar.

Aankomende evaluaties

In 2025 wordt het aandeelhouderschap in de staatsdeelnemingen FMO, Schiphol, Air France-KLM en KLM geëvalueerd. Zodra de evaluaties zijn afgerond zal ik uw Kamer over de uitkomsten informeren.

⁵ Kamerstukken II, 2023–2024, 28 165, nr. 428.

Opvolging aanbevelingen evaluatie steunpakket KLM voor het opstellen van financiële crisis indicatoren

In de door extern adviseur EY uitgevoerde evaluatie van het steunpakket aan KLM wordt aangegeven dat de in de financiële sector toegepaste herstel- en resolutieplanning waardevolle aanknopingspunten heeft voor de specifieke casus van KLM.⁶ EY wijst onder meer op aanknopingspunten zoals het hanteren van een gestructureerde aanpak, inclusief een algemeen belangtest en de monitoring op crisisindicatoren, en de opgenomen herstel- en resolutie instrumenten. Daarom beveelt EY in het rapport aan om crisisindicatoren te bepalen en herstel- en resolutiestrategieën te formuleren voor KLM.

In de kabinetsreactie is door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en mijzelf aangegeven dat er voor KLM een aantal financiële indicatoren zullen worden bepaald, die ook als crisisindicatoren dienen, om daarmee de financiële ontwikkelingen goed te kunnen monitoren. Inmiddels is gestart met een financieel onderzoek naar geschikte indicatoren om de financiële situatie bij KLM te monitoren en indicatoren die ook aansluiten bij het beleid uit het handboek financiële positie van mijn ministerie. Om de juiste indicatoren te identificeren wordt eerst de financiële situatie van KLM en Air France-KLM in kaart gebracht. Bovendien wordt onderzocht welke herstel- en resolutie instrumenten geschikt zouden zijn voor een onderneming als KLM en wordt gekeken naar *best practices* uit het buitenland. Door het financiële onderzoek beoogt het kabinet voorbereid te zijn en adequaat te kunnen handelen bij eventuele toekomstige liquiditeits- en solvabiliteitsvraagstukken bij KLM. Adviseur EY ondersteunt bij dit financieel onderzoek.

De hierboven genoemde aanbeveling tot het uitvoeren van een algemeen belangtest wordt dit jaar ook uitgevoerd doordat het aandeelhouderschap in KLM en Air France-KLM wordt geëvalueerd. In deze evaluatie zal ook het publieke belang van het aandeelhouderschap aan de orde komen.

Met het verzenden van de uitkomsten van de evaluatie van het steunpakket aan KLM zijn de motie Ephraïm⁷ en de motie Romke de Jong⁸ afgedaan. Ook de toezegging dat alles waar de leden tijdens het commissiedebat Staatsdeelnemingen van 27 maart 2024 (Kamerstuk 28 165, nr. 425) wat dit onderwerp betreft om hebben gevraagd in de evaluatie terugkomt, is afgedaan met het versturen van de evaluatie.⁹ De gewijzigde motie-Slootweg/Grinwis¹⁰ is afgedaan in de brief «Kamerbrief over mogelijkheden vervolgstappen tegen KLM naar aanleiding van gebrekkige naleving steunpakket».¹¹

Verkenning integratie Invest International en Invest-NL

Het kabinet heeft aanvullende middelen ter beschikking gesteld aan Invest-NL en Invest International¹². Conform artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet stuur ik u bij deze brief het ingevulde format «Beleidskeuzes Uitgelegd» voor deze additionele middelen.

⁶ Kamerstukken II, 2024–2025, 29 232, nr. 69.

⁷ Kamerstukken II, 2022–2023, 28 165, nr. 403.

⁸ Kamerstukken II, 2022–2023, 28 165, nr. 404.

⁹ Kamerstukken II, 2023–2024, TZ202404-052.

¹⁰ Kamerstukken II, 2022–2023, 28 165, nr. 408.

¹¹ Kamerstukken II, 2023–2024, 29 232, nr. 63.

¹² Miljoenennota 2025

Het kabinet verkent daarnaast of, en zo ja onder welke voorwaarden, een integratie van Invest-NL en Invest International mogelijk is, op zodanige wijze dat de beleidsdoelen van beide organisaties worden versterkt (binnen de geldende budgettaire afspraken). Het onderzoek wordt momenteel in samenwerking met diverse betrokken partijen uitgevoerd. Ik verwacht voor de zomer de uitkomsten van deze verkenning met uw Kamer te kunnen delen. In het tweeminutendebat op 18 december 2024 hebben de leden Inge van Dijk en Dassen een motie ingediend waarin wordt verzocht in dit onderzoek ook te kijken naar wat nodig is om de andere in Nederland aanwezige investeringsinstrumenten in één slagkrachtige organisatie te integreren.¹³ Conform het tweeminutendebat zullen we de verkenning van een eventueel samengaan van Invest-NL en Invest International eerst afronden en uw Kamer hierover informeren. Na afronding van de verkenning zal opvolging worden gegeven aan de motie Inge van Dijk en Dassen, waarin het kabinet wordt opgeroepen om te onderzoeken wat er nodig is om ook de andere in Nederland aanwezige investeringsinstrumenten in één organisatie te integreren.

NLFI – de Volksbank

Met mijn appreciatie van het NLFI-advies over de toekomstopties voor de Volksbank heb ik drie moties rond de Volksbank afgedaan.¹⁴ De motie Markies en Nijboer verzocht de regering om de mogelijkheid te onderzoeken om de Volksbank in staatshanden te houden en de motie Heerma verzocht de regering de optie van een coöperatieve bank te onderzoeken.¹⁵ NLFI heeft in haar advies o.a. een coöperatief organisatie-model en de mogelijkheid om de Volksbank in staatshanden te houden onderzocht. NLFI concludeert dat beide opties niet realistisch zijn. In mijn appreciatie van het advies van NLFI onderschrijf ik deze conclusie. Daarnaast geldt voor de optie staatsbank dat zowel ikzelf als mijn voorganger geconcludeerd hebben dat er geen publieke belangen in de financiële sector zijn waarbij specifiek de Volksbank een rol dient te spelen en dat daarom een staatsbank niet voor de hand ligt.¹⁶

De motie Van Hijum en Nijboer verzocht de regering om te onderzoeken op welke wijze het nutskarakter van de Volksbank het best kan worden gewaarborgd.¹⁷ In mijn appreciatie van het NLFI-advies concludeer ik dat in de identiteit van de bank op voorhand geen onderdelen zijn die verdere (strikte) borging daarvan in de governance van de bank noodzakelijk maken. Samen met de conclusie dat er geen publieke belangen in de financiële sector zijn die met de Volksbank geborgd zouden moeten worden, zie ik geen aanleiding om op dit moment te kiezen voor een bepaald governance-model om het karakter van de Volksbank te borgen.¹⁸ Tijdens eventuele onderhandelingen met (een) potentiële koper(s) kan op dat moment beoordeeld worden of bepaalde governance-modellen wenselijk zijn.

Verder wil ik de toezegging om de Tweede Kamer te informeren over de Volksbank en de toezegging om de Eerste Kamer te informeren over de voortgang van de Volksbank om een besluit over haar toekomst te nemen afsluiten.¹⁹ Met mijn appreciatie van het NLFI-advies over de toekomstopties voor de Volksbank heb ik een richtinggevend besluit genomen

¹³ Kamerstukken II, 2024–2025, 28 165 nr. 440.

¹⁴ Kamerstukken II, 2024–2025, 33 532, nr. 98.

¹⁵ Kamerstukken II, 2015–2016, 34 346, nr. 17 en Kamerstukken II, 2019–2020, 35 300, nr. 14.

¹⁶ Kamerstukken II, 2024–2025, 33 532 en 32 013, nr. 99.

¹⁷ Kamerstukken II, 2013–2014, 32 013, nr. 45.

¹⁸ Kamerstukken II, 2022–2023, 32 013, nr. 286.

¹⁹ Kamerstukken I, 2015–2016, T02187 en Kamerstukken II, 2015–2016, 33 532, nr. 61.

om de Volksbank en NLFI te vragen zich voor te bereiden op een beursgang of onderhandse verkoop. NLFI brengt, conform mijn verzoek, jaarlijks verslag uit over de stand van zaken bij de Volksbank en over de gereedheid van de Volksbank om een besluit te nemen over zijn toekomst. NLFI blijft dit doen en ik blijf dit doorgeleiden naar uw Kamer. Daarnaast blijf ik, zoals gebruikelijk, uw Kamer over relevante (voorgenomen) besluiten omtrent de Volksbank informeren.

Daarnaast is toegezegd uw Kamer te zijner tijd te informeren over de voortgang van de Volksbank in het op orde brengen van haar systematische integriteitsrisicoanalyse (SIRA).²⁰ Met behulp van de SIRA brengt de bank haar risico's in kaart voor het adequaat uitvoeren van de poortwachtersrol bij het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering. De Volksbank heeft in augustus 2024 de SIRA bij DNB opgeleverd en DNB heeft vastgesteld dat deze voldoet aan de minimale wettelijke vereisten.²¹ Hiermee beschouw ik deze toezegging als afgerond.

Ten slotte zijn tijdens het tweeminutendeбат Staatsdeelnemingen op 18 december 2024 twee moties ingediend die door uw Kamer zijn aangenomen. Allereerst de motie van het lid Van der Lee c.s. om de Volksbank niet te privatiseren. De vaste commissie voor Financiën heeft mij tevens verzocht hierover spoedig een brief te zenden. Aan dat verzoek kom ik met deze brief tegemoet.²² Privatisering van de Volksbank is op dit moment niet aan de orde. Uit de analyse van NLFI blijkt dat de Volksbank nog een aantal jaar nodig heeft om helemaal verkoopgereed te zijn. In lijn met het advies van NLFI heb ik de Volksbank wel gevraagd om zich voor te bereiden op de toekomstopties onderhandse verkoop en beursgang, maar daarmee is het definitieve verkoopbesluit nog niet genomen. De onderliggende zorgen over de toegankelijkheid van bancaire dienstverlening deel ik, maar dit betreft een sectorbrede opgave, die breder is dan enkel de Volksbank. Ik heb uw Kamer onder meer in december 2024 geïnformeerd dat als in 2026 blijkt dat de samenwerking in het Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer (MOB) niet toereikend is, ik ga kijken naar andere mogelijkheden om de toegankelijkheid te waarborgen, bijvoorbeeld via regulering.

Daarnaast is de motie van het lid Vermeer aangenomen om de regiokantoren van de Volksbank in stand te houden en de naam «de Volksbank» te behouden.²³ In mijn brief van 9 december 2024 ben ik onder meer ingegaan op de zeggenschap van de aandeelhouder bij staatsdeelnemingen in het algemeen en in het bijzonder in de situatie van de Volksbank.²⁴ De raad van bestuur van de Volksbank gaat over de dagelijkse bedrijfsvoering van de onderneming, zoals de vormgeving van de fysieke dienstverlening en de merknamen. Daarnaast gelden voor de deelnemingen in beheer van NLFI de ACM-maatregelen²⁵. NLFI en de staat mogen zich niet bemoeien met de commerciële strategie van de Volksbank, zoals de vormgeving van de fysieke dienstverlening en de merknamen. Aan deze motie kan en mag ik dus geen opvolging geven.

²⁰ Kamerstukken II, 2022–2023, 31 477, nr. 92.

²¹ <https://newsroom.devolksbank.nl/de-nederlandsche-bank-dnb-legt-de-volksbank-twee-bestuurlijke-boetes-op/>

²² Kamerstukken II, 2024–2025, 28 165, nr. 433.

²³ Kamerstukken II, 2024–2025, 28 165, nr. 434.

²⁴ Kamerstukken II, 2024–2025, 33 532, nr. 99.

²⁵ https://www.acm.nl/sites/default/files/old_publication/publicaties/12605_snsreaal-nlfi-concentratiebesluit-18-12-2013.pdf

UCN

Tijdens het algemeen overleg Deelnemingenbeleid Rijksoverheid op 11 juli 2013 heeft mijn voorganger toegezegd uw Kamer te informeren zodra er overeenstemming is tussen de verschillende betrokken partijen over het ontwerp en invulling van de borgingsinstrumenten voor de borging van de publieke belangen omtrent Urenco.²⁶ Deze toezegging is gedaan in de context van een voornemen uit 2013 om het belang van de Nederlandse staat in Urenco te verkopen. Dit plan kwam voort uit eenzelfde voornemen van het Verenigd Koninkrijk.

Van het Britse en Nederlandse voornemen hun aandelen in Urenco te verkopen is al geruime tijd geen sprake meer. Er wordt dan ook niet langer gewerkt aan nadere borgingsinstrumenten om dit specifieke scenario te ondervangen. Daarmee is de toezegging achterhaald geworden en beschouw ik de toezegging als gesloten. Desalniettemin blijven de betrokken ministeries de borging van de publieke belangen die met Urenco gemoeid zijn voortdurend monitoren. Als dit aanleiding geeft tot het implementeren van extra borgingsinstrumenten dan zal uw Kamer hier uiteraard over geïnformeerd worden.

Toekomst kansspeldeelnames

In mei 2023 is het aandeelhouderschap in Nederlandse Loterij en Holland Casino geëvalueerd en is geconcludeerd dat wet- en regelgeving mogelijkheden biedt om de publieke belangen te kunnen borgen.²⁷ Op grond van het afwegingskader uit de Nota 2022 is de volgende stap onderzoeken onder welke omstandigheden alternatieve varianten mogelijk zijn en wat proportioneel, uitvoerbaar en juridisch houdbaar is. Na de evaluatie is in december 2023 een verkenning naar toekomstvarianten van Nederlandse Loterij naar uw Kamer gestuurd.²⁸

Ik, de Staatssecretaris Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane, heb in het commissiedebat Staatsdeelnames van 28 november 2024 toegezegd om uw Kamer voor de zomer te informeren over de ontwikkelingen bij de twee kansspeldeelnames Holland Casino en Nederlandse Loterij. Dit naar aanleiding van de uitkomsten van de evaluatie van het staatsaandeelhouderschap in Holland Casino en Nederlandse Loterij en de uitkomsten van de verkenning naar toekomstvarianten van Nederlandse Loterij in 2023.

Hierin zullen de beleidsvisie op kansspelen die de Staatssecretaris Rechtsbescherming op 14 februari 2025 naar uw Kamer heeft verstuurd²⁹ en de financiële gevolgen van de verhoging van de kansspelbelasting voor beide deelnames worden meegenomen.

De Minister van Financiën,
E. Heinen

De Staatssecretaris van Financiën,
T. van Oostenbruggen

²⁶ Kamerstukken II, 2012–2013, 28 165, nr. 162.

²⁷ Kamerstukken II, 2022–2023, 28 165, nr. 395.

²⁸ Kamerstukken II, 2023–2024, 28 165, nr. 414.

²⁹ Kamerstukken II, 2024–2025, 24 557, nr. 245.