

Staatsdeelnemingen

RIJK IN UITVOERING • IN 18 FACTSHEETS



Waar gaat het over?

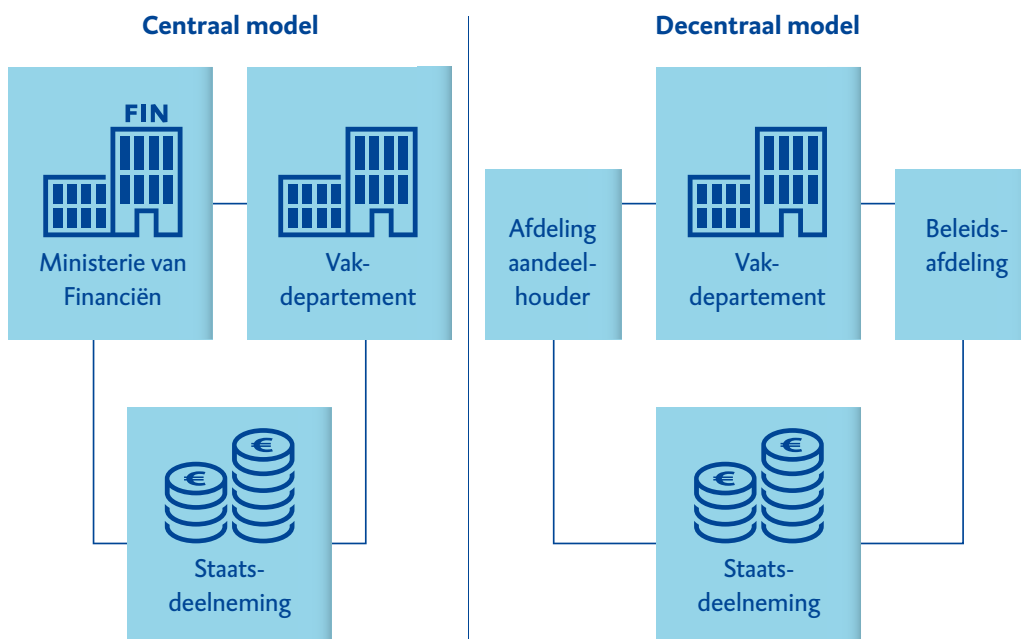
De Nederlandse staat houdt aandelen in 35 bedrijven, zoals de Nederlandse Spoorwegen, ProRail, Gasunie, Energiebeheer Nederland, TenneT, Bank Nederlandse Gemeenten, Schiphol, Holland Casino en het Havenbedrijf Rotterdam. Door het actief beheren van staatsdeelnemingen wil de rijksoverheid conform de nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013 invloed kunnen uitoefenen op deze bedrijven en – aanvullend op de wetgeving en regelgeving – het publiek belang bewaken. Met de bevoegdheden van de aandeelhouder kan de rijksoverheid de strategie van het bedrijf (mede)bepalen en ook (mee)beslissen over belangrijke investeringen.



Wie is verantwoordelijk?

De minister van Financiën stelt het beleid op voor het beheer van staatsdeelnemingen en ook het jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen. Kenmerkend voor staatsdeelnemingen is dat er binnen de rijksoverheid een scheiding is tussen de rol van aandeelhouder en de rol van beleidsverantwoordelijke. Deze scheiding ligt bij het centrale model tussen twee ministeries en bij het decentrale model binnen eenzelfde ministerie.

Het aandeelhouderschap kent een centraal of een decentraal model



Figuur 1 Organisatie aandeelhouderschap: centraal model en decentraal model (beleidsdeelneming)

Bron: De Staat als aandeelhouder, Algemene Rekenkamer 2015

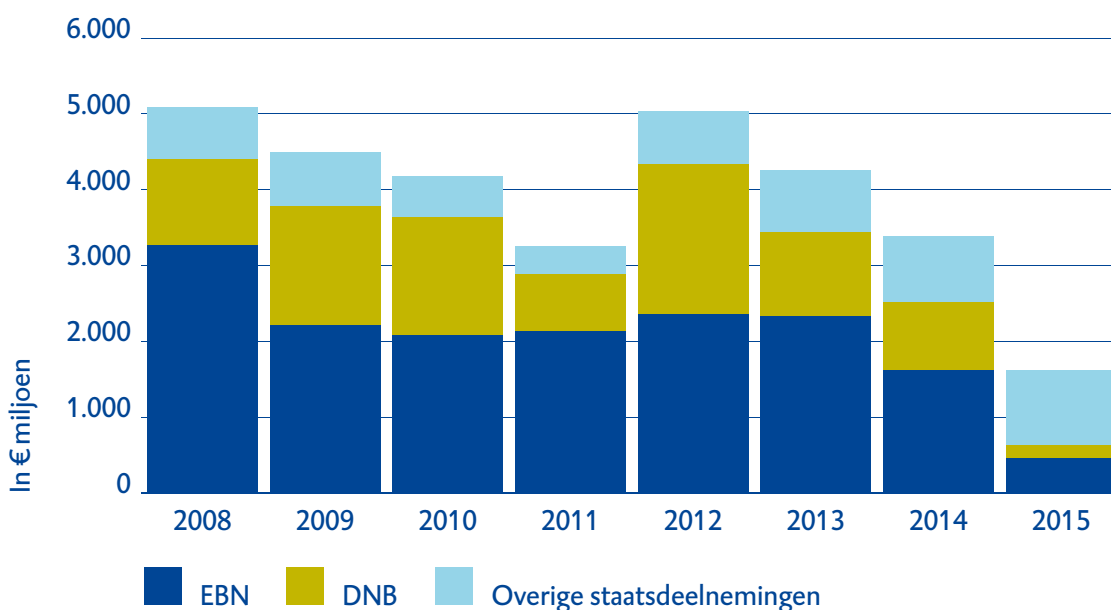
In het centrale model is het aandeelhouderschap ondergebracht bij de directie Financieringen van het Ministerie van Financiën. Zo is bij de Schiphol Group de minister van Infrastructuur en Milieu verantwoordelijk voor het luchtvaartbeleid en vervult de minister van Financiën de rol van aandeelhouder. In het decentrale model worden de rollen vervuld door hetzelfde departement, maar zijn ze bij verschillende afdelingen ondergebracht. Zo is de minister van Economische Zaken verantwoordelijk voor het energiebeleid en bijvoorbeeld bij Energie Beheer Nederland ook aandeelhouder. Beide rollen zijn wel ondergebracht bij verschillende afdelingen binnen het ministerie.



Om hoeveel geld gaat het?

In 2015 had de Staat aandelen in 35 ondernemingen met een gezamenlijke waarde van ruim € 300 miljard. Tot 2014 leverden de staatsdeelnemingen alleen al aan dividend jaarlijks tussen de € 3,3 en € 5,1 miljard¹ op voor de schatkist. In 2015 zijn de inkomsten uit dividend gedaald tot onder de € 2 miljard. Dat was € 300 miljoen lager dan geraamd in de Miljoenennota 2015. Vooral het dividend van DNB en van Energiebeheer Nederland waren lager. De dividenduitkeringen van TenneT, de NS en Gasunie waren hoger dan voorzien. De minister van Financiën meldt in mei 2017 hoeveel de dividenduitkeringen van staatsdeelnemingen over 2016 hebben bedragen.

Het dividend uit staatsdeelnemingen fluctueert en neemt sinds 2012 af



Figuur 2 Door de Staat ontvangen dividend 2008-2015

Bron: Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen 2008 tot en met 2015

¹ Dit bedrag is zonder het dividend uit de financiële deelnemingen bij de banken.



Hoe staat het er voor en wat zijn de risico's?

Noodzakelijke bevoegdheden beter vastleggen

Het vennootschapsrecht geeft voor de algemene vergadering van aandeelhouders de bevoegdheden op hoofdlijnen. Voor de zeggenschap die de rijksoverheid nodig heeft om te kunnen sturen op het publieke belang van het bedrijf, moeten de bevoegdheden die nodig zijn voor het actief beheren van de staatsdeelnemingen expliciet in de statuten van het bedrijf zijn vastgelegd. In 2015 stelden wij vast dat dit niet bij alle bedrijven was geregeld. Het Ministerie van Financiën heeft inmiddels standaardstatuten opgesteld die aansluiten bij de benodigde bevoegdheden van de publieke aandeelhouder. Het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen geeft aan voor welke staatsdeelnemingen dit inmiddels is gedaan. Zo is bij de Nederlandse Spoorwegen een betere aansluiting tot stand gekomen door het drempelbedrag voor investeringen waarboven goedkeuring van de aandeelhouders vereist is, te verlagen van € 2 miljard naar € 200 miljoen.

Geen integrale beoordeling van belangrijke investeringen

Volgens het deelnemingenbeleid moeten grote investeringen door de aandeelhouders integraal worden afgewogen. Dat betekent dat het publiek belang waar de investering aan bijdraagt moet worden afgewogen tegen de financiële consequenties. Een terugkerende conclusie uit onze onderzoeken naar staatsdeelnemingen is dat deze beslissing niet altijd voldoende onderbouwd is en dat bovendien goede vastlegging ontbreekt van de overwegingen van het besluit. Dit komt volgens ons niet ten goede aan de transparantie en verantwoording aan de Tweede Kamer.

De subjectiviteit en de soms tegengestelde belangen die zijn verbonden met het beoordelen van investeringen, maken het volgens de Algemene Rekenkamer raadzaam het aandeelhouderschap los te koppelen van het vakdepartement. Juist bij grote investeringen, die naast een publiek belang ook financiële consequenties kunnen hebben voor de rijksbegroting, is het wenselijk dat uiteindelijk meer dan één minister het besluit neemt. De aandeelhouder kan deze rol het best vervullen als hij niet onder directe verantwoordelijkheid van het vakdepartement valt.

Informatie aan de Tweede Kamer verbeterd

Het aandeelhouderschap heeft direct gevolg voor de informatiepositie van de Tweede Kamer. De invloed van de Tweede Kamer op het bedrijf is bewust beperkt. In 2015 hebben wij er op aangedrongen om de kwaliteit van de informatie in het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen te verbeteren. In de afgelopen jaren is het aantal onderwerpen waarover in het jaarverslag wordt gerapporteerd toegenomen en is de kwaliteit van de informatie verbeterd. Dit jaarverslag is onderwerp van debat in de Tweede Kamer met de minister van Financiën.

Bevoegdheden Algemene Rekenkamer

De onderzoeksmogelijkheden van de Algemene Rekenkamer bij staatsdeelnemingen zijn geregeld in de Comptabiliteitswet. Een wetswijziging die onze bevoegdheden uitbreidt, is inmiddels door het parlement aanvaard (datum inwerkingtreding nog onbekend). Met deze wijziging krijgt de Algemene Rekenkamer de bevoegdheid om ter plaatse onderzoek te doen als de Staat middellijk of onmiddellijk meer dan 50 procent van de aandelen houdt, waardoor ook veel dochterondernemingen onder ons mandaat komen.



Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

- De Staat als aandeelhouder. Over het beheer van staatsdeelnemingen (2015), Kamerstuk 28165, nr 183
- Aankoop Duits hoogspanningsnet door TenneT (2015), Kamerstuk 28165, nr 181
- Investerings TenneT in Nederlands hoogspanningsnet (2015), Kamerstuk 28165, nr 181
- Holland Casino: naleving overheidsbeleid (2011), Kamerstuk 32636, nr 2
- Hogesnelheidslijn-Zuid. Een rapportage in beeld (2014), Kamerstuk 22026, nr 462
- Onderzoek Gasrotonde. Nut, noodzaak en risico's (2012), Kamerstuk 33292, nr 2
- Brief Aandachtspunten bij ontwerpbegroting 2017 Ministerie van IenM (2016), Kamerstuk 34550-XII-6
- Aansturing van ProRail door het ministerie van Verkeer en Waterstaat (2009), Kamerstuk 31919, nr 2
- Besteding spoorbudgetten (2011), Kamerstuk 32707, nr 4
- Review cijfers ProRail (2011), Kamerstuk 32707, nr 7