

Vergaderjaar 2020–2021

28 165

Deelnemingenbeleid rijksoverheid

Nr. 338

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 maart 2021

De vaste commissie voor Financiën heeft mij verzocht om uw Kamer jaarlijks te informeren over mijn plannen met staatsdeelnemingen in mijn rol als aandeelhouder. In deze brief gaan de Staatssecretaris van Financiën (Fiscaliteit en Belastingdienst) en ik in op de plannen voor het jaar 2021.¹ Dit is onderdeel van de jaarcyclus monitoring staatsdeelnemingen die sinds 2020 geldt. Als onderdeel van deze cyclus informeer ik u tevens over de door ons goedgekeurde investeringsvoorstellen van staatsdeelnemingen sinds de verzending van het laatste Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen op 16 juni 2020 (Kamerstuk 28 165, nr. 326). Een overzicht hiervan is in de bijlage opgenomen².

In 2021 zal de COVID-19 crisis wederom een grote impact hebben op de staatsdeelnemingen. In deze brief staan we hierbij stil. In deze brief geef ik u verder een update van andere ontwikkelingen die in 2021 spelen: de opvolging van de beleidsdoorlichting Deelnemingenbeleid, de implementatie van het MVO-beleid en de energietransitie. Daarnaast sta ik stil bij recente ontwikkelingen bij TenneT en de Volksbank en bij een toezegging die ik gedaan heb tijdens het Algemeen Overleg van 3 februari 2021 (Kamerstuk 29 232, nr. 47) met betrekking tot het aandeelhouderschap in Bonaire Brandstof Terminals. Ten slotte gaat de Staatssecretaris van Financiën in op de kansspeldeelnemingen Holland Casino en Nederlandse Loterij.

COVID-19 crisis

Het verloop van de COVID-19 crisis zal bepalend zijn voor de ontwikkelingen bij de staatsdeelnemingen in 2021. Staatsdeelnemingen als FMO,

¹ De Staatssecretaris van Financiën (Fiscaliteit en Belastingdienst) is verantwoordelijk voor het aandeelhouderschap van Holland Casino en Nederlandse Loterij, de Minister voor de andere staatsdeelnemingen en het Deelnemingenbeleid.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Holland Casino, (AirFrance-)KLM, NS en Schiphol zijn hard geraakt en zullen de operationele en financiële gevolgen daarvan de komende tijd blijven voelen.

Ik vind het belangrijk dat staatsdeelnemingen nu en in de toekomst het publieke belang op een veilige manier kunnen blijven borgen. Ik heb daarom nauw contact met de staatsdeelnemingen over de continuïteit van de ondernemingen en de borging van publieke belangen.

Als aandeelhouder heeft de staat instrumenten in handen om de financiële gevolgen van staatsdeelnemingen (deels) op te vangen, bijvoorbeeld door af te zien van dividend, het verstrekken van (garanties op) leningen of het verschaffen van extra kapitaal voor zover dit past binnen de staatssteunkaders. Het standpunt van het kabinet is dat staatsdeelnemingen, net als andere ondernemingen, zoveel mogelijk gebruik moeten maken van generieke steunmaatregelen indien zij steun nodig hebben. Als aanvullende individuele steun noodzakelijk is, hanteert het kabinet het Afwegingskader bij steunverzoeken individuele bedrijven.³ In onderstaande tabel is te zien welke staatsdeelnemingen van de tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW) gebruik hebben gemaakt en is een overzicht gegeven van andere steunmaatregelen.

Tabel 1 Ontvangen steun per staatsdeelneming ¹

	Holland Casino	KLM	NS	Schiphol	Thales
NOW	92	918 ²	18 ³	81	6
Garanties		2.160 ⁴			
Leningen		1.000			
Beschikbaarheidsvergoeding OV			619 ⁵		
NOW steun t.o.v. bedrijfslasten	21%	37%	10% ⁶	7% ⁷	1%

¹ De tabel geeft de ontvangen coronasteun in miljoenen per staatsdeelneming weer, uitgesplitst naar type steun, per jaareinde 2020 tenzij anders vermeld. Voor de NOW worden de voorschotten weergegeven. Het voorschot betreft in de regel circa 80% van de definitieve tegemoetkoming. In de laatste rij is opgenomen hoeveel steun er is verleend (exclusief garanties) ten opzichte van de totale bedrijfslasten. De verleende steun afgezet tegen deze indicator van de omvang van de onderneming plaatst de verleende steun in perspectief. Voor deze vergelijking is bij Holland Casino en Thales gekozen voor de bedrijfslasten in het jaar 2019, omdat de cijfers voor 2020 nog niet bekend.

² Stand per eind januari 2021.

³ In de beantwoording van de Kamervragen (Kamerstuk 31 935, nr. 68) over de Kabinetsreactie op de beleidsdoorlichting Deelnemingenbeleid heb ik u geïnformeerd dat NS € 108,6 mln. NOW-voorschot had ontvangen. De voorwaarden van de Beschikbaarheidsvergoeding OV (BVOV) zien erop toe dat voor het HRN geen gebruik mag worden gemaakt van de NOW-regeling. Ontvangen gelden zijn dan ook (deels) gestorneerd. Het resterende voorschot van € 24 mln. ziet op de activiteiten op de stations voor de periode maart – december 2020. Van dit voorschot was ultimo 2020 € 6 mln. nog niet ontvangen.

⁴ De garantie betreft een 90% garantie op een lening van 2,4 mld. De stand per jaareinde 2020 is € 665 mln.

⁵ In november is op basis van schattingen 80% van de BVOV over 2020 ontvangen (€ 619 miljoen). Op basis van de realisatie 2020 wordt in totaal een BVOV van € 818 mln. over 2020 verwacht.

⁶ Dit betreft de bedrijfslasten van NS Groep.

⁷ Dit betreft de bedrijfslasten van Schiphol Groep.

³ Kamerstuk 35 420, nr. 36.

Opvolging beleidsdoorlichting Deelnemingenbeleid

Op 18 december 2020 is de beleidsdoorlichting Deelnemingenbeleid 2020 gelijktijdig met een kabinetsreactie aan uw Kamer gestuurd.⁴ In de beleidsdoorlichting wordt geconcludeerd dat door de versterking van de aandeelhoudersrol en professionalisering van de invulling van de zeggenschapsrechten de staat verdere wezenlijke invloed heeft verworven en uitgeoefend op het beheer van staatsdeelnemingen. De beleidsdoorlichting heeft ook een aantal aandachtspunten en daaruit voortvloeiende aanbevelingen opgeleverd. Zoals aangegeven in de kabinetsreactie ziet het kabinet in de aandachtspunten voldoende aanleiding voor een nieuwe nota Deelnemingenbeleid. Het opstellen van deze nota is aan een nieuw kabinet.

MVO-beleid staatsdeelnemingen

Op 16 juni 2020 is uw Kamer geïnformeerd over het aangescherpte MVO-beleid staatsdeelnemingen.⁵ De afgelopen periode is het Ministerie van Financiën in de rol als aandeelhouder actief het gesprek aangegaan met de staatsdeelnemingen over hun MVO-ambitie. Er is geïnventariseerd hoe de staatsdeelnemingen zich verhouden tot internationale MVO-richtlijnen, waarover ik zal rapporteren in het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen 2020 dat voor de zomer van 2021 gepubliceerd wordt. In dit jaarverslag zullen ook de vooruitkijkende MVO-doelstellingen en de bijbehorende SDG's voor het eerst worden gedeeld. Daarnaast zal ik, zoals toegezegd tijdens het Algemeen Overleg van 3 februari 2021, rapporteren over de afwijkingen van de Corporate Governance Code, in lijn met het overzicht dat ik in februari 2021 met uw Kamer heb gedeeld.⁶ Als aandeelhouder blijf ik doorlopend in gesprek met de deelnemingen over de MVO-doelstellingen en de inbedding van MVO bij benoemingen, investeringen en bij gesprekken over de strategie.

Toezegging rapportage mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt

Tijdens het Algemeen Overleg Staatsdeelnemingen in 2019 (Kamerstuk 28 165, nr. 318) heb ik toegezegd om de staatsdeelnemingen te vragen of zij nadrukkelijker willen rapporteren over de medewerkers met een afstand tot de arbeidsmarkt. Ik ben blij om te zien dat de meeste deelnemingen reeds rapporteren over de hoeveelheid medewerkers met een afstand tot de arbeidsmarkt. De overige deelnemingen heb ik gevraagd hier explicieter over te rapporteren. Met dit verzoek hoop ik binnen de kaders van mijn aandeelhoudersbevoegdheden en het MVO-beleid te voldoen aan mijn toezegging. Het MVO-beleid gaat uit van algemene en alomvattende rapportagerichtlijnen, conform een «pas toe of leg uit-principe». In mijn rol als aandeelhouder is het van belang om te borgen dat het MVO-beleid overzichtelijk blijft. Het heeft daarom sterk de voorkeur om geen losstaande rapportage-eisen aan de deelnemingen op te leggen.

Energietransitie

Eén van de thema's van het MVO-beleid is klimaat en milieu. Ook in 2021 zal dit een belangrijk thema zijn voor veel deelnemingen. Als aandeelhouder ben ik intensief in gesprek met bijvoorbeeld Gasunie, Havenbedrijf Rotterdam en TenneT over de ambities die zij hebben op het gebied van de energietransitie. Zij werken aan projecten gerelateerd aan het

⁴ Kamerstuk 91 935, nr. 67.

⁵ Kamerstuk 28 165, nr. 327.

⁶ Bijlage bij Kamerstuk 91 935, nr. 67.

uitbreiden van de productiecapaciteit van groene stroom, de uitrol van een warmtenet, CO₂-opslag (*carbon capture and storage*, ofwel CCS) en de uitrol van een landelijk transportnet voor waterstof.

TenneT

Op 2 februari 2021 (Kamerstuk 28 165, nr. 337) is uw Kamer geïnformeerd over de kapitaalbehoefte van TenneT, waarbij is ingegaan op de voortgang van de gesprekken met de Duitse staat en de vervolgstappen. In die brief is ook aangegeven dat TenneT haar berekeningen met betrekking tot de investeringsagenda en kapitaalbehoefte actualiseert. Op 12 maart 2021 heeft TenneT haar jaarverslag gepubliceerd en inmiddels zijn ook alle berekeningen geactualiseerd. Zoals toegezegd in de brief van 2 februari 2021, informeer ik uw Kamer hieronder over de nieuwe cijfers.

Toename investeringsagenda

Uit nieuwe berekeningen van TenneT volgt dat de investeringsagenda in de komende jaren zal groeien naar € 5–6 miljard per jaar. Dit vertaalt zich in een verwachte investeringsagenda voor de komende 10 jaar, 2021 tot en met 2030, van € 50 tot 60 miljard. De verwachte 10-jaars investeringsagenda wordt al jaren naar boven bijgesteld, zoals te zien is in Tabel 2 op de volgende pagina.

Tabel 2 – Verwachte 10-jaars investeringsagenda

Jaar waarin prognose gepubliceerd is	2018	2019	2020	2021
Periode	2018–2027	2019–2028	2020–2029	2021–2030
Bedrag (in mld euro)	28	35	40–50	50–60

De stijging van de investeringsagenda is het gevolg van verhoogde (politieke) klimaatambities in zowel Nederland als Duitsland en de wens om de energietransitie te versnellen. De investeringsagenda bestaat voor circa een derde uit investeringen in Nederland en voor circa twee derde uit investeringen in Duitsland.

Toename kapitaalbehoefte

In de huidige aannames is een inschatting gemaakt van toekomstige regulatorische vergoedingssystematiek, die in de vorige kamerbrief constant was verondersteld. Een daling van de verwachte gereguleerde vergoedingen en een groei van de investeringen leiden tot een stijging van de kapitaalbehoefte van TenneT, gebaseerd op het behoud van de A-/A3 credit rating. Voor het Nederlandse deel stijgt deze, op basis van de huidige inzichten, van de eerder gecommuniceerde € 2,7 miljard naar € 4,25 miljard. Zoals ik schreef in mijn brief van 2 februari 2021 wijzigt ook het moment dat de kapitaalbehoefte ontstaat. Door gewijzigde aannames rondom onder andere de geplande investeringen is de kapitaalbehoefte naar achteren geschoven. Eerder was de verwachting dat er al op 1 januari 2022 kapitaal nodig zou zijn. TenneT verwacht nu dat voor het Nederlandse deel op 1 januari 2023 kapitaal nodig is.

De kapitaalbehoefte voor het Duitse deel stijgt van € 2,7 miljard naar € 4,5 miljard. Voor het Duitse deel van TenneT is het eerste gedeelte van het benodigde kapitaal pas op 1 januari 2024 nodig. De schattingen voor het Nederlandse deel (€ 4,25 miljard) en het Duitse deel (€ 4,5 miljard) tellen dus samen op tot circa € 8,75 miljard. Dit is meer dan de kapitaalbehoefte op het niveau van TenneT Holding (€ 7,9 miljard), waar bepaalde financieringsvoordelen te behalen zijn. Deze financieringsvoordelen

betreffen o.a. de timing van de kapitaalbehoefte (het Nederlandse en het Duitse deel van TenneT hebben niet tegelijkertijd een eigen vermogensbehoefte) en inkomsten van andere activiteiten buiten de twee TSO's.

Invulling kapitaalbehoefte TenneT Nederland

Zoals toegelicht in de brief van 2 februari 2021 (Kamerstuk 28 165, nr. 337), zal een nieuw kabinet de verschillende opties voor de invulling van de kapitaalbehoefte van TenneT Duitsland heroverwegen en op basis daarvan een besluit nemen. In deze brief is ook aangegeven dat het voornemen nog steeds is de kapitaalbehoefte van het Nederlandse deel in te vullen door een storting van de Nederlandse staat. In Tabel 3 wordt een overzicht gegeven van de kapitaalstortingen die conform het reguliere begrotingsproces aan uw Kamer worden aangeboden en worden verwerkt in de begroting van het Ministerie van Financiën.

Tabel 3 – Voorgenomen kapitaalstortingen t.b.v. Nederlandse deel

Periode	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027–2030	Totaal
Bedrag (in mld euro)	–	–	0,49	0,96	1,120	1,270	0,41	4,25

De voorgenomen stortingen tellen op tot een totale storting van ca. € 3,8 miljard tot en met 2026, waarmee wordt aangesloten bij de komende ontwerpbegroting 2022 (die ook tot en met 2026 vooruitkijkt). Dit wijkt af van de eerdergenoemde totale kapitaalbehoefte van ca. € 4,25 miljard, waarin ook in 2027 en 2028 stortingen zijn voorzien. Voor deze laatste twee jaren wordt het restant van de benodigde kapitaalstorting zichtbaar in de ontwerpbegrotingen van 2023 (voor het extrapolatiejaar 2027) en 2024 (voor het extrapolatiejaar 2028).

De bovenstaande cijfers zijn opgenomen op basis van voorlopige schattingen van TenneT, waarbij geldt dat externe ontwikkelingen of beslissingen grote impact kunnen hebben op deze schattingen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om beleidsbeslissingen op het gebied van de energietransitie, energiewetgeving of nieuwe methodebesluiten van de ACM (die bepalen welke tarieven TenneT in rekening mag brengen) en vergelijkbare besluiten van de Duitse toezichthouder. Omdat de eerste storting pas in 2023 plaats zal vinden en de schattingen de komende jaren nog kunnen wijzigen (zoals de afgelopen jaren ook is gebeurd), worden de tranches conditioneel beschikbaar gesteld. Het uitgangspunt is dat de staat als aandeelhouder pas additioneel kapitaal ter beschikking stelt op het moment dat TenneT dit daadwerkelijk nodig heeft voor het behoud van de kredietwaardigheid. Daarom zal in 2022 door een extern deskundige, in opdracht van de staat, worden getoetst hoeveel kapitaal nodig is en of de geraamde bedragen aanpassing behoeven. Daarna worden ook de formele overeenkomsten tussen de staat en TenneT opgesteld en getekend.

De Volksbank

Op 9 november 2020 is uw Kamer geïnformeerd over de stand van zaken rondom het onderzoek naar de toekomstopties voor de Volksbank.⁷ Naast de inventarisatie van de opties voor een eventuele verkoop betrek ik hierbij de mogelijkheid om invulling te geven aan het borgen van het maatschappelijke karakter van de bank. Graag benadruk ik dat dit onderzoek een verkennend karakter heeft en er geen sprake is van besluitvorming over de toekomst van de bank. Het onderzoek bevindt zich in de afrondende fase en hierover vindt komende weken afstemming

⁷ Kamerstuk 28 165, nr. 333.

plaats met de verschillende stakeholders. Ik verwacht dit onderzoek later dit voorjaar met uw Kamer te kunnen delen.

Daarnaast heb ik uw Kamer het afgelopen halfjaar een aantal keer geïnformeerd over de ontwikkelingen aan de top van de Volksbank. In mijn brief van 9 september 2020 heb ik u geïnformeerd dat de Volksbank naar aanleiding van deze ontwikkelingen een onafhankelijk onderzoek liet verrichten naar de dynamiek binnen het bestuur.⁸ De bank is op 18 februari 2021 met een samenvatting van de bevindingen van de onderzoekers naar buiten getreden. Hiertoe heeft de bank een bericht op haar website geplaatst.⁹ Dat de samenwerking in de top van de bank niet optimaal was, was eerder al duidelijk. Dit is ook bevestigd door de onderzoekers. Inmiddels heeft de Volksbank bekend gemaakt dat de huidige voorzitter van de Raad van Commissarissen binnenkort treedt en de bank op zoek gaat naar een nieuwe voorzitter. Het is goed dat de bank de blik op de toekomst kan richten, in het bijzonder op de implementatie van de nieuwe strategie die de bank op 12 februari 2021 heeft gepresenteerd. NLFI zal dit voorjaar een nieuwe voortgangsrapportage opstellen waarin de nieuwe strategie als uitgangspunt genomen wordt. Zoals gebruikelijk zal ik uw Kamer hierover informeren.

Bonaire Brandstof Terminals

Op 9 november 2020 heeft de Minister van Economische Zaken en Klimaat u geïnformeerd over het voornemen van het kabinet tot oprichting van Bonaire Brandstof Terminal B.V.¹⁰ In het Algemeen Overleg staatsdeelnemingen van 3 februari 2021 heeft de heer Van Raan (PvdD) vragen gesteld over dit voornemen tot oprichting en over het verslag van een schriftelijk overleg over de oprichting van de 100% beleidsdeelneming Bonaire Brandstof Terminal B.V. van 29 januari 2021.¹¹ Ik heb u toegezegd om met de Minister van Economische Zaken en Klimaat in gesprek te gaan om na te gaan of de vragen van de heer Van Raan nader kunnen worden beantwoord. Op 22 maart 2021 heeft de Minister van Economische Zaken en Klimaat daartoe uw Kamer een nadere toelichting doen toekomen.¹² Daarin wordt de urgentie en gekozen oplossingsrichting verder toegelicht. De lijn in deze brief deel ik.

Ontwikkelingen kansspeldeelnemingen

Kansspelen op afstand

De online kansspelmarkt zal op 1 oktober 2021 opengaan. Aanbieders van online weddenschappen en online casinospelen kunnen vanaf 1 april 2021 – na inwerkingtreding van de wet Kansspelen op afstand (Koa) – bij de Kansspelautoriteit (Ksa) een vergunning aanvragen om de online kansspelmarkt te betreden. Staatsdeelnemingen Holland Casino en Nederlandse Loterij hebben beide het voornemen om deze markt te betreden en treffen momenteel de nodige voorbereidingen voor de aanvraag van een vergunning. Het toetreden tot de onlinemarkt door Holland Casino en Nederlandse Loterij past bij de maatschappelijke opdracht die de staat aan deze deelnemingen heeft meegegeven: de kanalisatie naar legaal, veilig en verantwoord kansspelaanbod. Daarnaast moeten Holland Casino en Nederlandse Loterij als vertrouwde merken

⁸ Kamerstuk 28 165, nr. 332.

⁹ <https://www.devolsbank.nl/nieuws/onafhankelijk-onderzoek-naar-bestuursdynamiek-binnen-de-volksbank-afgerond>.

¹⁰ Kamerstuk 35 632, nr. 1.

¹¹ Kamerstuk 35 632, nr. 3.

¹² Kamerstuk 35 632, nr. 4.

ook in deze nieuwe onlinemarkt de lat hoog leggen op het gebied van verslavingspreventie, consumentenbescherming en het bestrijden van fraude en criminaliteit. Ik verwacht van beide deelnemingen een voorbeeldrol op dit terrein.

Uitspraak Raad van State

Op 10 maart jl. heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) uitspraak gedaan in een procedure tussen de Ksa en de Britse kansspelaanbieder Betfair waarin de rechtmatigheid van het éénvergunningstelsel voor het organiseren van lotto's centraal stond.¹³ De uitspraak van de Afdeling was in het bijzonder van belang voor Nederlandse Loterij, aangezien dochteronderneming Lotto thans de (enige) vergunde partij in die markt is. De centrale vraag waarover de Afdeling zich gebogen heeft is of het zogenoemde duale stelsel in Nederland, waarbij voor lotto's maar één vergunning wordt verleend en voor goededoelenloterijen meerdere vergunningen beschikbaar zijn, wel «horizontaal consistent» is. De Afdeling achtte voor de beantwoording van deze vraag van belang of het éénvergunningstelsel voor sportprijsvragen en lotto's, in het licht van het vrij verkeer van diensten als bedoeld in artikel 56 van het VWEU, gerechtvaardigd is.

De Afdeling heeft in de uitspraak geoordeeld dat de Ksa een monopolie mag hanteren bij het verlenen van de vergunning voor het organiseren van lotto's. De Afdeling geeft aan dat er weliswaar overeenkomsten zijn tussen lotto's en goededoelenloterijen, maar ook belangrijke verschillen, die met name worden verklaard door de aard en functie van lotto's en de goede doelen loterijen. De Afdeling concludeert dat de Ksa voldoende heeft gemotiveerd dat het verschil in vergunningstelsels horizontaal consistent is. Deze uitspraak heeft tot gevolg dat het monopolie voor de lottovergunning en de status quo voor wat betreft de inrichting van het Nederlandse loterijstelsel gehandhaafd blijven.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

De Staatssecretaris van Financiën,
J.A. Vijlbrief

¹³ Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 10 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:468.