

Vergaderjaar 2009–2010

32 000

Beheer staatsparticipaties in financiële instellingen

Nr. 4

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2010

In een Algemeen Overleg met de Vaste Commissie voor Financiën op 23 juni jl. is gesproken over het beheer van de tijdelijke Staatsparticipaties in financiële instellingen. Tijdens dit Algemeen Overleg heb ik toegezegd een aantal aspecten van een mogelijke stichting administratiekantoor nader uiteen te zetten. Met deze brief voldoe ik aan die toezegging.

Stichting administratiekantoor

Het aandelenbezit in ABN AMRO Group N.V. en ASR Verzekeringen N.V. heeft een publieke achtergrond, te weten het beschermen van de stabiliteit van de financiële markten. Het dagelijks beheer van deze aandelen is echter privaatrechtelijk van aard. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het stemmen op aandeelhoudersvergaderingen, de vaststelling van statuten, de benoeming en het ontslag van bestuurders en het uitvoeren van andere statutaire bevoegdheden, zoals het aanbevelingsrecht voor commissarissen.

Het huidige beheer van deze aandelen door een organisatieonderdeel van het ministerie van Financiën functioneert naar behoren, zoals ook werd erkend door de leden van uw Kamer tijdens het Algemeen Overleg op 23 juni jl. Desalniettemin wordt deze vorm van beheer door uw Kamer niet optimaal geacht, zoals blijkt uit de motie-Weekers c.s. (Kamerstukken II 2008/09, 31 965, nr. 7) en het daarover gevoerde overleg.

Een publiekrechtelijk alternatief van een orgaan van de Staat op een wettelijke grondslag heb ik beschreven in mijn brief van 28 april 2010 (Kamerstukken II 2009/10, 28 165, nr. 109). Daarbij is een voorontwerp van wet opgenomen. Tijdens het genoemde Algemeen Overleg werd een wetstraject door verschillende leden echter als te tijdrovend gezien. Daarom had de oprichting van een stichting administratiekantoor de voorkeur van deze leden.

Bij een stichting administratiekantoor worden de aandelen ten titel van beheer overgedragen aan de stichting. De huidige aandeelhouder krijgt dan certificaten van aandelen. De stichting kan vervolgens uit eigen naam deelnemen aan het rechtsverkeer. Zo'n stichting kan werken met twee sets administratievoorwaarden: één voor de aandelen in ABN AMRO en één voor de aandelen in ASR¹.

Bij de oprichting van een stichting door de Staat is het zogenoemde stichtingenkader van toepassing, dat na overleg met uw Kamer is ontwikkeld². Dit kader is gebaseerd op het standpunt dat het Rijk in beginsel geen betrokkenheid moet hebben bij het oprichten van stichtingen («*nee, tenzij...*»). Het kader biedt evenwel de ruimte om op basis van bijzondere overwegingen tot de conclusie te komen dat oprichting van een stichting toch de beste oplossing is. Voor die situatie geeft het kader een aantal bevoegdheden aan de minister die meegenomen kunnen worden in de statuten van de op te richten stichting.

Karakter van de handelingen van een stichting administratiekantoor

Een eventueel op te richten stichting administratiekantoor zal geen publiekrechtelijke rechtshandelingen verrichten. Het gaat alleen om het privaatrechtelijk handelen als aandeelhouder.

Zoals is verwoord in de Nederlandse Corporate Governance Code richt een stichting administratiekantoor zich in haar handelen, waaronder het uitoefenen van stemrechten, naar het belang van de certificaathouders en houdt rekening met het belang van de vennootschap en de daaraan verbonden onderneming³.

Het achterliggende belang van de certificaathouder (de reden waarom de Staat het belang heeft verworven) is het borgen van de financiële stabiliteit van de financiële sector. Voorts is het belang van de Staat, ook als eventuele certificaathouder, gericht op een financieel zo gunstig mogelijke duurzame wijze van afstoten van de desbetreffende participaties en het hanteren van een duurzaam beloningsbeleid.

Dat betekent dat de stichting zich in het beheer moet richten op het komen tot een voor de Staat financieel gunstige en duurzame exit. Daarbij gaat het om financieel gunstig in de context van de mogelijkheden die de financiële markten de komende jaren bieden. Het gaat met andere woorden niet uitsluitend om kortetermijnwinstrealisatie, maar ook om de continuïteit van het bedrijf, de financiële stabiliteit en de eerlijke concurrentieverhoudingen op de markt⁴.

Om die doelstelling te bereiken zal de stichting binnen de grenzen van de bevoegdheden van de aandeelhouder moeten bewaken dat de financiële instellingen een verantwoorde ondernemingsstrategie voeren, die in lijn is met een commercieel verantwoorde bedrijfsvoering en de geldende regels voor goed ondernemingsbestuur (corporate governance).

Deze beheersactiviteiten zal de stichting met een grote mate van autonomie verrichten op grond van de eigen statutaire doelstelling en de certificeringsvoorwaarden⁵.

Ministeriële bevoegdheden

Bij het model van certificering hoort dat beslissingen die een stichting neemt ter uitvoering van haar eigen statutaire doelstelling in het algemeen niet aan goedkeuring van de Staat als certificaathouder onderworpen zijn.

Volgens de normen van de Nederlandse Corporate Governance Code verleent een administratiekantoor echter stemvolmachten aan certificaat-

¹ Bij de stichting en het ondersteunende Bureau Financiële Instellingen kan door het treffen van organisatorische maatregelen, waaronder regels omtrent informatiebeveiliging, recht worden gedaan aan de eisen die gelden omtrent geheimhouding van vertrouwelijke en koersgevoelige gegevens.

² Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2006/07, 25 268, nr. 42.

³ Best practice bepaling IV.2.5

⁴ De taken en bevoegdheden van een beheersorganisatie staan overigens los van de taken en bevoegdheden van De Nederlandse Bank (DNB). De DNB heeft de algemene taak van het borgen van de financiële stabiliteit; de oprichting van een stichting doet daar niets aan af. Voor het overige staan de taken en bevoegdheden van een beheersorganisatie op het terrein van mededinging los van de taken en bevoegdheden van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa).

⁵ In lijn met de Nederlandse Corporate Governance Code geldt dat het bestuur van het administratiekantoor het vertrouwen dient te genieten van de certificaathouders (i.c. de minister van Financiën) en onafhankelijk opereert van de vennootschap waarvan de stichting de aandelen houdt. De administratievoorwaarden bepalen in welke gevallen en onder welke voorwaarden certificaathouders (i.c. de minister van Financiën) het administratiekantoor kunnen verzoeken een vergadering van certificaathouders bijeen te roepen.

houders die daar om vragen. Iedere certificaathouder kan het administratiekantoor volgens deze Code ook een bindende steminstructie geven. Het ligt in de rede dat de minister deze bevoegdheden alleen voor zwaarwegende en principiële beslissingen aanwendt. Zolang geen zwaarwegende of principiële beslissingen worden overwogen zal de stichting daarom autonoom zijn in haar handelen als aandeelhouder¹.

Indien de aandeelhouder wordt betrokken bij strategische beslissingen of (des)investeringen van de financiële instellingen, zal een stichting daar als aandeelhouder zelfstandig over kunnen besluiten, mits daarbij geen beroep op nieuwe investeringen door de Staat wordt gedaan en geen verkoop of uitgifte van aandelen aan de orde is.

Binnen de structuur van certificering heeft een stichting administratiekantoor geen zelfstandige zeggenschap over eventuele nieuwe kapitaalinjecties in ABN AMRO of ASR dan wel over de vervreemding van de aandelen. De zeggenschap daarover blijft bij de Staat.

Een stichting kan de minister wel adviseren over de exitstrategie. Dit kan ook onderdeel zijn van de statutaire doelstelling van de stichting. Daarbij zullen inzicht in de deelneming en kennis van de internationale financiële markten leidend zijn. Bij de exitstrategie gaat het bijvoorbeeld om de vraag welke vorm de exit krijgt (in verschillende tranches, door een zelfstandige beursnotering, een gecontroleerde veiling of een strategische fusie), welke triggers er zijn voor uitvoering van de exit, de eisen die eventueel worden gesteld aan een overnemende marktpartij, etc.

Gelet op de betekenis van de exit voor de Staatsschuld en de rijksbegroting en de eigendom van de certificaten die bij de Staat ligt, is het de minister die de exitstrategie vaststelt. Op het moment dat de beoogde exit voldoende is voorbereid en de daarmee verband houdende beheershandelingen gereed zijn, zullen de aandelen worden gedecertificeerd en conform de vastgestelde exitstrategie door de Staat worden verkocht.

Ter uitvoering van de exitstrategie kan de minister er voor kiezen de stichting een bepaalde volmacht te geven, bijvoorbeeld om onafhankelijk van allerlei andere (mogelijk koersgevoelige) beleidsvoornemens van de overheid, binnen de grenzen van de volmacht bepaalde stappen in een consistent verkoopproces te doorlopen. Bij deze handelingen zal de stichting, gelet op het karakter van volmacht, echter niet de autonomie hebben die ze heeft bij de reguliere beheersactiviteiten. De verantwoordelijkheid voor het exittraject blijft immers geheel bij de minister van Financiën². Dit betekent ook dat de Staat zelf de kosten betaalt van het exittraject (bijvoorbeeld de kosten van externe adviseurs of investment bankers).

De Tweede Kamer zal over de vaststelling van een exitstrategie worden geïnformeerd. Over de uitvoering van de exitstrategie rapporteert de minister achteraf aan de Tweede Kamer.

De Staat (i.c. de minister van Financiën) blijft voor de Europese Commissie het aanspreekpunt rond vraagstukken van mogelijke Staatssteun. Eveneens blijft de minister het aanspreekpunt in de gevallen waarin de Staat als certificaathouder of economisch gerechtigde door de Europese Commissie zou worden aangesproken in het kader van mededingingstoezicht.

De Staat is gehouden om eventuele maatregelen te implementeren die de Europese Commissie in het kader van staatssteunprocedures noodzakelijk acht. Daarom is het noodzakelijk deze door de Europese Commissie opgelegde verplichtingen door de minister van Financiën te laten bewaken. In de statuten en de administratievoorwaarden zullen bepalingen moeten worden opgenomen die borgen dat de minister de naleving van eventuele maatregelen van de Europese Commissie ten aanzien van de stichting kan afdwingen³.

¹ In situaties waarbij er wezenlijke gevolgen zijn voor zeggenschap, risico en kapitaalbeslag voor de Staat, is sprake van zwaarwegende beslissingen en is het aan de desbetreffende stichting de minister daarover te adviseren en zodanig een steminstructie te vragen en op te volgen.

² De minister blijft ook zelf bevoegd te handelen en kan de volmacht ook weer intrekken.

³ Dergelijke bepalingen kunnen ook worden opgenomen in eventuele subsidievoorwaarden.

Hoewel de stichting geen zelfstandige bestuursorgaan is, ligt het in de rede een aantal bepalingen van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen overeenkomstig over te nemen in de statuten van de stichting¹. Daarmee wordt de verhouding tussen stichting en Staat eenduidig vastgelegd. Waar het de regels rond de financiële relatie tussen Staat en stichting betreft zal een en ander echter als subsidierelatie worden vormgegeven.

Bestuur en ondersteuning

Een stichting administratiekantoor zal met voldoende gezag moeten opereren in de relatie tot zowel de financiële instellingen, de internationale financiële markten en de overheid. Het vereiste gezag stelt eisen aan de samenstelling van het bestuur van de stichting. Daarbij zal worden gezocht naar een mix van mensen met een achtergrond in de private en publieke sector. De gedachte is te kiezen voor een klein bestuur dat bestaat uit drie personen die geen voltijds taak hebben en die niet ondergeschikt zijn aan de minister van Financiën.

De minister beslist, volgens in de statuten vast te leggen regels, over de benoeming en het ontslag van bestuursleden van de stichting. Daarmee wordt weliswaar afgeweken van de desbetreffende best practice bepaling van de Nederlandse Corporate Governance Code², maar gelet op de bijzondere positie van de aandeelhouder en de bepalingen van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is dat alleszins gerechtvaardigd.

Het bestuur van de stichting zal volgens de geldende regels van vennootschapsrecht samenwerken met de certificaathouders (i.c. de minister van Financiën) en de financiële instellingen ABN AMRO en ASR. Een financiële instelling wordt bestuurd door een raad van bestuur. Het vennootschappelijk toezicht wordt verricht door de raad van commissarissen (rvc) van de desbetreffende financiële instelling³. Over de wijze van uitvoering van dit toezicht rapporteert de rvc aan de stichting volgens de regels van de wet, de statuten en aanvullende afspraken⁴.

Financiën

¹ Daarbij wordt gedacht aan de artikelen 9, 12, 13 en 14, 18, 19, eerste lid, aanhef en onderdelen a en b, en derde lid, 20, 23, 26, 27, 28, 29 en 30, 32, 33, 34, 35, 39, eerste lid, 41 en 43 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

² In artikel IV.2.2 van die code is bepaald dat de bestuurders van het administratiekantoor worden benoemd door het bestuur van het administratiekantoor. De vergadering van certificaathouders kan aan het bestuur van het administratiekantoor personen voor benoeming tot bestuurder aanbevelen.

³ Volgens de regels van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en de statuten van de financiële instelling.

⁴ Zo zijn bij enkele instellingen werkafspraken gemaakt tussen de Staat, de raad van bestuur en de raad van commissarissen over de toepassing in de praktijk van de statutaire bevoegdheden.

⁵ Vergelijk de wijze waarop de ondersteuning van de monitoringcommissie Corporate Governance is geregeld. De artikelen 15 en 16 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen hoeven dus niet overeenkomstig te worden toegepast.

⁶ Daarnaast zullen de subsidieregels van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing zijn.

Om de beheerskosten van de stichting ten opzichte van het huidige beheer te beperken zal worden gekozen voor een model waarbij de drie parttime bestuurders van de stichting volledig worden ondersteund door het bestaande Bureau Financiële Instellingen⁵. Als het bestuur van de stichting met voldoende eigen gezag opereert, hoeft deze vorm van ondersteuning echter geen afbreuk te doen aan de doelstellingen van de motie-Weekers c.s.

Bij het bepalen van de hoogte van de vergoeding voor de leden van het bestuur zal rekening worden gehouden met de omstandigheid dat het werk plaatsvindt op het snijvlak van de publieke en private sector. Uitgangspunt daarbij is dat de regels over de normering van bezoldigingen bij organisaties die volledig of in aanzienlijke mate uit publieke middelen worden gefinancierd in acht worden genomen (overeenkomstig het aangekondigde wetsvoorstel voor de Wet normering uit publieke middelen gefinancierde bezoldiging topfunctionarissen).

Het doel van het beheer is gekoppeld aan het financiële belang van de Staat. Daarom zullen de kosten die een stichting maakt voor de eigen instandhouding en voor het voeren van het beheer worden vergoed door de Staat. De stichting zal daarvoor subsidie ontvangen. In de subsidievoorwaarden zal worden aangesloten bij relevante bepalingen in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.⁶

Uitvoering van de aandeelhouderstaken door een stichting administratiekantoor zal meer kosten met zich brengen dan beheer door het ministerie van Financiën zelf. Deze meerkosten houden verband met de kosten van het bestuur (zoals salaris, reis- en verblijfkosten), de organisatiekosten (kosten van jaarrekening, accountant, etc.) en juridische kosten (statuten, administratievoorwaarden, governance afspraken met de certificaathouder en de financiële instellingen, etc.). Deze kosten zijn in de gekozen opzet beperkt en bedragen naar verwachting minder dan € 1 miljoen per jaar. Deze kosten zijn nog niet opgenomen in de begroting van Financiën voor 2011¹.

Naast de kosten van regulier beheer kan de stichting verplichtingen aangaan die samenhangen met het op grond van een volmacht verrichten van werkzaamheden met het oog op de exit. Indien dat het geval is zullen de daaruit voortvloeiende kosten rechtstreeks door de Staat worden betaald (c.q. op declaratiebasis worden vergoed)².

Oprichting van de stichting

Omdat de stichting tot doel zal hebben de belangen van de Staat als aandeelhouder te behartigen, zal de Staat de stichting oprichten. Daarbij zal, gelet op de vennootschappelijke verhoudingen, medewerking van ABN AMRO, c.q. ASR worden gevraagd. Noodzakelijk is die medewerking echter niet.

De certificering komt tot stand doordat de Staat de aandelen «ten titel van beheer» overdraagt aan de stichting die daartegenover certificaten van aandelen uitgeeft aan de Staat. Aangezien de Staat de aandelen slechts ten titel van beheer overdraagt, hoeft er geen waardering van de Staatsparticipaties plaats te vinden. Er hoeft ook geen financiële tegenprestatie van de stichting tegenover te staan.

Omdat de Staat via de certificaten de economische belangen bij de aandelen houdt, verandert er ten aanzien van deze participaties begrotingstechnisch materieel niets.

Als de Staat via de stichting nog voldoende zeggenschap houdt over de participaties om eventuele door de Europese Commissie vast te stellen maatregelen na te leven, zal de Europese Commissie naar verwachting geen bezwaren hebben tegen de certificering. Het is echter nodig dit vooraf met de Europese Commissie af te stemmen. Eveneens zal overleg met DNB moeten plaatsvinden.

Securities

Afzonderlijke aandacht vragen de kapitaalverstrekkingen aan ING, AEGON en SNS Reaal in de vorm van securities. Deze kapitaalverstrekkingen kunnen niet worden gecertificeerd. In de huidige situatie biedt overdracht van het beheer van deze kapitaalverstrekkingen aan een stichting ook geen toegevoegde waarde³.

Belangrijk element van deze kapitaalverstrekkingen is de mogelijkheid om participaties na drie jaar te converteren in gewone aandelen, waarbij de staat in plaats van conversie ook kan kiezen voor contante betaling (tegen 100% van de uitgifteprijs van de securities). Na een eventuele conversie beschikt de Staat over verhandelbare aandelen van beursgenoteerde instellingen. Na conversie kunnen deze aandelen worden gecertificeerd en ten titel van beheer worden overgedragen aan de stichting.

¹ Deze kosten zouden bij oprichting van de stichting met een suppletore begrotingswet aan de begroting kunnen worden toegevoegd.

² Voor die kosten is er dan geen subsidierelatie.

³ Zie de brief van 27 november 2009, Kamerstukken II 2009/10, 32 000, nr. 2, blz. 4.

Beëindigen van de stichting

De stichting zal worden opgeheven zodra alle ten titel van beheer overgedragen aandelen zijn verkocht. Dit zal in de statuten worden vastgelegd. Een eventueel batig saldo zal ten goede komen aan de Staat. Over een eventuele tussentijdse beëindiging van de stichting beslist de minister na overleg met het bestuur van de stichting.

Bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer heeft ten aanzien van een door de Staat opgerichte en gefinancierde stichting de reguliere bevoegdheden (op grond van artikel 91, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van de Comptabiliteitswet 2001). De Algemene Rekenkamer kan dus de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitgaven en het beheer van de stichting zelf toetsen.

In de statuten, de administratie- en subsidievoorwaarden kunnen bepalingen worden opgenomen die borgen dat de minister de stichting kan dwingen maatregelen te nemen om eventuele gebreken weg te nemen die de Algemene Rekenkamer zou hebben gesignaleerd.

Zoals is verwoord in mijn brief van 28 april jl. heeft certificering echter wel gevolgen voor de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van ABN AMRO Group N.V. en ASR Verzekeringen N.V. Omdat de Staat bij certificering in juridische zin niet langer zelf het aandelenkapitaal in de participaties houdt, verliest de Algemene Rekenkamer op grond van de Comptabiliteitswet 2001 de bestaande bevoegdheden bij de Staatsparticipaties die zij nu op grond van de Comptabiliteitswet 2001 heeft. Dit zou kunnen worden aanvaard als een consequentie van het op afstand plaatsen van het beheer. Het zou illustreren dat de overheid ABN AMRO en ASR ziet als ondernemingen die op een zakelijke wijze worden behandeld. Daarbij past een financiële verantwoording volgens de regels van het vennootschapsrecht. Dat wil zeggen door de directie van de vennootschap aan de aandeelhouder (i.c. de stichting) en andere belanghebbenden, waaronder de certificaathouder (i.c. de Staat) via een jaarverslag en een accountantsverklaring.

Als de Kamer het gewenst zou vinden dat de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van ABN AMRO en ASR na certificering niet veranderen ten opzichte van de huidige situatie van aandeelhouderschap door de Staat, is een wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 nodig. Op zichzelf is het denkbaar om in de Comptabiliteitswet 2001 de situatie van een belang dat wordt gehouden via certificaten gelijk te stellen aan een belang in aandelen.

Een dergelijke bepaling zou tot de situatie leiden dat de Algemene Rekenkamer bevoegdheden heeft ten aanzien van een vennootschap, terwijl de minister geen bevoegdheden heeft om de financiële instellingen te dwingen maatregelen te nemen om gebreken weg te nemen die de Algemene Rekenkamer zou kunnen constateren bij ABN AMRO of ASR. Daarin schuilt dan een inconsequentie. Consequenter zou zijn de gevolgen van het plaatsen op afstand te aanvaarden.

Als uw Kamer desalniettemin de expliciete wens uit spreekt om de Comptabiliteitswet 2001 op dit punt te wijzigen, zou een dergelijke wijziging kunnen worden voorbereid in samenhang met een aantal wijzigingen die zijn aangekondigd in mijn brief van 10 juni jl. (Kamerstukken II 2009/10, 31371, nr. 342). Een daartoe strekkend wetsvoorstel zou dan dit najaar voor advies voorgelegd kunnen worden aan de Raad van State.

Conclusie

Hiervoor is een schets gegeven van de oprichting van een stichting administratiekantoor en certificering van de aandelen ABN AMRO en ASR.

Om de meerkosten van de stichting ten opzichte van het huidige beheer te beperken kan worden gekozen voor een model waarbij de stichting werkt met drie parttime bestuurders die volledig worden ondersteund door het bestaande Bureau Financiële Instellingen. De meerkosten bedragen dan naar verwachting minder dan € 1 miljoen per jaar. Deze kosten zijn nog niet opgenomen in de begroting van Financiën.

Als het bestuur van de stichting met voldoende eigen gezag opereert, hoeft deze vorm van ondersteuning geen afbreuk te doen aan de doelstellingen van de motie-Weekers c.s.

Omdat de Staat bij certificering niet langer zelf het aandelenkapitaal in de participaties houdt, verliest de Algemene Rekenkamer de bestaande bevoegdheden ten aanzien van ABN AMRO Group N.V. en ASR Verzekeringen N.V. Dit zou kunnen worden aanvaard als een consequentie van de gewenste afstand en de zakelijke verhoudingen. Denkbaar is echter op dit punt de Comptabiliteitswet 2001 te wijzigen.

Bij een keuze voor certificering zal een toetsing aan het stichtingenkader moeten plaatsvinden. Ik zal deze toetsing spoedig laten plaatsvinden.

Vervolgens zal over de oprichting van de stichting overleg moeten worden gevoerd met de Algemene Rekenkamer, de Europese Commissie en De Nederlandsche Bank. Ook zullen conceptstatuten voor een Stichting Administratiekantoor en concept certificeringsvoorwaarden moeten worden opgesteld. Eveneens zal afstemming moeten plaatsvinden met ABN AMRO en ASR.

Tenslotte moet de oprichting van de stichting formeel worden voorgehangen bij de Staten-Generaal (op grond van artikel 34 van de Comptabiliteitswet 2001).

Alvorens deze vervolgstappen te zetten overleg ik graag met uw Kamer over deze brief en met name de wijze waarop u wenst dat wordt omgegaan met de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer. Daarbij is het van belang of uw Kamer de oprichting van de stichting en certificering wil aanhouden totdat de Comptabiliteitswet 2001 is gewijzigd.

De minister van Financiën,
J. C. de Jager