

Vergaderjaar 2009–2010

28 165

Deelnemingenbeleid Rijksoverheid

Nr. 101

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 oktober 2009

Met deze brief geef ik gevolg aan twee openstaande toezeggingen aan uw Kamer. Ten eerste heb ik in het algemeen overleg met de vaste kamercommissie Financiën op 25 juni jl. (Kamerstuk 28 165, nr. 99). toegezegd te beschrijven hoe ik om ga met het koppelen van de variabele beloning van bestuurders van staatsdeelnemingen aan het publieke belang dat met deze ondernemingen is gemoeid en waar deze koppeling reeds is gelukt. Ten tweede heb ik u in mijn brief van 19 december jl. (Kamerstuk 28 479, nr. 42). toegezegd mijn argumenten bij de indeling van enkele ondernemingen binnen het nieuwe kader voor beloningsbeleid bij staatsdeelnemingen nader te onderbouwen en te heroverwegen.

Koppeling van variabele beloning aan publieke doelstellingen

Zoals ook beschreven in de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid¹ («Nota»), zijn met alle staatsdeelnemingen publieke belangen verbonden. Het publieke aandeelhouderschap heeft in die gevallen een meer aanvullende waarde op bestaande publiekrechtelijke instrumenten om de publieke belangen te borgen. In mijn brief van 24 april jl.² ben ik nader ingegaan op de publieke belangen die zijn verbonden met de afzonderlijke deelnemingen.

In de Nota is voorts uiteengezet dat het kabinet het accent heeft verlegd van het afstoten van deelnemingen naar het actief beheren van deelnemingen, waarbij het publieke belang nadrukkelijker wordt betrokken. De nota beschrijft op welke wijze het kabinet invulling wil geven aan het actieve beheer van de staatsdeelnemingen; beloningsbeleid is daarbij een belangrijk onderwerp. In mijn brief van 24 oktober heb ik een methodiek gepresenteerd waarmee ik bij de afzonderlijke deelnemingen een nieuw en vooral gematigder beloningsbeleid wil vaststellen. Daarin is ook gemeld dat bij het vaststellen van nieuw beloningsbeleid zal worden vastgelegd dat, waar mogelijk, de variabele beloning van bestuurders wordt gekoppeld aan het behalen van publieke doelstellingen. Het is niet altijd eenvoudig om vast te stellen wat publieke doelstellingen eigenlijk zijn. Enerzijds kan worden gedacht aan een concreet verband

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 28 165, nr. 69.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 28 165, nr. 97.

tussen de doelstellingen in de variabele beloning en het publieke belang dat met de deelneming is verbonden (zoals die per deelneming zijn uiteengezet in voornoemde brief van 24 april jl.). Anderzijds zou ook kunnen worden beoogd de variabele beloningsdoelstellingen te koppelen aan concrete prestaties die direct merkbaar zijn voor burgers of klanten. Deze twee invalshoeken overlappen elkaar niet noodzakelijkerwijs, zeker niet als de «klanten» van een deelneming lastiger aanwijsbaar zijn of vooral bestaan uit andere (overheids)instellingen. In de Nota is beschreven dat ook de continuïteit van de onderneming uiteraard van het grootste belang om het met de deelneming verbonden publieke belang op de lange termijn te waarborgen. Bedrijfseconomische beloningsdoelstellingen kunnen zodoende bijzonder relevant zijn voor het borgen van het publieke belang, terwijl deze wellicht op zichzelf niet zo snel als «publieke doelstellingen» zullen worden gekwalificeerd. Ten slotte zijn publieke doelstellingen niet altijd eenvoudig meetbaar.

NS is een voorbeeld van een staatsdeelneming waarbij publieke doelstellingen vrij eenvoudig te formuleren zijn. Eerder is beschreven dat het voornaamste publieke belang van NS de bereikbaarheid van Nederland via het hoofdrailnet is, waarbij betrouwbaarheid, kwaliteit en sociale veiligheid belangrijke deelbelangen zijn. Indicatoren als punctualiteit, klantoordeel en sociale veiligheid zijn dan voor de hand liggende doelstellingen voor de variabele beloning van de NS-bestuurders, aangezien deze direct ten goede komen aan de burger en zodoende direct verband houden met het publieke belang. Deze publieke doelstellingen bepalen voor 75% de variabele beloning van de NS-bestuurders.

In het beloningsbeleid voor de Schiphol-directie zijn publieke doelstellingen ook goed mogelijk. Het publieke belang van Schiphol richt zich immers niet alleen op de continuïteit, kwaliteit en netwerkontwikkeling van de luchthaven, maar ook op het zorgen voor een duurzame, gezonde en veilige leefomgeving. Variabele beloningsdoelstellingen die zich richten op het verbeteren van, bijvoorbeeld, de oppervlaktewaterkwaliteit rondom de luchthaven of het verminderen van grondlawaai voor omwonenden sluiten goed aan bij het publieke belang. Dit soort doelstellingen zijn opgenomen in de «portefeuille gebonden doelstellingen» van de directieleden, die voor circa 10% à 20% de variabele beloning van de Schiphol-directie bepalen. Ik streef ernaar dit aandeel in het nieuwe beloningsbeleid te verhogen.

Het Havenbedrijf Rotterdam heeft geen burgers als klanten, maar toch zijn ook voor de bestuurders van HbR criteria gevonden die aansluiten bij publieke doelstellingen, zoals duurzaam ruimtegebruik en een goede bereikbaarheid en de veiligheid in en rondom de haven. De variabele beloning van de bestuurders van HbR wordt voor de helft bepaald door dit soort publieke doelstellingen.

Bij sommige deelnemingen is het ingewikkelder om publieke doelstellingen te formuleren. Het publieke belang van bijvoorbeeld BNG is het verzorgen van rendabele financiële dienstverlening tegen lage tarieven voor overheden en instellingen uit de semipublieke sector zowel in goede als in slechte tijden. Variabele beloningsdoelstellingen die met dit publieke belang verband houden richten zich al snel op financiële en kwantitatieve targets (zoals het behoud van de credit ratings) en dus niet zozeer op kwalitatieve doelstellingen die voor de burger direct voelbaar zijn. Hetzelfde geldt min of meer voor De Koninklijke Nederlandse Munt, dat in het kader van het publieke belang vooral de Staat als klant heeft en waardoor publieke doelstellingen lastiger te formuleren zijn.

Soms ligt het om andere redenen ingewikkeld om de juiste publieke doelstelling te formuleren. Holland Casino heeft een taak in het reguleren en beheersen van kansspelen met bijzondere aandacht voor het tegengaan van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegen-

gaan van illegaliteit en criminaliteit. Deelbelangen zijn daarbij het bieden van een betrouwbaar aanbod en het beschermen van de consument. De onderneming kan die taak alleen naar behoren uitvoeren wanneer zij een geloofwaardig legaal alternatief vormt voor de kennelijke speelbehoefte. Het behouden van een zekere positie op de markt zou in die zin dus een verdedigbare doelstelling kunnen zijn in de variabele beloning van de bestuurders van dit bedrijf, die direct verband houdt met het publieke belang. Aan de andere kant zou het streven naar een sterkere positie weer kunnen bijten met de doelstelling om kansspelverslaving tegen te gaan. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de meningen over geschikte publieke doelstellingen uiteen kunnen lopen dan wel dat publieke doelstellingen aan verandering onderhevig zijn.

Kortom, de inzet is om bij het vaststellen van het nieuwe beloningsbeleid bij iedere deelneming te bezien in hoeverre het mogelijk is zinvolle publieke doelstellingen op te nemen in het beloningsbeleid dan wel het aandeel van deze doelstellingen te verhogen. In het eerder toegezegde Jaarverslag Staatsdeelnemingen over 2009, dat ik u rond de zomer van 2010 wil toezenden, zal ik u informeren over de voortgang van het vaststellen van nieuw beloningsbeleid en daarbij ook aandacht besteden aan de publieke doelstellingen in de variabele beloning.

Beoordelingskader beloningsbeleid staatsdeelnemingen

Voorts doe ik u hierbij de in mijn brief van 19 december jl.¹ toegezegde nadere argumentatie bij en heroverweging van de indeling van enkele deelnemingen binnen het nieuwe beoordelingskader voor beloningsbeleid bij staatsdeelnemingen toekomen.

Op 24 oktober jl. heb ik uw Kamer een brief gestuurd, waarin ik een nieuw beoordelingskader presenteerde dat ik wil gaan hanteren bij de vaststelling van nieuw beloningsbeleid bij de staatsdeelnemingen en dat tot doel heeft om de bestuurdersbeloningen bij de deelnemingen te matigen.² Op 30 oktober jl. en op 26 november jl. heb ik met de vaste kamercommissies van Financiën respectievelijk BZK overleg gevoerd over dit nieuwe beoordelingskader. Op 18 december jl. heeft vervolgens een VAO plaatsgevonden over de normering van topinkomens in de semipublieke sector, waarbij ten aanzien van de staatsdeelnemingen twee moties zijn ingediend en aangehouden. De motie-Kalma verzoekt het kabinet «de keuze van het beloningsregime voor de Nederlandse Spoorwegen, de Luchthaven Schiphol en de Havenbedrijven te heroverwegen, een indeling te kiezen die meer recht doet aan het specifieke publieke karakter van de betreffende bedrijven en de Kamer daarover te informeren».³ De motie-Anker verzoekt het kabinet «om Tennet, Prorail en Holland Casino onder het beloningsregime van het maximum van 130% van het ministersalaris te brengen».⁴ Met mijn brief van 19 december jl. heb ik vervolgens toegezegd uw Kamer nader te informeren over de argumenten die ten grondslag lagen aan de indeling van de in de moties deelnemingen en heb ik aangegeven bereid te zijn de aannames opnieuw te bekijken en te bezien of deze deelnemingen binnen het te hanteren beoordelingskader lager gepositioneerd kunnen worden.⁵ De plaats van de deelnemingen binnen het beoordelingskader is grotendeels afhankelijk van de strategie en de activiteiten van de betreffende ondernemingen. Ik heb daarom bewust de conclusies uit het algemeen overleg met de vaste kamercommissie van Financiën over de met de staatsdeelnemingen gemoeide publieke belangen en strategie van 25 juni jl. afgewacht alvorens de aannames die aan de indeling ten grondslag lagen opnieuw te bekijken. De Kamer zag tijdens en na het overleg van 25 juni jl. overigens geen redenen mijn conclusies over publieke belangen en strategie aan te vechten.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 28 479, nr. 42.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 28 479, nr. 39.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 30 111, nr. 46.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 30 111, nr. 42.

⁵ Het aandeelhouderschap van ProRail berust bij de minister van Verkeer en Waterstaat, die separaat zal reageren op dat deel van de motie-Anker.

In mijn brief van 19 juni kondigde ik aan dat ik voortvarend met de nieuwe methodiek aan de slag zou gaan bij de bedrijven die geen onderdeel van discussie meer zijn. Ik kan u melden dat de methodiek zijn nut heeft bewezen. De methodiek heeft geleid tot een daling van de maximale beloning bij FMO met vijf procent en tot bijna een halvering van de maximale beloning bij BNG (in de brief van 24 oktober werd al duidelijk dat bij BNG een forse matiging nodig was). Ook is de bezoldiging van het bestuur van Connexion met tientallen procenten verlaagd.¹ Voorts is de maximale beloning bij NWB 13% verlaagd. Dat is al fors, maar gaat mij nog niet ver genoeg. Ik heb aan de raad van commissarissen van NWB gemeld dat ik een verdere matiging wil bereiken, waarover inmiddels wordt gesproken. Met de overige deelnemingen die geen onderdeel waren van de moties wordt intensief gesproken over een nieuw beloningsbeleid conform de methodiek, die ook bij die deelnemingen tot matiging moet leiden. Deze matiging zal worden geëffectueerd bij nieuwe benoemingen; bestaande afspraken worden vanzelfsprekend gerespecteerd. In het jaarverslag staatsdeelnemingen 2009 hoop ik u meer resultaten te kunnen melden.

In deze brief zet ik als eerste nog eens het beoordelingskader voor het beloningsbeleid bij staatsdeelnemingen uiteen. Vervolgens ga ik dieper in op de argumenten die aan de indeling van de genoemde bedrijven ten grondslag liggen. Het opnieuw bekijken van deze aannames heeft bij een aantal deelnemingen geleid tot aanpassingen die mijns inziens tegemoet komen aan de in de moties uitgesproken wens om het beoordelingskader voor deze deelnemingen aan te scherpen.

Functie beoordelingskader beloningsbeleid

De staatsdeelnemingen zijn organisaties met bedrijfsmatige processen en een met het bedrijfsleven overeenkomstige organisatiestructuur. De achterliggende overweging van het staatsaandeelhouderschap is echter altijd het publieke belang van de ondernemingen. In mijn brief van 24 april jl. en het AO van 25 juni over de publieke belangen en strategie van de staatsdeelnemingen kwam reeds aan de orde dat dit niet wil zeggen dat de strategie en de activiteiten van de ondernemingen daarmee ook per definitie beperkt moeten blijven tot de uitvoering van *alleen* activiteiten vanwege het publieke belang. Zo kan bijvoorbeeld sprake zijn van synergievoordelen tussen de activiteiten die een staatsdeelneming uitvoert uit hoofde van het publieke belang en andere, aanverwante activiteiten die in concurrentie worden uitgeoefend. Daarmee kunnen kosten worden gespreid en wordt doelmatigheid bevorderd. Ook kan de concurrentie besloten liggen in het publieke belang zelf, zoals bij internationale spelers als Schiphol of het Havenbedrijf Rotterdam. Zodoende opereren staatsdeelnemingen soms in een meer concurrerende omgeving dan op het eerste gezicht lijkt.

Echter, de grond voor het aandeelhouderschap van de Staat blijft het publieke belang dat met de onderneming is gemoeid. Dit vindt zijn weerklag in de wijze waarop de staat als aandeelhouder acteert. Zo ook ten aanzien van het beloningsbeleid, dat voldoende gematigd moet zijn. De uitdaging bij het formuleren van een goed beloningsbeleid voor staatsdeelnemingen is het verenigen van zowel de publieke als de private context.

Om als aandeelhouder actief en effectief met de ondernemingen in gesprek te kunnen gaan over hun beloningsbeleid is een coherent, degelijk en logisch opgebouwd beoordelingskader nodig. Zeker omdat mijn doel is de beloningen bij de deelnemingen (sterk) te matigen. Daarbij is het allereerst noodzakelijk de deelnemingen, die uiteraard uiteenlopend van karakter zijn, van elkaar te kunnen onderscheiden naar voor het te voeren beloningsbeleid relevante aspecten. Zoals in mijn brief van

¹ De beloningen van de nieuw benoemde bestuurders zijn vooruitlopend op vaststelling van een nieuw beloningsbeleid met circa 35% verlaagd. Over het nieuwe beloningsbeleid worden momenteel gesprekken gevoerd.

24 oktober al uiteen werd gezet, begint het beoordelingskader dan ook met een categorisering van de deelnemingen, op basis van de door de commissie-Dijkstal aangedragen en door het kabinet overgenomen criteria:

1. de mate van publieke financiering;
2. de mate van commerciële concurrentie;
3. de mate van publiek belang;
4. de status van rechtspersoon met een wettelijke taak.

Zodoende ontstaat een driedeling van deelnemingen in de categorieën:

- publiek;
- publiek/markt;
- markt/publiek.

Deze driedeling onderscheidt de deelnemingen naar de mate waarin ze meer in een (semi)publieke en meer in een commerciële omgeving opereren.¹ De categorisering geeft daarmee voor iedere deelneming een eerste richting voor de toe te passen weging tussen de private en de nieuw te introduceren (semi)publieke arbeidsmarktreferentiegroepen die uiteindelijk het beloningsmaximum bepalen dat in het nieuw vast te stellen beloningsbeleid wordt opgenomen. Introductie van (semi)publieke referentiegroepen leidt tot (soms forse) matiging van de beloningen, omdat het beloningsbeleid bij de ondernemingen in het verleden doorgaans louter werden afgestemd op de private sector.

Publiek

Ondernemingen in de categorie *publiek* bewegen zich in overwegende mate in de (semi)publieke sfeer. Zij zijn bijvoorbeeld niet of nauwelijks onderhevig aan commerciële concurrentie, verrichten overwegend publieke taken of zijn afhankelijk van publieke bekostiging. Voor deze deelnemingen zijn topfuncties in de (semi)publieke sector een logisch referentiekader. Dat is reden om in deze categorie het eerder aan uw Kamer gemelde normbedrag voor topbeloningen in de publieke en semi-publieke sector als maximum te laten gelden. Bij deze ondernemingen ga ik een nieuw beloningsbeleid vaststellen waarin dit maximum wordt opgenomen.

Publiek/markt

De ondernemingen in de categorie *publiek/markt* bewegen zich ook in een publieke context, maar ondervinden – meer dan de ondernemingen in de vorige categorie – de invloed van de markt. Deze deelnemingen concurreren voor een gedeelte van hun activiteiten met de markt of zijn voor hun topfuncties, meer dan de publieke categorie, afhankelijk van bestuurders met ervaring in een commerciële omgeving. Ook bij deze ondernemingen ga ik een nieuw beloningsbeleid vaststellen (of heb dat al gedaan, zoals in de inleiding reeds genoemd), waarin een beloningsplafond wordt opgenomen. Gezien de aard van deze ondernemingen dient het plafond te worden bepaald door twee arbeidsmarktreferentiegroepen: een (semi)publieke en een private groep. De weging tussen (en samenstelling van) de twee groepen wordt afgestemd op de activiteiten van de specifieke onderneming, maar in de categorie *publiek/markt* geldt dat de (semi)publieke referentiegroep *ten minste* voor 50% meeweegt. In mijn brief van 24 oktober gaf ik reeds indicatieve bandbreedtes van de te verwachten matigingen als gevolg van deze methodiek.

Markt/publiek

De ondernemingen in de categorie *markt/publiek* opereren in een compe-

¹ Voor een overzicht van de deelnemingen en hun indeling verwijs ik naar mijn brief van 24 oktober.

titieve omgeving. Uiteraard is ook met hun activiteiten een publiek belang gemoeid, maar het zijn onmiskenbaar commercieel georiënteerde organisaties met nationale en/of internationale concurrenten. Ook bij deze deelnemingen zal een nieuw beloningsbeleid worden vastgesteld waarin een beloningsmaximum wordt opgenomen. Wederom wordt dat maximum bepaald door een weging tussen een (semi)publieke en een private arbeidsmarktreferentiegroep. Ook in deze categorie is een aanzienlijke matiging te verwachten door de introductie van (semi)publieke referentiegroepen, die bij de ondernemingen in deze categorie voor *ten minste* 25% meeweegt.

De feitelijke bezoldiging van de bestuurders wordt aldus vastgesteld door de specifiek op de onderneming afgestemde weging tussen de (semi)publieke en private arbeidsmarktreferentiegroepen. De beloningen bij de deelnemingen vormen zo een glijdende schaal tussen het publieke en private spectrum.

De commissie-Dijkstal heeft in haar advies geconcludeerd dat het juridische eigendom geen onderscheidend criterium is bij de afbakening van de semipublieke sector en bij de keuze voor één van zijn beloningsregimes. In lijn met het advies leidt het overheidseigendom dan ook niet onverbiddeijk naar één van de drie categorieën binnen de methodiek voor staatsdeelnemingen. De overweging in de onderhavige moties, dat betreffende deelnemingen in overheidshanden zijn en daarom lager moeten worden gepositioneerd, strookt m.i. dan ook niet met de kabinetsreactie op het advies van de commissie-Dijkstal en ook niet met de eerder met uw Kamer besproken methodiek voor staatsdeelnemingen. Bovendien is deze overweging onvoldoende onderscheidend, omdat de omstandigheid van (gedeeltelijk) overheidseigendom van toepassing is op *alle* staatsdeelnemingen en daardoor geen recht door aan de grote verschillen tussen de ondernemingen.

In mijn eerdergenoemde brief van 19 december constateerde ik reeds dat een meerderheid van uw Kamer de nieuwe methodiek ondersteunt, maar dat u ten aanzien van de indeling van vijf specifieke deelnemingen (NS, Havenbedrijf Rotterdam, Schiphol, Tennet en Holland Casino) nog onvoldoende overtuigd bent. Mijns inziens is het van belang, dat de uiteindelijk te hanteren indeling van iedere deelneming verklaarbaar is op basis van de methodiek. De uiteindelijk aan de raden van commissarissen mee te geven wegingspercentages tussen de (semi)publieke en private arbeidsmarktreferentiegroepen dienen verklaarbaar te zijn op basis van de activiteiten van de onderneming. Om effectief met de raden van commissarissen in discussie te kunnen gaan is het immers noodzakelijk dat de voorstellen goed onderbouwd zijn, teruggrijpen op een degelijk kader en recht doen aan de gekozen criteria (en daarmee aan de aard van het bedrijf). Dit is in het belang van de onderneming, maar uiteindelijk ook in het belang van de partijen die gebruik maken van de diensten van het bedrijf. Ook dit publieke belang mag niet uit het oog worden verloren.

Indeling deelnemingen

De criteria zoals geadviseerd door de commissie-Dijkstal zijn in eerste instantie bepalend voor de indeling in één van de drie categorieën. Deze criteria zijn: mate van publieke financiering, mate van commerciële concurrentie, mate van publiek belang en de status van rechtspersoon met een wettelijke taak.

Een publiek belang is bij alle staatsdeelnemingen aanwezig. Wat betreft de status van rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT) ga ik af op het overzicht van RWT's en zelfstandige bestuursorganen zoals gevoegd bij het advies van de commissie-Dijkstal. Ten aanzien van publieke bekosti-

ging hanteer ik de criteria van de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (WOPT). Bij het toetsen van het criterium commerciële concurrentie heb ik mijn brief van 24 april jl. inzake publieke belangen en strategie van de staatsdeelnemingen als uitgangspunt genomen alsmede de conclusies daarover tijdens het Algemeen Overleg van 25 juni.

Hieronder vat ik de scoring van de in de moties genoemde deelnemingen op de criteria van de commissie-Dijkstal samen.

Deelneming	RWT	Publieke bekostiging	Commerciële concurrentie	Publiek belang
Schiphol	-	-	+	+
NS	-	-	+/-	+
Holland Casino	-	-	+/-	+
Havenbedrijf Rotterdam	-	-	+	+
Tennet	-	-	+/-	+

Hieronder ga ik per deelneming nader in op de beoordeling van deze criteria en bezie in hoeverre er aangrijpingspunten zijn om tot een andere indeling te komen. Onderaan de brief vindt u een samenvatting van de resultaten van mijn heroverwegingen. Het naar aanleiding van de moties opnieuw toepassen van de criteria en het debat van 25 juni jl. hebben mij ertoe gebracht om bij NS en Tennet de (semi)publieke referentiegroep een zwaarder gewicht te geven bij de vaststelling van het bezoldigingsmaximum. Dit zal leiden tot een verdere matiging van de beloningen bij die ondernemingen.

NS

Naar mijn mening is bij NS een aanzienlijke matiging ten opzichte van het vigerende beloningsbeleid mogelijk. NS is van oorsprong een organisatie met een sterk maatschappelijk karakter, met als kernactiviteit de exploitatie van het Nederlandse Hoofdrailnetwerk (HRN). NS heeft inmiddels echter meer activiteiten. Zo is de onderneming actief op het gebied van exploitatie van stations (horeca en retail), belegt en beheert vastgoed in stationsgebieden, exploiteert lokale en internationale concessies op zowel bus- als treinvervoer en is ten slotte actief op het gebied van railonderhoud en in de bouwsector. Uiteindelijk vormen de activiteiten op het HRN 40% van de totale omzet van NS.

De activiteiten op het HRN beschouw ik niet als concurrerend, waarbij moet worden aangetekend dat er sprake is van een tijdelijke concessie en concurrentie met andere vervoermodaliteiten. Bovendien heeft NS de opdracht om het personenvervoer over het spoor de komende jaren significant te laten groeien. De overige activiteiten zijn in wisselende mate aan concurrentie onderhevig. Bij de exploitatie van stations (retail en horeca) is sprake van een alleenrecht. Hierbij wordt synergie met het reizigersvervoer nagestreefd. Er zijn echter wel alternatieven voor de retail en horeca op het station, zeker in de directe nabijheid van stations in de grote stadscentra. De internationale en multimodale concessies die NS exploiteert vinden zeker in concurrentie plaats en het past ook binnen de strategie van NS om deze activiteiten, zij het met mate, uit te blijven breiden. NS beweegt zich hiermee in toenemende mate in een competitieve omgeving en is dan ook een bedrijfsmatig georiënteerde organisatie. Deze kwalificatie doet overigens niets af aan het feit dat ik van mening ben dat NS een zeer belangrijke maatschappelijke verantwoordelijkheid heeft die niet mag ondersneeuwen door de commerciële activiteiten.

De overige criteria van de commissie-Dijkstal langslowend concludeer ik dat NS geen RWT is, er geen sprake is van directe publieke bekostiging, maar dat er wel sprake is van een publiek belang.

Dit alles in overweging nemende meen ik dat bij de vaststelling van een nieuw beloningsbeleid voor NS zeker de beloningen van vergelijkbare functies in de (semi)publieke sector moeten worden meegewogen, maar dat het beloningsbeleid ook een relatie moet hebben met de beloningen bij marktpartijen in hetzelfde segment en van vergelijkbare omvang. Niettemin wil ik nogmaals benadrukken dat ten aanzien van alle deelnemingen matiging van de bestuurdersbeloningen het uitgangspunt is. Ook voor NS. Aanvankelijk was ik voornemens om het beloningsmaximum voor NS voor 25% door de (semi)publieke referentiegroep te laten bepalen. Heroverweging van het feit dat het HRN (een niet concurrerende activiteit) in belangrijke mate bijdraagt aan de omzet van NS heeft mij ertoe gebracht dit aandeel van de (semi)publieke referentiegroep op te trekken tot 40%, hetgeen tot verdere matiging zal leiden.

Schiphol

Ik verwacht ook bij Schiphol aan de hand van het nieuwe beoordelingskader een matiging van de beloningen te kunnen doorvoeren. Schiphol Group kent de volgende activiteiten: Aviation, Consumers (concessies, retail en parking), Vastgoed en Allianties & Participaties. Ik constateer dat Schiphol minimaal scoort op de criteria van de commissie-Dijkstal. De luchthaven is geen RWT en gezien het feit dat de onderneming niet onder de werkingssfeer van de WOPT valt is er geen sprake van overwegende publieke bekostiging. De luchthaven vertegenwoordigt als mainport uiteraard wel een groot publiek belang.

De NMa heeft enige jaren geleden geconstateerd dat Schiphol ten aanzien van bepaalde luchtvaartmaatschappijen een economische machtspositie heeft. Het kabinet heeft gekozen voor economische regulering met behulp van (ex ante) sectorspecifieke regels die zijn vastgelegd in de Wet Luchtvaart. Schiphol stelt met inachtneming van deze wet de tarieven en voorwaarden vast en heeft de verplichting eerst de gebruikers te consulteren. Deze consultatie is niet vrijblijvend. Schiphol kan slechts gemotiveerd voorbijgaan aan de wensen van de gebruikers. Het toezicht is in handen gelegd van een onafhankelijke toezichthouder, de NMa. Uitsluitend de kosten die Schiphol maakt in het kader van luchtvaartactiviteiten mogen in de tarieven worden doorberekend. Bij deze diensten gaat het om het laten landen, opstijgen en parkeren van vliegtuigen, de afhandeling van passagiers en hun bagage en de beveiliging van passagiers en hun bagage. Met de evaluatie van de Luchtvaartwet zal worden gekeken naar de doeltreffendheid en effecten van de tariefregulering in de praktijk en zal worden bekeken of er nog steeds sprake is van de eerdergenoemde machtspositie richting bepaalde luchtvaartmaatschappijen.

Ondanks de economische machtspositie in Nederland is de onderneming in haar luchtvaartactiviteiten niet vrij van marktinvloed van buiten de Nederlandse grenzen, zeker niet op de langere termijn. Immers, Schiphol haalt een substantieel gedeelte van haar inkomsten uit transferpassagiers (43% in 2008) en concurreert hiermee met de grote hubs in West-Europa en in toenemende mate ook met de snelgroeiende internationale luchthaven van Dubai, waarbij steeds vaker via secundaire luchthavens in Europa passagiers worden weggetrokken. Bovendien ondervindt Schiphol ook in de Origination/Destination markt meer concurrentie van regionale luchthavens vlak over de landsgrenzen. Schiphol concurreert ten aanzien van luchtvaartactiviteiten dus wel degelijk en moet alle zeilen bijzetten om haar positie in Europa te behouden.

Bij de totstandkoming van de Wet Luchtvaart werd ten aanzien van de activiteiten op het gebied van vastgoed en retail geconstateerd dat hier geen sprake is van een machtspositie die marktregulering noodzakelijk maakte en dat de mededingingswet en het Europese mededingingsrecht volstaan om eventueel misbruik te voorkomen.

De onderneming ondervindt, kortom, in al haar activiteiten concurrentie,

zowel op internationale als op nationale schaal. Ook voor Schiphol is de arbeidsmarkt in de private sector dus een ankerpunt. Dit neemt niet weg, dat ook de bestuurdersbeloningen bij Schiphol moeten worden gemaximeerd. Ik treed dan ook in overleg met de raad van commissarissen met als doel een nieuw beloningsbeleid voor de Schiphol-directie vast te stellen, waarin een nieuw beloningsmaximum wordt opgenomen waarbij de (semi)publieke referentiegroep een gewicht van 25% krijgt. Ik verwacht hierdoor ook bij Schiphol een matiging van de beloningen.

Havenbedrijf Rotterdam

Het Havenbedrijf Rotterdam (HbR) heeft ten opzichte van de andere ondernemingen in de categorie markt/publiek reeds het meest gematigde beloningsbeleid, waardoor de verwachte matiging minder fors zal zijn dan bij enkele andere deelnemingen. De positie van HbR is vergelijkbaar met die van de andere mainport, Schiphol. Het Havenbedrijf beheert voor Nederland cruciale infrastructuur en heeft als verreweg de grootste haven in Nederland een zeer sterke marktpositie. Belangrijk verschil met Schiphol is echter dat het Havenbedrijf vrijwel uitsluitend omzet genereert door activiteiten die direct samenhangen met haar kerntaak. De onderneming ontvangt haar inkomsten voor het grootste deel uit (zee)havengeld, dat reders betalen voor het gebruik van infrastructuur, en uit huur-opbrengsten voor de grond. De tarieven voor het havengeld worden vastgesteld door HbR na marktconsultatie. Er is derhalve sprake van zelfregulering en de onderneming valt dan ook buiten de werkingssfeer van de WOPT.

Het HbR ondervindt binnen Nederland geen significante concurrentie; de andere Nederlandse havens zijn aanzienlijk geringer in omvang. De onderneming treedt echter wel in forse concurrentie met de andere grote havens in West-Europa, en dan met name met Antwerpen, Hamburg en Bremen. In een NMa-onderzoek naar de economische machtspositie van het Havenbedrijf uit 2005 is opgemerkt dat HbR ten aanzien van de tarifiering niet concurreert met andere havens, aangezien deze kosten slechts een beperkt gedeelte uitmaken van de totale transportkosten. De concurrerende factor zit met name in de kwaliteit van de haven als geheel (afhandeling scheepvaart, groei mogelijkheden, achterlandverbindingen, etc.). Hierbij kan tevens het onderscheid worden gemaakt tussen verschillende productgroepen. De NMa concludeert dat HbR ten aanzien van de segmenten containers en *roll-on, roll-off* niet over een economische machtspositie beschikt. Voorts is een belangrijk aspect bij de weging van de mate van concurrentie dat de aanleg van de Tweede Maasvlakte met name is gericht op het faciliteren van de groei in het containersegment. Hiermee zal de mate van concurrentie tussen de havens in de Hamburg-Le Havre range de komende jaren gaan toenemen. Ten slotte is van belang dat het Havenbedrijf geen RWT is.

Ik ben van mening dat het beloningsbeleid bij het Havenbedrijf Rotterdam, gezien de score op de criteria (geen overwegende mate van publieke financiering, toenemende concurrentie en geen RWT), een relatie dient te hebben met de beloningen bij vergelijkbare marktpartijen. Mijn streven is desondanks om ook de beloningen bij HbR te maximeren. De (semi)publieke peergroup van HbR krijgt een gewicht van 25%. De Staat is bij HbR minderheidsaandeelhouder. De andere aandeelhouder is de gemeente Rotterdam. Ten aanzien van het onderwerp beloningsbeleid is tussen beide aandeelhouders echter afgesproken dat besluiten daarover slechts met wederzijdse instemming kunnen worden genomen.

Holland Casino

Ik verwacht dat het nieuw vast te stellen beloningsbeleid bij Holland Casino behoorlijk gematigder zal zijn dan de huidige beloningen. Wanneer

Holland Casino langs de relevante criteria wordt gelegd, dan constateer ik dat deze onderneming geen RWT is, de onderneming niet uit publieke middelen wordt gefinancierd en in zekere mate blootstaat aan commerciële concurrentie. Met de onderneming is een wezenlijk publiek belang verbonden.

Holland Casino heeft als taak om op een binnen het kansspelbeleid passende wijze casinospelen aan te bieden. Ten aanzien van de tafelspelen heeft de onderneming een wettelijk monopolie en treedt dus niet in concurrentie. De helft van de omzet van Holland Casino wordt echter behaald uit speelautomaten. Hoewel speelautomaten in Holland Casino, in speelhallen en in de horeca (café's) elk aan een eigen, specifiek regime zijn onderworpen, is er in de praktijk toch sprake van een zekere mate van concurrentie tussen het aanbod van kansspelen via speelautomaten in Holland Casino en dat in speelhallen. Holland Casino ondervindt ook in toenemende mate concurrentie van kansspelen op internet. Holland Casino heeft de complexe taak om binnen die concurrerende omgeving kansspelliefhebbers naar haar eigen gelegenheden te leiden, maar het publiek tegelijk niet aan te zetten tot gokken.

Een belangrijke overweging om Holland Casino in te delen in de categorie publiek/markt (en dus niet in de categorie markt/publiek) is dat de onderneming door het restrictief kansspelbeleid bewust wordt beperkt in haar mogelijkheden om de concurrentie aan te gaan. De opdracht aan Holland Casino is dan ook vooral het behouden van haar positie als een toonaangevende en verantwoorde aanbieder van kansspelen in Nederland. Deze expliciete beperking van de mogelijkheden om te concurreren maken dat de (semi)publieke referentiegroep met 75% een relatief groot gewicht krijgt bij het bepalen van de maximale beloning.

Tennet

Het nieuwe beoordelingskader zal naar verwachting leiden tot een flinke matiging van het beloningsbeleid bij Tennet. Ik ben van mening dat een onderscheid dient te worden gemaakt tussen de beheerders van de lokale netten en de landelijke netbeheerder Tennet. Hoewel verreweg het grootste gedeelte van de inkomsten van Tennet afkomstig is uit de geregelde exploitatie van het Nederlandse hoogspanningsnet, onderscheidt Tennet zich van de lokale netbeheerders doordat zij ook ongeregelde activiteiten heeft. Bijvoorbeeld in de vorm van de internationale koppeling van netwerken (Britned kabel), de exploitatie van energiebeurzen in Nederland, België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk en de exploitatie van glasvezelverbindingen en telecom-opstelpunten. Alhoewel de inkomsten voor de geregelde activiteiten gedeeltelijk behaald worden in concurrentie met buitenlandse (beursgenoteerde) ondernemingen, is de mate waarin Tennet in directe commerciële concurrentie treedt beperkt. Er is echter wel sprake van commerciële invloed en bovendien heeft Tennet een belangrijke rol in het realiseren van een Europese elektriciteitsmarkt. De elektriciteitsmarkt is immers een internationale markt, waarbij Tennet in complexe onderhandelingen moet treden met buitenlandse (beursgenoteerde) ondernemingen om projecten te kunnen realiseren.

Tennet valt niet onder de werkingssfeer van de WOPT, waarmee kan worden geconcludeerd dat de onderneming in overwegende mate niet publiek wordt bekostigd. Ten slotte is Tennet geen RWT meer, maar is met haar activiteiten uiteraard wel een publiek belang verbonden.

Deze overwegingen hebben mij ertoe gebracht om Tennet niet in te delen in de categorie publiek. Na heroverweging van bovenstaande feiten (overwegend geregelde activiteiten en de beperkte concurrentie) kan ik mij echter voorstellen dat het aandeel van de (semi)publieke referentiegroep voor Tennet wordt verhoogd van de aanvankelijke 50% naar 75%.

Ten slotte geef ik u hieronder de samengevatte resultaten van mijn heroverweging ten aanzien van de wegingverhoudingen tussen de (semi)publieke, private en internationale arbeidsmarktreferentiegroepen die ik voornemens ben mee te geven aan de raden van commissarissen van de betreffende deelnemingen.

Onderneming	Mix na heroverweging			Mix voor heroverweging		
	(Semi) publiek	Privaat	Internationaal	(Semi) publiek	Privaat	Internationaal
Holland Casino	75%	25% ¹	–	75%	25%	
Tennet	75%	25%	–	50%	25%	25%
NS	40%	35%	25%	25%	50%	25%
Schiphol	25%	50%	25%	25%	50%	25%
Havenbedrijf Rotterdam	25%	50%	25%	25%	50%	25%

¹ De internationaal opererende peers van Holland Casino bevinden zich voornamelijk de private sector, deze inkomens zijn veelal niet openbaar. Nu zal alleen naar Nederlandse peers worden gekeken.

Ten slotte

Matiging van beloningsbeleid is doorgaans een moeizaam proces. Ik hoop dat u mij in mijn streven steunt om, met de in deze brief nogmaals uiteengezette methodiek, tot verlaging van bestuurdersbeloningen bij de staatsdeelnemingen te komen. Uw steun is nodig in de, niet altijd eenvoudige, overleggen met de raden van commissarissen van de deelnemingen. Dat blijkt uit de nu lopende onderhandelingen die worden gevoerd met de deelnemingen die geen onderwerp van overleg meer zijn met uw Kamer. De door uw Kamer ingediende moties onderstrepen dat u, samen met mij, het noodzakelijk acht dat de beloningen bij staatsdeelnemingen in het algemeen, en bij de genoemde instellingen in het bijzonder, zullen worden gematigd. Bovengenoemde nadere argumentatie bij de gekozen indeling en de in een aantal gevallen voorgestelde verhoging van het aandeel van de (semi)publieke referentiegroep bij de vaststelling van de uiteindelijke beloningsmaxima sterkt u hopelijk in uw overtuiging dat de beloningen bij de deelnemingen de komende periode daadwerkelijk een (in sommige gevallen flinke) neerwaartse beweging zullen maken. Na de goede resultaten bij BNG, FMO en Connexxion zou ik ook graag met de in deze brief genoemde deelnemingen aan de slag gaan.

De minister van Financiën,
W. J. Bos