
Vergaderjaar 2012–2013

28 165

Deelnemingenbeleid Rijksoverheid

Nr. 146

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 26 februari 2013

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen voorgelegd aan de minister van Financiën naar aanleiding van de brief van 14 december 2012 inzake de resultaten van het onderzoek naar de overname Gasunie Deutschland (Kamerstuk 28 165, nr. 139). De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 26 februari 2013. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Van Nieuwenhuizen-Wijbenga

De griffier van de commissie,
Berck

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het onderzoek naar overname Gasunie Deutschland en achten de conclusies van het rapport evenals de minister ernstig. Zowel het rapport als de brief van de minister roepen nog wel de nodige vragen op.

Allereerst is er door het Ministerie van Financiën en de Gasunie een selectie gemaakt van de aanwezige informatie en documentatie, die American Appraisal heeft kunnen gebruiken. Op basis waarvan is deze selectie gemaakt? Er was mogelijkheid om aanvullende informatie op te vragen, is dat ook gebeurd? En heeft American Appraisal alle gevraagde informatie gekregen? Zo nee, welke niet?

In het rapport staat dat op 16 oktober 2007 de minister ambtelijk is geïnformeerd over het overnametraject. Wanneer is de desbetreffende ambtelijke directie voor het eerst geïnformeerd? Waarom zou de desbetreffende directie pas na afronding van het due diligence onderzoek nader worden geïnformeerd? Was het eerste niet bindende bod bekend bij de directie en/of de minister? Aan welke risico's is gedacht? Was de regulering in Duitsland toen al in beeld? Zo ja, hoe? Zo nee, waarom niet?

In het rapport staat dat de overnameovereenkomst en de uiteindelijke levering van de BEB-aandelen nog ruim een half jaar heeft geduurd. Waarom was er dan haast met de controlled auction? Is er door de Gasunie en/of minister ook verzocht om het proces degelijker en langzamer te laten verlopen? Was bekend dat de organisatie (BEB was immers nog niet opgericht) feitelijk nog niet geregeld was?

Van de kant van Gasunie is van meet af aan en consequent onderkend dat er grote onzekerheid bestond met betrekking tot het Duitse reguleringskader, zo valt verder uit het rapport op te maken. Wat was precies bekend en werd dat ook onderkend door de minister als aandeelhouder? Waarom is er niet meer onderzoek gedaan naar het Duitse reguleringskader door de minister?

De leden van de VVD-fractie merken op dat er geen onderbouwing is aangetroffen voor het beperken van de minst gunstige scenario's. Welke redenen heeft de Gasunie daarvoor gegeven? Welke redenen heeft de Gasunie achteraf gegeven voor de beperking van de scenario's? Wat hebben de betrokkenen (RvB) gegeven als motivering om te gaan voor de meest positieve scenario's?

Bij de goedkeuring van het overnamebod door de minister is aangegeven dat de Staat de conclusie van de RvB van de Gasunie deelde op grond van een aantal overwegingen. Waar was dit op gebaseerd? Alleen op basis van overwegingen of ook op basis van fouten? Op basis van welk informatie heeft de minister de goedkeuring afgegeven? Met name ook als het gaat om het meest waarschijnlijke reguleringsscenario? Welke overwegingen? Waren alle scenario's en de gevolgen van de keuze voor het scenario bekend bij de minister?

En waarom is er door de minister/aandeelhouder destijds op enig moment in het overnameproces niet gevraagd om een waardering door een onafhankelijke derde partij?

De belangrijke informatie over BEB is niet verstrekt. Welke informatie ontbrak achteraf gezien? Waarom is bij de Gasunie en/of de minister na het financiële due diligence onderzoek geen bel gaan rinkelen? Zijn Shell en ExxonMobil volgens de minister aansprakelijk voor het niet goed

leveren van alle benodigde informatie? De afschrijvingen op BEB zijn toe te wijzen aan wijzigingen in het reguleringskader in zowel Duitsland als Nederland. Om welke wijzigingen in Nederland gaat het?

Met betrekking tot de brief van de minister hebben de leden van de VVD-fractie ook een aantal aanvullende vragen.

Zo wordt in de brief slechts beperkt ingegaan op de rol van de aandeelhouder (het Ministerie van Financiën). Kan de minister in de beantwoording nader ingaan op het gehele proces bij het ministerie en de afwegingen die daar zijn gemaakt? De minister geeft bijvoorbeeld aan dat de aandeelhouder in 2007 pas in een laat stadium is betrokken. Hoe heeft dit kunnen gebeuren? Welke rol heeft de aandeelhouder hierbij ingenomen? Heeft de aandeelhouder actief betrokkenheid nagestreefd? En hoe verhoudt dit zich tot de opmerking op pagina 4 dat het ministerie naar tevredenheid betrokken is geweest? Hoe heeft desbetreffende betrokkenheid destijds plaatsgevonden?

De minister geeft aan dat tot december 2007 nog het oude staatsdeelnemingenbeleid 2001 (aandeelhouderschap op afstand) gold en dat na deze periode een nieuw staatsdeelnemingenbeleid is vastgesteld. Wat zou er anders gegaan zijn als het nieuwe beleid al had gegolden? Welke mogelijkheden waren er onder het oude staatsdeelnemingenbeleid niet die er nu wel zijn? Welke mogelijkheden waren er onder het oude staatsdeelnemingenbeleid om de overname tegen te houden? En aangezien het rapport over de overname van Gasunie Deutschland er nog niet was bij het opstellen van het nieuwe deelnemingenbeleid, zijn er aanvullende aanpassingen noodzakelijk naar aanleiding van de bevindingen in het rapport?

Ook is er een intern protocol ontwikkeld door het ministerie voor beoordeling van overnames. Wat regelt dit protocol? Hoe had dit protocol de fouten die bij de overname door Gasunie zijn gemaakt kunnen voorkomen? Welke toetsingscriteria worden in dit protocol toegepast? Kan dit protocol met de Kamer worden gedeeld?

In de brief van de minister valt verder te lezen dat de resterende drie commissarissen bereid zijn te vertrekken en dit zal in het voorjaar 2013 gebeuren. Is er een financiële regeling met deze personen afgesproken? Zo ja, welke?

De minister geeft in de brief ook aan dat de verkopende partijen mogelijk ontoereikende informatie hebben verschaft. Hoe zeker is dit? Welke stappen onderneemt de minister om dit zeker te krijgen? Wordt hier nadere studie naar verricht? Indien blijkt dat met zekerheid gesteld kan worden dat er ontoereikende informatie is verschaft, welke stappen zal de minister dan overwegen?

In de brief wordt ook de opmerking van de onderzoekers aangehaald dat het niet uitgesloten is dat de voordelen van de overname op lange termijn toch groter blijken te zijn dan de thans op korte termijn gesignaleerde nadelen. De minister merkt hierbij op dat dit nog enig perspectief biedt op verbetering van de waarde in de toekomst. Welke berekening ligt hieraan ten grondslag? Kan deze berekening met de Kamer worden gedeeld? Waarop is de slotopmerking gebaseerd dat de Gasunie «in de toekomst» dividend aan de staat zal uitkeren. Hoe en in welke mate is dit in de begroting verwerkt?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderzoek en de kabinetsreactie. Deze leden sluiten zich aan bij het kabinet en accepteren de ernstige conclusies zonder voorbehoud en beoordelen de gang van zaken, net als het kabinet, als uitgesproken negatief.

Welke rol speelt het aangekochte netwerk in het gasrontondebeleid? Op welke manier zou het aangekochte netwerk moeten leiden tot lagere tarieven? Op welke manier kan voorkomen worden dat de afschrijvingskosten worden afgewenteld op de Nederlandse consument in de vorm van hogere tarieven?

In de brief van 14 december 2012 staat dat op het moment van de overname het oude staatsdeelnemingenbeleid uit 2001 nog gold, met de overheidsaandeelhouder op afstand. Formeel klopt dat, maar sinds het algemeen overleg van 15 maart 2007 was het nieuwe staatsdeelnemingenbeleid al aangekondigd en aanstaande. Onderdeel van dit nieuwe beleid was een actieve toets op het investeringsbeleid. In hoeverre is hier destijds rekening mee gehouden?

Is bij de overnamepoging van het OGE-netwerk ook samengewerkt met andere strategische investeerders? Is gewerkt conform de aanbevelingen?

Wordt bij de kabel joint ventures van TenneT ook gewerkt met het op blz. 4 genoemde interne protocol en de overige genoemde maatregelen?

Hoeveel fte wordt momenteel op het Ministerie van Financiën ingezet bij het actieve beheer van de staatsdeelnemingen? Op welke manier wordt bij de uitoefening van de staatsaandeelhouderschap samengewerkt met de vakministeries? Kan de minister zich herinneren dat in 2007 is afgesproken dat bij de uitoefening van de staatsaandeelhouderschap samengewerkt zou worden met de vakministeries? Op welke manier krijgt deze samenwerking in de praktijk gestalte?

Kan de minister in overweging nemen om de drempel (nu 100 miljoen euro), waarbij goedkeuring van Financiën vereist is bij investeringen, substantieel te verlagen?

Is hoeverre is Gasunie wat betreft de verstrekte informatie misleid door de verkoper (en de adviseur)?

Wat is het oordeel van de minister over de wijze waarop de toenmalige raad van bestuur informatie heeft gedeeld (achtergehouden) met de raad van commissarissen? In het bijzonder graag de mening over het achterhouden van meer negatieve scenario's en het slechts doorgeven van de positieve berekeningen.

In hoeverre kunnen de leden van de raad van bestuur van destijds aansprakelijk worden gesteld? In hoeverre kunnen bonussen teruggevorderd worden?

Waarom zijn dergelijke handelingen in Nederland niet strafbaar?

Hoe groot acht de minister de kans dat nog eens 230 miljoen euro moet worden afgeschreven op BEB (blz. 43)? Wat zouden daarvan de gevolgen zijn? Wat wordt bedoeld met het «testen van goodwill» (op het niveau van de moedermaatschappij)?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PVV

De leden van de fractie van de PVV hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief en de het bijgevoegde onderzoeksrapport, beide naar de overname van BEB door Gasunie NV. Daarbij heeft deze leden echter wel de volgende vragen, aan- en/of opmerkingen.

Governance

De Staat der Nederlanden (Staat) houdt 100% van de aandelen van NV Gasunie. De vennootschap heeft drie vennootschapsorganen: Raad van bestuur (RvB), Raad van commissarissen (RvC) en algemene vergadering van aandeelhouders (ava). De aandeelhoudersbevoegdheden worden uitgeoefend door de minister van Financiën. Het gemitigeerde structuur-regime is van toepassing.

Klopt het dat aan de ava meer bevoegdheden zijn toegekend dan bij een gewone structuurvennootschap? Is dit gedaan omdat de Staat enig aandeelhouder is? Wat was de beweegreden om voor de Staat om tot deze keuze te komen? Was dit ingegeven door vennootschapsbelang of het belang van de Staat?

Klopt het dat de leden van de RvB worden benoemd en ontslagen door de ava, en dat bij benoeming de RvC een niet-bindende voordracht doet en dat bij ontslag de RvC moet worden gehoord?

Klopt het dat de leden van de RvC worden benoemd, geschorst en ontslagen door de ava op basis van een niet-bindende voordracht door de RvC?

Klopt het dat de RvC goedkeuring moet geven aan een besluit tot met name het nemen van een deelneming met een waarde hoger dan € 30 miljoen en het doen van een investering van tenminste € 50 miljoen? Klopt het dat de ava goedkeuring moet geven aan een besluit tot met name het nemen van een deelneming met een waarde hoger dan € 50 miljoen en het doen van een investering van tenminste € 100 miljoen?

Wat was de beweegreden achter de keuze voor deze goedkeuringsbepaling van bestuursbesluiten?

Bent u het met de leden van de fractie van de PVV eens dat een dergelijke governancestructuur een grote verantwoordelijkheid legt bij de ava?

De leden van de PVV-fractie concluderen dat met de investering in BEB en bedrag van € 2,15 miljard was gemoeid. Met de Noord-Zuid lijn is voorlopig een bedrag van € 3,1 miljard gemoeid. Met de HSL en de Betuwelijn zijn bedragen gemoeid van € 10 miljard respectievelijk € 5 miljard.

Is de minister het met de leden van de fractie van de PVV eens dat de aankoop van BEB relatief weinig aandacht heeft gekregen?

Is de minister in het licht van de bovenstaande bedragen van mening dat de besluitvorming door de ava voldoende zorgvuldig is geweest?

Heeft de ava op dit punt wel voldoende haar verantwoordelijkheid genomen?

Klopt het dat de RvB op 14 augustus 2007 de processletter heeft ontvangen met betrekking tot de verkoop van BEB? Klopt het dat de RvC op 12 september 2007 op de hoogte is gesteld van de mogelijke overname

van BEB? Klopt het de ava pas op 16 oktober 2007 op de hoogte is gesteld van de mogelijke overname van BEB?

Vindt u, met 9 november 2007 als uiterste datum voor het uitbrengen van een bindend bod, dat er voldoende tijd is geweest om een investering/deelname waarmee een bedrag van € 2,15 miljard is gemoeid zorgvuldig te beoordelen zowel door RvC als ava?

Is de RvC wel in voldoende mate in staat geweest in het licht van de door de RvB verstrekte informatie om haar rol als RvC adequaat te kunnen uitoefenen?

Is de ava wel in voldoende mate in staat geweest in het licht van de door de RvB en RvC verstrekte informatie om haar rol als RvC adequaat te kunnen uitoefenen?

Wat was de motivatie van de ava en de RvC om geen externe adviseur in de arm te nemen om deze transactie te begeleiden? Is dit in de transactiepraktijk niet de normale gang van zaken? Waarom is daarvan afgeweken?

De overname van BEB

Uitgangspunt van het gasrotonde-beleid is dat de gasrotonde door marktpartijen moet worden gerealiseerd.

Acht u de Gasunie en Energiebeheer Nederland ook marktpartijen?

Is er bij een infrastructuuronderneming, in het licht van de wetgeving op het gebied van infrastructuur van energievoorziening, wel sprake van een marktpartij?

Overnamebod & overnameovereenkomst

Hoeveel dagen was de afdeling Financieringen van het ministerie reeds geïnformeerd voordat deze de minister informeerde?

Regulering

Is de minister van economische zaken nog betrokken geweest bij de discussie over het reguleringskader?

Is er binnen een van de vennootschapsorganen (ava, RvC, en RvB) niet het scenario geopperd om eens te bezien wat de tarieven waren als het in Nederland van toepassing zijnde reguleringskader van toepassing zou zijn?

Heeft één van de vennootschapsorganen proberen te doorgronden waarom de eigenaren van BEB hun netwerk in de verkoop zetten terwijl zij zelf de hoofdgebruikers ervan bleven?

Heeft één van de vennootschapsorganen proberen te doorgronden waarom de Duitse staat direct of indirect niet dit netwerk heeft willen kopen?

Een simpele analyse van hun gedrag zou kunnen zijn: ze verkopen omdat ze denken er winst op te maken. En dat kan alleen als ze verwachten dat de netto contante waarde die ze met de verkoop krijgen hoger is dan de netto contante waarde die zij moeten betalen aan de koper voor het gebruik dat ze van het netwerk gaan maken. Als het verschil van die twee netto contante waarden positief is voor de verkopers, anders gaat de verkoper niet tot verkoop over in eend dergelijke situatie. In een dergelijke situatie is het verschil van die twee netto contante waarden negatief voor de koper.

Hieruit blijkt overduidelijk dat de verkopers een juiste inschatting maakten bij de verkoop van de te verwachten opbrengsten, de tarieven en dus het reguleringskader.

Waardering van de onderneming

Vier van de zes reguleringsscenario's leiden tot ondernemingswaarden tussen de € 0,7 en € 1,1 miljard. Op welke veronderstellingen waren deze scenario's gebaseerd.

Het verbaast de leden van de PVV-fractie hoe dicht die schattingen bij de huidige waarde liggen, een netto waarde van € 0,6 miljard en een bruto waarde van € 0,82 miljard.

Het onderzoeksbureau AA concludeert dan ook ronduit dat er te veel is betaald voor BEB. Als grondslag wijst zij hiervoor aan dat er uitgegaan werd van een te positief reguleringsscenario dat op basis van de beschikbare informatie niet kan worden verklaard of onderbouwd.

Naar aanleiding van de waardering van de onderneming en de rol die de diverse vennootschapsorganen daarbij hebben gespeeld, rijst bij de PVV de vraag of het überhaupt zinvol is om een statutair goedkeuringsrecht bij de ava te leggen als deze niet in staat is om een dergelijk besluit om zijn merites te beoordelen?

Is er überhaupt wel kennis op de ministeries aanwezig om dergelijke transacties te kunnen beoordelen?

Is er überhaupt wel kennis op de ministeries aanwezig om bij dergelijke ondernemingen de aandeelhoudersrol adequaat te kunnen vervullen?

Als dergelijke kennis niet aanwezig is bij de ministeries, wat is dan de meerwaarde om aandelen in dergelijke netwerkbedrijven te hebben als overheid?

Is het niet beter om dergelijke zaken aan marktpartijen over te laten?

Transactiedocumentatie

Heeft de aandeelhouder op enig moment de overnameovereenkomst met de RvB of de RvC besproken?

Externe adviseurs

In het licht van de onzekerheid over het reguleringskader rijst bij de leden van de PVV-fractie de vraag waarom tijdens het overnameproces geen van de vennootschapsorganen een waardering van een onafhankelijke derde heeft aangevraagd. Waarom niet?

Koopprijsallocatie en afschrijvingen

Uit de door een externe adviseur uitgevoerde koopprijsallocatie bleek dat van de € 2,15 miljard, € 678 miljoen toegerekend moet worden aan goodwill en € 1,47 miljard aan activa.

Wat was de onderbouwing van € 678 miljoen, bijna 1/3 van de transactieprijs, aan goodwill?

Waar zat de winstmogelijkheid die een dergelijke goodwill rechtvaardigde?

Brief minister

De minister vindt de conclusies van het rapport ernstig en beoordeelt de rol van de RvB negatief.

Beoordeelt de minister de rol van de RvC ook negatief?

Beoordeelt de minister de rol van de ava ook negatief?

De minister concludeert dat de Staat is benadeeld.

In hoeverre rekent de minister deze benadeling toe aan het functioneren van de aandeelhouder?

De minister stelt dat de aandeelhouder in 2007 pas in een laat stadium is betrokken. Is de minister van mening dat de aandeelhouder in 2007 pas in een te laat stadium is betrokken?

Het Ministerie van Financiën heeft een onafhankelijk adviseur in de arm genomen. Deze richtte zich vooral op de vraag of deze overname in lijn was met het energiebeleid van de overheid en met de strategische koers van Gasunie. Het rapport vermeldt dat deze adviseur moeilijk een geheel zelfstandig oordeel kon vormen vanwege de beperkte reikwijdte van zijn onderzoek en late inschakeling in het proces.

Waarom heeft de minister slechts een dergelijke beperkte onderzoeksvraag mee gegeven?

De minister vermeldt dat op het moment van de overname nog het oude staatsdeelnemingenbeleid uit 2001 gold, met aandeelhouderschap op afstand. Ten aanzien van het goedkeuringsrecht van de ava voor bepaalde besluiten en het benoemingsrecht van de ava zijn de statuten van 2005 en 2008 gelijklopend. Het is de leden van de PVV-fractie onduidelijk wat de minister hiermee bedoelt, immers binnen een vennootschap hebben alle vennootschapsorganen hun eigen wettelijke en statutaire bevoegdheden. Met de nota Staatsdeelnemingenbeleid van december 2007 is het aandeelhouderschap van de Staat verstevigd. Maar de statutaire en wettelijke bevoegdheden zijn niet gewijzigd. Graag een verduidelijking.

De minister merkt op de RvB sindsdien geheel vernieuwd is, en hij op grond daarvan zijn positie niet hoeft te heroverwegen. Tevens merkt de minister op en dat de destijds betrokken commissarissen hun positie ter beschikking hebben gesteld. De Minister meent dat dit afdoende is.

Het jaarverslag 2007 leert ons dat de RvB bestond uit: Kramer, Chin Sue, Dam en Trienekes.

Het jaarverslag 2011 leert ons dat de RvB bestond uit: Gelder, Chin Sue en Graaf.

De opmerking van de minister t.a.v. de gehele vernieuwing van de RvB blijkt feitelijk onjuist. De heer Chin Sue is nog steeds lid van de RvB. De heer Chin Sue blijkt sinds juli 2005 lid te zijn van de RvB en CFO.

Waarom stelt de minister in zijn brief dat hij zijn positie t.a.v. de RvB niet meer hoeft te heroverwegen omdat de RvB sindsdien geheel vernieuwd is, terwijl de heer Chin Sue als CFO nog wel bij dit drama betrokken was? Graag een verduidelijking.

In het verleden is er bij RSV een bedrag van fl 2,7 miljard aan belastinggeld verspilld. De minister die het betrof, Gijs van Aardenne, ging verder als aangeschoten wild. Uiteindelijk kwam er een parlementaire enquête over RSV.

Hier hebben wij te maken met een minister die niet alleen te veel betaalde voor een Duits netwerkbedrijf maar ook veel te veel betaalde voor een bank. De heer Van Aardenne is in vergelijking met deze minister maar een kleine jongen. Hoe kijkt de huidige minister aan tegen deze onevenwichtigheid?

In de accountancy is «substance over form» een veel gehoorde kreet. Deze houdt zo veel in als kijk naar de materiele werkelijkheid en niet naar de (juridische) constructie. Gasunie is een 100% deelneming van de Staat der Nederlanden. Gasunie is ten aanzien van het hoofdleidingennet monopolist. Voor haar dienstverlening brengt de staatsmonopolist Gasunie een, door NMa gecontroleerd, tarief in rekening. Dit tarief wordt doorgezet aan de eindverbruikers. Het geldt dat betaald wordt had ook in de vorm van een retributie kunnen geschieden. Als we nu door de juridische constructie van de rechtspersoon Gasunie heen kijken, lijkt dit wel heel veel op belastingheffing en verwordt een uitgave voor een overheidsnetwerk een overheidsuitgave. Het probleem is echter dat door de afstand gecreëerd door de juridische constructie het geheel niet transparant is. Hierdoor komt het parlement niet goed aan haar controletaak toe. Het is wel de burger, de belastingbetaler, die de rekening betaalt.

Heeft de minister een idee hoe deze problematiek, qua verslaglegging en verantwoording, transparanter gemaakt kan worden? De leden van de fractie van de PVV zijn nieuwsgierig naar zijn antwoord.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA

De leden van de CDA-fractie zouden graag de volgende zaken aan de orde willen stellen in reactie op de brief van de minister van Financiën (28 165, nr. 139) en het onderzoeksrapport over de overname door Gasunie van BEB transport.

De leden van de CDA-fractie maken zich bijzonder veel zorgen over deze kwestie. Er was eind 2011 voor een bedrag van EUR 1,8 mld afgewaardeerd op een overname door Gasunie van EUR 2,15 mld. Uit een zeer helder en gedegen onderbouwd onderzoek blijkt klip en klaar dat er grote fouten zijn gemaakt bij de overname door Gasunie van BEB. Hoewel oordeelsvorming op basis van kennis achteraf vermeden moet worden, spreekt het feitenrelaas in het onderzoek boekdelen. De algemene achtergrond van de overname is de focus geweest op de potentiële ontwikkeling van Nederland als gasrotonde. De leden van de CDA-fractie benadrukken dat het natuurlijk goed en verstandig is dat Nederlandse bedrijven hierin investeren. Hoewel uit het onderzoek naar boven komt dat BEB bovendien een logische overnamekandidaat was, mag dit echter niet leiden tot het opzetten van oogkleppen. Hiervan lijkt toch sprake te zijn geweest. Wat is de visie van de minister hierop? Hoe kan dit worden voorkomen?

Er is gebruik gemaakt van een «controlled auction» die ertoe heeft geleid dat de verkopende partij (per definitie) in het voordeel is. Gasunie zette in op een bod van EUR 2,2 mld en had de ruimte gekregen van het Ministerie van Financiën om zelfs tot een bod van EUR 2,225 te gaan. In juli 2008 is de overname uiteindelijk afgerond. Het grote probleem is de onzekerheid geweest over het Duitse reguleringskader. De toekomstige vaststelling van dit kader was op het moment van de overname nog niet duidelijk. Het lijkt er echter wel op dat ook tariefdalings van wel 30% op dat moment niet uitgesloten konden worden, alsmede belangrijke veranderingen in de samenstelling van het reguleringskader. Nadien hebben zich allerlei ontwikkelingen voorgedaan in het reguleringskader dat ertoe heeft geleid dat Gasunie forse afschrijvingen heeft moeten doen.

In hoeverre is de minister van mening dat een dergelijke inschatting van het reguleringskader toen niet van hogere kwaliteit had moeten zijn? Hoe kan dit?

Tijdens het biedingsproces zijn, in ieder geval achteraf gesproken, grote fouten gemaakt. Vier van de zes reguleringsscenario's leiden tot een bedrag tussen de EUR 700 mln en EUR 1,1 mld. Fors lager dan de betaalde EUR 2,15 mld. Ook in de resterende andere twee scenario's kwam men met moeite aan een bedrag van EUR 2,15. Alleen op basis van, niet onderbouwde aannames, zouden er nog enige synergievoordelen te behalen zijn geweest die de EUR 2,15 mld zouden rechtvaardigen. Het is ongelooflijk dat er vrijwel geen rekening is gehouden met de minder winstgevende scenario's. Ze zijn, zonder enige vorm van argumentatie, terzijde geschoven door de raad van bestuur. De leden van de CDA-fractie vragen zich af wat de rol van de minister van Financiën in dezen is geweest. Had hij in 2007 niet meer moeten doen? Graag een toelichting.

Schokkend om te lezen is ook dat het reguleringsrisico uitsluitend bij Gasunie is neergelegd. Vaak is er sprake van een MAC (material adverse effect) clause, waar een beroep op zou kunnen worden gedaan in geval van verslechterende omstandigheden. Shell en Exxon hebben echter geweigerd om hierover te onderhandelen, waar Gasunie zich gemakkelijk bij lijkt te hebben neergelegd. Hoe kijkt de minister hier tegenaan?

De conclusies van het rapport zijn hard. Wij delen de mening van de minister van Financiën dat de raad van bestuur indien deze nog had gezeten, zou moeten hebben opstappen. In hoeverre zijn er nog andere stappen mogelijk, bijvoorbeeld juridische, tegen de toenmalige raad van bestuur? Graag een reactie van het kabinet.

Tot slot zijn de leden van de CDA-fractie van mening dat de door de minister genoemde stappen voor de toekomst verstandig zijn. Het blijft een ongelooflijke geschiedenis. Helaas dempt men vaak de put als het kalf al verdronken is. De minister spreekt de verwachting/hoop uit dat Gasunie in de toekomst weer dividend kan opbrengen. Kan de minister dit concreter maken? Wat voor aanwijzingen heeft hij hiervoor?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de resultaten van het onderzoek betreffende de overname Gasunie Deutschland. In november 2007 spraken de leden van de SP-fractie al hun twijfel uit over de overname door Gasunie van het Noord-Duitse gastransportnet BEB van Shell/Exxonmobile. Deze twijfels worden door het onderzoek bevestigd. Triest is dat deze zeperd iedere inwoner van Nederland inmiddels € 90 gekost heeft.

Onderzoeksopdracht

De leden van de fractie willen graag weten of vertegenwoordigden van de verkopende partij, BEB uit Duitsland, bij het onderzoek zijn betrokken dan wel gehoord? Zo neen, waarom niet?

Uitkomsten onderzoek

De leden van de fractie willen inzage in het complete dossier dat verband houdt met de transactie. Bovendien willen zij inzage in, door de in opdracht en voor rekening van Gasunie, gemaakte rapporten voorafgaand dan wel gedurende de transactie. Verder willen zij een overzicht van adviseurs dan wel andere derde partijen die vooraf en tijdens de

transactie betrokken waren. De leden van de fractie willen ook weten of de in het overzicht aan te leveren personen voor dan wel tijdens de transactie eerder zakelijke contacten met Shell/Exxonmobile hebben onderhouden, dan wel een dienstverband bij deze bedrijven vervuld hebben? Dezelfde vragen hebben zij voor alle rechtstreeks en zijdelings betrokken medewerkers van het team dat de transactie vanuit Gasunie voorbeleidde, en het ambtelijke team dat de transacties vanuit de betrokken ministeries begeleidde.

De leden van de fractie willen antwoord op de vraag welke mensen van Gasunie deel uitmaakten van het koopteam, wat hun functie was dan wel waaruit hun mandaat bestond?

De leden van de fractie willen weten of er door het Ministerie van Economische Zaken en/of door het Ministerie van Financiën rapporten zijn gemaakt die betrekking hebben op de transactie, in welk stadium van het koopproces dit is gebeurd, aan wie deze zijn gepresenteerd dan wel zijn voorgelegd bij Gasunie en wat het vervolg hierop is geweest, zowel binnen Gasunie als ook binnen de bovengenoemde ministeries?

Is in het voortraject, dan wel gedurende het biedingsproces, advies gevraagd door Gasunie aan het NMa of zij een analyse kon geven over het Duitse reguleringsregime en wat het effect zou zijn op de waarde van BEB, wanneer het reguleringssysteem in Duitsland zou worden aangescherpt? Zo ja, dan vragen de leden van de fractie hierin inzage. Zo neen, waarom is dat niet gebeurd?

Wordt er op basis van dit onderzoeksrapport nog verder onderzoek gedaan naar de rol van de besproken adviseur van Gasunie en zijn dubbelrol? Wat was de rol van de adviseur bij het overnameproces, het sluiten van de overname-overeenkomst en mogelijk het tot stand komen van de overnameprijs? De leden van de fractie willen inzage in hoe het biedingsproces is verlopen en hoe het biedingbod tot stand is gekomen. Was deze gebaseerd op de vraagprijs? In hoeverre is hiervan afgeweken? En wat was de grondslag dan wel motivatie hiervoor? Zijn er aanwijzingen dat er sprake is van strafbaar handelen van de adviseur of zou mogelijk een civiele procedure tegen de adviseur kunnen worden gestart? Wat is de minister van plan voor actie te nemen in deze?

De leden van de fractie willen graag weten of ten tijde van de overname in het statuut van de Raad van Commissarissen was vastgelegd wat haar rechten en verplichtingen waren wanneer er sprake was een overname? Zo ja, wat waren deze regels? De leden van de fractie willen graag inzage in dit statuut.

Het is de leden van de fractie opgevallen dat door de minister wordt gesteld dat «de onderzoekers zich afvragen of de Raad van Commissarissen in de gelegenheid is gesteld om zijn bevoegdheden adequaat uit te oefenen». De leden van de fractie vragen zich af of het alleen bij afvragen is gebleven of dat hierna ook onderzoek is gedaan en in dit onderzoek interviews met de betrokkenen zijn afgenomen?

De leden van de fractie willen weten waarom de raad van bestuur de meest negatieve reguleringsscenario's niet heeft gedeeld met de raad van commissarissen en de aandeelhouder? Had de raad van het bestuur, dan wel hadden de individuele leden van de raad van bestuur, een persoonlijk belang bij het niet delen van deze scenario's? Heeft de raad van commissarissen en de aandeelhouder zelf verzocht aan de raad van bestuur om diverse uitgewerkte reguleringsscenario's voorgelegd te krijgen waaronder de meest negatieve? Zo neen, waarom niet?

De leden van de fractie willen weten of het in de markt gebruikelijk is dat bij een dergelijke overname er in het koopcontract bepalingen ontbreken die een verrekening of compensatie bij een toekomstige minder gunstige regulering regelen? Zo ja waarom is dat? Zo neen, waarom zijn deze bepalingen niet in de overeenkomst opgenomen? Verder willen de leden van de fractie weten of Gasunie Deutschland contractueel is afgeschermd voor mogelijke vervolgrisico's waarop na het sluiten van het overnamecontract Gasunie Deutschland dan wel Gasunie Nederland op kunnen worden aangesproken en die nadelige financiële consequenties voor nu en in de toekomst kunnen hebben? Zo ja, kan hiervan een analyse worden gegeven?

De leden van de fractie zien graag een antwoord op de vraag of voorafgaand aan de overname-overeenkomst een juridische toetsing van het betreffende contract heeft plaatsgevonden, door wie dit is uitgevoerd en wat hiervan de bevindingen waren?

Deelt de minister het oordeel van de leden van de fractie dat het handelen van vooral de betrokken leden van de Raad van Bestuur bij de overname als nalatig kan worden gekwalificeerd? Zo neen, waarom niet? Wat vindt de minister van het handelen van de betrokken leden van de Raad van Commissarissen?

Mijn oordeel

De leden van de fractie willen graag een overzicht ontvangen waarin is uitgedrukt de lange termijn waardeestijging van Gasunie op basis van de huidige en toekomstige verwachte exploitatie, waaruit zou blijken dat er door de overname toch nog perspectief is op waardeverbetering in de toekomst.

De leden van de fractie willen antwoord op de vraag waarom de aandeelhouder pas in een later stadium bij de overname is betrokken? Waarom heeft de aandeelhouder slechts één adviseur bij de overname betrokken en geen andere specialisten gevraagd om een oordeel te geven? De leden van de fractie zijn van mening dat binnen het deelnemingenbeleid 2001, zoals dat gold bij de overname, de Staat binnen de aandelenverhoudingen en de juridische mogelijkheden maximale zeggenschap diende na te streven over die beslissingen die een fundamentele invloed hebben op de betreffende deelneming en die van significante invloed kunnen zijn op de waarde daarvan. De Staat moet, als daar reden toe is, actief van deze bevoegdheden gebruik maken ter behartiging van zijn aandeelhoudersbelang. De leden van de fractie constateren dat de minister destijds meer een aandeelhouderschap op afstand heeft aangehouden bij de overname. De leden van de fractie willen van de minister vernemen of hij de mening van de leden van de fractie deelt in zijn conclusies? Zo ja, vindt de minister dan niet dat hij nalatig is? Zo neen, waarom niet en kan hij dit nader toelichten?

Aanbevelingen

De leden van de fractie willen weten of de minister heeft overwogen dan wel overweegt om juridische stappen te ondernemen tegen de leden van de oude Raad van Bestuur. Heeft hij hiertoe onderzoek naar laten uitvoeren? Zo ja, wat zijn de uitkomsten? Zo neen, waarom niet en overweegt de minister dit alsnog te doen?

Is er onderzoek gedaan door de landsadvocaat of een deel van de verkoopprijs is terug te vorderen op grond van misleiding? Zo ja, wat was hiervan de uitkomst? Is er verder actie ondernomen? Zo neen, waarom niet?

Vervolgstappen

De leden van de fractie willen graag weten wat de rol was van de drie zittende commissarissen, die destijds bij de overname waren betrokken? Wat kan hen worden verweten? Is hun verwijtbaarheid juridische getoetst? Zo ja, door wie en wat waren de uitkomsten? Gaat de minister nog wat met de uitkomsten hiervan doen? Zo ja, wat? Zo neen, waarom niet?

De leden van de fractie constateren dat de minister bij deelnemingen van de Staat, de Staat nog altijd als een aandeelhouder op afstand kwalificeert. Hoe rijmt de minister dit met zijn eerdere uitspraak dat een actiever beheer door de Staat het aandeelhouderschap van de Staat verstevigt? Graag een nadere toelichting.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de fractie van D66 hebben met verbazing kennisgenomen van het evaluatierapport over de overname van BEB Transport GmbH en de brief van de minister van Financiën over deze overname. In het evaluatierapport wordt veel aandacht besteed aan de fouten die door Gasunie gemaakt zijn. De kwaliteit van de besluitvorming door de minister van Financiën blijft onderbelicht, terwijl de minister juist daarover verantwoording schuldig is aan de Kamer. Daarover resteren bij de leden van de fractie van D66 nog de nodige vragen, die in de onderstaande inbreng worden gesteld.

Evaluatierapport

Het evaluatierapport opent met een citaat van Seneca: «errare humanum est». Vergissen is menselijk. Seneca leefde 2000 jaar geleden. Inmiddels is algemeen bekend dat de kans op vergissingen geminimaliseerd kan worden, bijvoorbeeld door onderzoek en controle. De leden van de D66-fractie constateren dat dergelijke «checks and balances» volgens de evaluatie bij Gasunie en bij het Ministerie van Financiën slecht waren georganiseerd. De kans op fouten was daardoor groot. Deze kwestie moet dus niet worden afgedaan als een vergissing, maar als een fout van Gasunie en de minister van Financiën.

Na lezing van het rapport dringt zich de vraag op waarom deze fout is gemaakt. Zaten alle verantwoordelijken te slapen en zijn daardoor onopgemerkt fouten gemaakt? Of waren Gasunie en het kabinet verblind door de gasrotondestrategie en hebben zij zich daarom knollen voor citroenen laten verkopen? De leden van de D66-fractie ontvangen graag een antwoord op deze vraag, waarbij zij de minister verzoeken om ook in te gaan op de gevolgen voor de gasrotondestrategie indien het BEB-netwerk niet aangekocht zou zijn.

Hoofdstuk 1

In het evaluatierapport wordt uiteengezet op welke wijze het onderzoek is uitgevoerd. Het onderzoek moest ook ingaan op de wijze waarop de aandeelhouder (de minister van Financiën) kwalitatief gezien de hem toebedeelde rol heeft vervuld. De leden van de D66-fractie vragen waarom de onderzoekers niet hebben gesproken met de toenmalig minister van Financiën, terwijl hij degene is geweest die het definitieve besluit heeft genomen. Hebben de onderzoekers wel om een gesprek met hem verzocht? Ook willen deze leden graag weten waarom de onderzoekers geen aandacht hebben besteed aan de rol van de minister van Economische Zaken, terwijl ook die «een rol heeft gehad bij de beoordeling van

de overname». De leden van de D66-fractie verzoeken de minister alsnog om een toelichting op de rol van de minister van Economische Zaken en op welke manier deze van invloed is geweest op het besluit van de minister van Financiën. Ook willen de leden van de D66-fractie graag weten hoe de checks and balances binnen het kabinet waren georganiseerd. Kan de minister laten weten of er nog andere ministers betrokken zijn geweest bij de besluitvorming en of de overname aan de orde is geweest in de Ministerraad en/of een onderraad?

De leden van de D66-fractie verzoeken de minister om een overzicht van de stukken die door het Ministerie van Financiën aan de onderzoekers ter beschikking zijn gesteld. Hadden de onderzoekers de beschikking over alle interne notities van het Ministerie van Financiën over dit onderwerp? Hadden de onderzoekers toegang tot stukken van andere departementen? Kregen de onderzoekers toegang tot verslagen van departementale en interdepartementale overleggen? Konden de onderzoekers beschikken over de notulen van eventuele Ministerraden en onderraden?

De onderzoekers wijzen op het gevaar om achteraf gemakkelijk conclusies te trekken met «the benefit of hindsight». De leden van de D66-fractie wijzen op berichtgeving in NRC Handelsblad van 24 november 2007. Daarin staat dat investeerders ten aanzien van de overname van BEB Transport rekenden op een overnameprijs van 1 miljard euro. Een belangrijke indicatie dat ook in 2007 al bekend was dat er te veel is betaald. Om deze informatie beter te kunnen plaatsen, verzoeken de leden om een inzicht in de (indicatieve) biedingen van andere belangstellenden. Zij vragen de minister om informatie hierover aan de Kamer te sturen. Tot slot vragen deze leden of er in 2007 een analyse gemaakt is over de hoogte van de biedingen door andere partijen, bijvoorbeeld op basis van externe berichtgeving daarover?

Hoofdstuk 2

De leden van de D66-fractie constateren dat er al vanaf 2005 contact is geweest tussen Gasunie en de minister van Financiën over de strategie van Gasunie, met de conclusie dat acquisitie van aanpalende netwerken hoog op het voorkeurslijstje diende te staan. Aangezien de uiteindelijke acquisitie bepaald niet vlekkeloos is verlopen, roept dit de vraag op welke voorbereidingen er zijn getroffen voor een eventuele overname. Uit de evaluatie blijkt niet dat hiervan sprake is geweest. Kan de minister toelichten welke voorbereidingen vooraf getroffen zijn door Gasunie en op welke manier de ministers van Financiën danwel Economische Zaken hierbij betrokken zijn geweest? Welke afspraken zijn vooraf gemaakt tussen Gasunie en de minister over een overnameproces? Zijn deze afspraken nagekomen? Zijn indertijd hierover contacten geweest met de Nederlandse toezichthouder of de Europese Commissie?

Uit het feitenrelaas blijkt dat de minister van Financiën pas drie weken voor het uitbrengen van het bod is geïnformeerd. Gasunie was toen al ruim twee maanden bezig met de bieding. Op welk moment is de aandeelhouder formeel geïnformeerd over het voornemen deel te nemen aan het biedingsproces? Vanaf welk moment heeft het Ministerie van Financiën een onafhankelijk adviseur ingeschakeld? Op welk moment is de minister van Financiën zelf voor het eerst formeel of formeel op de hoogte gebracht?

De leden van de D66-fractie constateren ook dat er zes scenario's voor de waarde van Gasunie zijn opgesteld, waarvan de twee slechtste scenario's al in een vroeg stadium terzijde zijn geschoven. Uit «de documentatie» blijkt niet dat deze scenario's bij de minister van Financiën bekend waren. Kan de minister toelichten of er in de formele of informele contacten

tussen zijn departement en Gasunie gesproken is over de afgeval­len scenario's?

De leden van de D66-fractie constateren dat wijziging van de tariefregulering door de Duitse toezichthouder het grootste risico bij de overname was. Het risico op deze verliezen is volledig bij Gasunie neergelegd. Het biedingsproces liet echter ruimte aan Gasunie om hierop een wijziging voor te stellen, zodat ook een deel van het risico bij de verkoper terecht zou komen. Volgens de onderzoekers zou dit «volstrekt redelijk» zijn geweest. Heeft Gasunie dit geprobeerd? Heeft de minister van Financiën hierop aangedrongen bij Gasunie? Hoe heeft de minister als aandeelhouder het risico van wijziging van het reguleringskader beoordeeld en wat was zijn mening over het feit dat Gasunie dit risico volledig moest dragen?

Uit de evaluatie blijkt niet dat er contact is geweest tussen het Ministerie van Financiën (of zijn onafhankelijk adviseur) en de Duitse toezichthouder over het realiteitsgehalte van de aannames over het reguleringskader, terwijl dit wel werd onderkend als de grootste risicofactor. Kan de minister toelichten waarom hij, of zijn collega van Economische Zaken geen contact heeft gezocht met de Duitse autoriteiten over dit onderwerp?

De leden van de D66-fractie vragen verder aan de minister van Financiën waarom hij de Kamer niet heeft geïnformeerd over het reguleringsrisico en het niet afdekken daarvan. Dit was «het meest cruciale aandachtspunt» en het «grootste risico» volgens de gedane onderzoeken. In antwoord op Kamervragen over de risico's die aan de overname waren verbonden en het afdekken van die risico's wordt hierover met geen woord gerept. Waarom is de Kamer destijds niet geïnformeerd over het reguleringsrisico en het feit dat dit risico niet is afgedekt in afspraken met de verkopers?

Hoofdstuk 3

De leden van de D66-fractie constateren dat de zakenbank die Gasunie begeleidde mogelijk te maken had met belangenconflicten, waardoor deze zakenbank niet goed in staat was tot een onafhankelijke waardering. Kan de minister toelichten of hij op de hoogte was van dit belangenconflict en waarom hij niet heeft aangedrongen op een onafhankelijke waardering van BEB? Is de onafhankelijkheid van deze partij indertijd onderwerp van discussie geweest bij het Ministerie van Financiën?

Ook constateren deze leden dat er tevoren indicaties waren dat het bod te hoog was, zoals:

- uit de verschillende waarderingsscenario's is de op een na hoogste gekozen;
- andere waarderingmethoden leidden tot lagere waarderingen;
- de informatie die de verkopers gaven over de positie van BEB was te positief. Dit is later bijgesteld, maar heeft niet geleid tot een verlaging van het bod;
- in het bod door Gasunie zijn niet onderbouwde synergievoordelen meegenomen à 153 miljoen euro.

Verder ontstaat bij de aan het woord zijnde leden de indruk dat er onvoldoende tijd was voor goed onderzoek en dat de minister van Financiën onder grote tijdsdruk akkoord is gegaan. Waarom is de minister van Financiën, ondanks de slechte eigen informatiepositie, de grote risico's en de indicaties dat het bod te hoog was, toch akkoord gegaan met het bod? Waarom heeft de minister niet aangedrongen op verlaging van het bod, of op uitstel? En was de minister bereid geweest om in het uiterste geval geen toestemming te verlenen voor de overname? De voorwaarden waaronder het uiteindelijke bod is gedaan, hadden niet veel slechter gekund. Wat was er voor nodig geweest om geen toestemming te verlenen?

Tot slot resteert bij de evaluatie nog een laatste vraag over de informatievoorziening aan de Kamer. De afschrijving van meer dan 1,5 miljard euro is in de periode 2008–2011 in stappen gedaan, terwijl deze vrijwel volledig veroorzaakt is door de wijziging van het Duitse reguleringskader in 2009. Toen kon dus al een inschatting gemaakt worden van het verlies. Was deze informatie toen ook bekend bij de minister van Financiën? Waarom heeft hij de Kamer daarover niet geïnformeerd? Is dat in 2009 of 2010 overwogen?

Brief minister van Financiën

De leden van de D66-fractie willen benadrukken dat zij verheugd zijn met de reactie van de minister over de Gasunie-affaire. Uit de brief wordt duidelijk dat de minister van mening is dat er grote fouten zijn gemaakt bij Gasunie. Dat de laatste drie commissarissen die betrokken waren bij de overname, naar aanleiding van de evaluatie ook hun zetel ter beschikking hebben gesteld, achten de aan het woord zijnde leden, terecht. Maar ook de brief van de minister gaat, evenals de evaluatie, met name over de fouten en maatregelen van Gasunie. De rol van de minister in de besluitvorming blijft onderbelicht. Waarom heeft de minister bijvoorbeeld een onafhankelijk adviseur ingehuurd om te onderzoeken of de overname in lijn was met het energiebeleid en de strategische koers van Gasunie, terwijl Gasunie en de aandeelhouder het al eens waren dat acquisitie van het BEB-netwerk hoog op het verlanglijstje diende te staan? Waarom is er geen advies gevraagd over de bedrijfsmatige risico's van de overname?

Minister Bos, die verantwoordelijk was voor de goedkeuring van het bod, is inmiddels geen minister meer. Niettemin is het belangrijk om goed inzicht te hebben in de afwegingen die hij destijds gemaakt heeft, om hiervan te leren voor volgende overnames. De belangrijkste opdracht aan deze minister is om fouten als deze in de toekomst te voorkomen. De minister geeft aan dat er een intern protocol is opgesteld. Kan de minister dit protocol aan de Kamer sturen? En kan de minister een toelichting geven op de status van het protocol? Zal de minister geen instemming verlenen aan een overnamebod, indien niet is voldaan aan de eisen uit het protocol?

De leden van de D66-fractie constateren dat er bij Gasunie maatregelen zijn genomen om overnames in de toekomst beter te organiseren. Deze leden vragen wel aan de minister om uiteen te zetten hoe dit bij andere staatsdeelnemingen gewaarborgd wordt. Zijn hier ook regels voor opgesteld? Bijvoorbeeld over het hanteren van verschillende waarderingsmethoden, de voorwaarden waaronder externe adviseurs kunnen worden ingehuurd en de betrokkenheid van de minister van Financiën. Kan de minister uiteenzetten welke maatregelen hij heeft genomen of gaat nemen om te voorkomen dat bij andere deelnemingen zulke enorme desinvesteringen worden gedaan als bij Gasunie is gebeurd?

II Reactie van de minister

Inhoudsopgave

1.	Inleiding deelnemingenbeleid	17
2.	Onderzoeksproces American Appraisal	19
3.	Strategische waarde en gasrotondebeleid	20
4.	Proces bij Gasunie	21
5.	Proces bij de ministeries van Financiën en EZ	25
6.	Risicobeoordeling en waardering	29
7.	Juridische aspecten	32
8.	Lessen	33

1. Inleiding

Leden van diverse fracties van de Tweede Kamer hebben naar aanleiding van het onderzoeksrapport naar de overname van Gasunie in Duitsland en de begeleidende brief vragen en opmerkingen aan mij voorgelegd. Voor een belangrijk deel zien de vragen op mijn rol als aandeelhouder. Daarom zal ik in deze brief eerst ingaan op deze rol en het deelnemingenbeleid. Daarna zal ik de specifieke vragen per onderwerp beantwoorden.

Algemene inleiding over rol aandeelhouder en deelnemingenbeleid (vragen van de leden van de PvdA, VVD, SP en PVV)

Het aandeelhouderschap van de staat in Gasunie is, net als bij andere reguliere staatsdeelnemingen, ingegeven door de wens om naast bestaande wet- en regelgeving een extra slot op de deur te hebben voor de borging van publieke belangen. De staat is voor de uitoefening van het aandeelhouderschap, net als private aandeelhouders, gebonden aan de bevoegdheden die voortvloeien uit het vennootschapsrecht (BW boek 2). Deze bevoegdheden zien onder meer op het vaststellen van de jaarrekening, het vooraf goedkeuren van bepaalde besluiten zoals het doen van omvangrijke investeringen, fusies en overnames boven een bepaalde grens, benoeming van de raad van commissarissen (rvc) en in geval van een gemitigeerd structuurregime ook op benoeming van de raad van bestuur (rvb) en het vaststellen van bezoldigingsbeleid van de laatstgenoemde in het structuurregime.

Het uitgangspunt, zoals ook opgenomen in de Nederlandse Corporate Governance code, is dat de rvb verantwoordelijk is voor het dagelijks beleid en de strategie. Bij de uitvoering van zijn taak dient hij zich te richten naar het vennootschappelijk belang en de belangen van alle betrokkenen, waaronder die van de aandeelhouders, bij zijn besluitvorming in aanmerking te nemen. De rvc houdt toezicht op het beleid van de rvb en op de algemene gang van zaken en staat het bestuur met raad ter zijde. De rvb legt over het gevoerde beleid verantwoording af aan de rvc en de aandeelhoudersvergadering. Deze verhoudingen weerspiegelen het principe dat deze drie organen van de vennootschap niet in een hiërarchische verhouding tot elkaar staan: ieder heeft zijn eigen taak en daarbij behorende bevoegdheden: de rvb bestuurt, de rvc houdt toezicht en de aandeelhouder let erop of de onderneming zijn doelstellingen bereikt en of zijn financiële belangen goed worden behartigd. Deze rolverdeling geldt voor zowel private als publieke aandeelhouders.

In de Nota staatsdeelnemingen van 2007 is aangegeven dat de staat zich zou opstellen als actief aandeelhouder om zijn belangen te borgen binnen het hierboven aangegeven kader. De aandeelhouder stelt zich op als een actieve, zakelijk ingestelde aandeelhouder, maar laat het bestuur over aan

de rvb en rvc. Het model van staatsdeelnemingen is vooral geschikt in situaties waarin een deelneming een (publieke) taak vervult, voor de uitvoering waarvan een grote mate van technische en operationele kennis is vereist. Indien de deelneming voor zijn diensten of producten een prijs kan vragen en zichzelf op de kapitaalmarkt financiert, is het model van de staatsdeelneming in zijn algemeenheid een effectief model. In gevallen waarin een directere politieke betrokkenheid wenselijk is, ligt het voor de hand om de publieke taken uit te laten voeren onder ministeriële verantwoordelijkheid. Dit betekent dan wel dat de financiering van de betrokken activiteiten en investeringen over de rijksbegroting gaan lopen.

Ten tijde van de overname van BEB in 2007 werkte de toenmalige minister aan een nieuwe nota staatsdeelnemingenbeleid, die de nota uit 2001 moest vervangen. De nota uit 2001 was gericht op een zakelijk aandeelhouderschap met als uitgangspunt om staatsdeelnemingen te privatiseren indien mogelijk. In het AO deelnemingen van 15 maart 2007 heeft de toenmalige minister aangekondigd dat hij voornemens was om bij uitoefening van het aandeelhouderschap het publieke belang zwaarder te laten meewegen. De nieuwe nota is begin december 2007 naar de Kamer gestuurd en is op 16 juni 2008 daar besproken. De belangrijkste wijziging betrof de verschuiving van «privatiseren tenzij» naar «publiek tenzij». Uitgangspunt is een beheer op een lange termijn met een zakelijke grondslag en gericht op borging van publieke belangen. Omdat de staat meer werd gezien als aandeelhouder voor de langere termijn werd het aandeelhouderschap meer gericht op het actief gebruiken van de bevoegdheden van het aandeelhouderschap. Dit gold en geldt onder meer voor de beoordeling van omvangrijke investeringen, terwijl het aandeelhouderschap onder het oude beleid meer gericht was op het vooruitzicht van privatisering op termijn. Toen lag de nadruk meer op waardecreatie dan op het publieke belang.

Sinds de nota deelnemingenbeleid uit 2001 is het aandeelhouderschap in staatsdeelnemingen zoveel mogelijk ondergebracht bij het ministerie van Financiën. Mede vanwege de centralisatie van het beheer is het aandeelhouderschap verder geprofessionaliseerd. De kennis en expertise om als zakelijk en professioneel aandeelhouder op te treden is aanwezig op mijn ministerie. Na de overname van BEB is een beoordelingskader opgesteld dat ook naar tevredenheid is ingezet bij de beoordelingen van andere investeringen en overnames. Indien er bij bepaalde overnames en/of investeringen behoefte is aan extra kennis dan wordt die zo nodig ingehuurd. Zoals ook in de nota uit 2007 is vermeld, vindt er in algemene zin regelmatig overleg plaats over de aandachtspunten met beleidsverantwoordelijke departementen op ambtelijk niveau. Indien nodig vindt dit op ministerieel niveau plaats. Dit ziet vooral op de strategische koers, omdat daar publieke belangen richtinggevend zijn.

Bij de beoordeling van deze overname was de belangrijkste vraag voor de staat, in zijn rol als aandeelhouder, in hoeverre deze bij zou dragen aan de versterking van publieke belangen die gemoeid zijn met de energievoorziening: voorzieningszekerheid en betaalbaarheid. Hierbij zij opgemerkt dat deze overname plaatsvond in een overgangsfase van het oude naar het nieuwe deelnemingenbeleid. Immers, in het nieuwe beleid stond het publieke belang meer centraal. Alhoewel de nieuwe nota nog niet was afgerond en nog niet besproken met de Kamer werd al wel zoveel mogelijk in de geest van de nota gewerkt. Dit gold ook voor de mate van betrokkenheid van de aandeelhouder. De staat heeft als aandeelhouder een actievare invulling gegeven aan zijn goedkeuringsrecht, hoewel er toen nog geen uitgewerkt beoordelingskader voor overnames en investeringen was. Uitgangspunten bij de beoordeling door de staat waren, naast voornoemde toetsing aan het publieke belang, de financiële

implicaties (gezonde *business case*), inzicht in de risico's en of er een degelijk proces is gevolgd. Uitdrukkelijk uitgangspunt was ook dat de aandeelhouder niet zelf gegevens zou gaan verzamelen, maar zich zou baseren op de gegevens die de rvb ter beschikking stelde. Dit past in het hiervoor aangegeven kader van eigen rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van rvb, rvc en aandeelhouder. De aandeelhouder moet kunnen vertrouwen op een juiste invulling door de rvb en rvc van hun taken en bevoegdheden. Daarover leggen zij verantwoording af aan de aandeelhouder.

2. Onderzoeksproces door American Appraisal

Onderzoeksproces

(vragen van leden van de VVD, SP en D66)

De onderzoeksoopdracht van American Appraisal luidde kort gezegd om vast te stellen (i) wat er is gebeurd rond de overname, (ii) wat daarbij eventueel is misgegaan en (iii) welke lessen hieruit zijn te trekken voor de toekomst. Het onderzoek was alleen gericht op de organen van de vennootschap Gasunie en hun adviseurs.

Voor het onderzoek is een eerste selectie uit de aanwezige informatie en documentatie gemaakt door vertegenwoordigers van Gasunie en het ministerie van Financiën. Deze bestond uit informatie en documentatie die relevant zou kunnen zijn om een eerste inzicht te krijgen in de problematiek. Op basis van dat verkregen eerste inzicht heeft American Appraisal ruime gelegenheid gekregen om aanvullende informatie en documentatie op te vragen en American Appraisal heeft daar binnen de reikwijdte van het onderzoek ook gebruik van gemaakt. De opgevraagde aanvullende informatie en documentatie zijn – indien beschikbaar – verstrekt. Enige uitzondering betreft bepaalde informatie die vanwege bestaande geheimhoudingsovereenkomsten niet aan de onderzoekers kon worden verstrekt, maar deze zou geen invloed hebben gehad op de conclusies en aanbevelingen uit het rapport die betrekking hebben op Gasunie. Ook hebben medewerkers van Gasunie en het Ministerie van Financiën bij diverse gelegenheden schriftelijke of mondelinge antwoorden en toelichtingen gegeven op door American Appraisal geformuleerde verzoeken om verduidelijking. Daarnaast heeft American Appraisal diverse interviews gehouden met direct betrokkenen waarin verdere toelichting is gegeven. Dit betreft onder meer leden van de rvb en rvc, consultants en de accountant van Gasunie. De verkopende partijen zijn niet gehoord in het kader van het onderzoek. De reden daarvan wordt toegelicht in de vertrouwelijke bijlage.¹

American Appraisal heeft verder gesprekken gevoerd met de directie Financieringen van het ministerie van Financiën. American Appraisal heeft verzocht toegang te krijgen tot de relevante stukken met betrekking tot de overwegingen en besluitvorming van de Staat als aandeelhouder inzake de transactie, met inbegrip van interne documentatie van het ministerie van Financiën. Deze documenten hebben in samenhang met de gevoerde gesprekken volgens American Appraisal afdoende inzage verschaft in de overwegingen en afwegingen van het ministerie van Financiën en het besluit van de toenmalige minister van Financiën. Op basis daarvan is het niet noodzakelijk geacht een gesprek met mijn ambtsvoorganger te hebben.

¹ Ter vertrouwelijke inzage gelegd, alleen voor de leden, bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

3. Strategische waarde en gasrotondebeleid

*Strategische waarde en gasrotondebeleid
(vragen van leden van de VVD, CDA, SP, PVV en D66)*

De strategische rationale van de overname staat voor mij nog steeds vast. Door de overname ontstaat een geografisch sterk gepositioneerde infrastructuur waarin Gasunie een spilfunctie vervult tussen de grote gasproducenten in Noorwegen en Rusland en afnemers in Nederland, Duitsland en de rest van Noordwest-Europa. Door de uitbreiding heeft Gasunie nu een directe aansluiting op gas uit Noorwegen (via de importleiding in Emden, Duitsland) en het Deense gastransportnet. Het netwerk strekt zich uit tot Berlijn en dicht bij de aanlanding van de Nordstreampijpleiding, waar Gasunie ook in participeert. Het gebied dat Gasunie bestrijkt heeft de meest liquide gasmarkt van continentaal Europa. Dit blijkt uit de omzet op de TTF, de handelsplaats die Gasunie mede met anderen heeft opgezet. Het TTF heeft de concurrentie vergroot op zowel de groothandels- als de eindverbruikersmarkten en dat leidt voor de Nederlandse eindverbruikers tot lagere prijzen. Dit levert de gasgebruikers in Nederland een jaarlijks voordeel van ongeveer € 100 miljoen op. Verder maakt de overname van het Duitse netwerk de kans groter dat internationale gasstromen in de toekomst via Nederland naar onder andere het Verenigd Koninkrijk, België en Noord Frankrijk blijven lopen. Als de productie van het Groningenveld afneemt, kan daarmee de bezettingsgraad van het netwerk in Nederland op peil blijven. Dat is nodig om de huidige lage transporttarieven niet te laten stijgen. Ook zijn er als gevolg van de overname van BEB synergievoordelen van € 45 miljoen per jaar gerealiseerd, zoals aan de Kamer mondeling is toegelicht op 21 april 2010. Deze voordelen worden door de wijze van regulering afgeroomd en doorgegeven in de vorm van (lagere) tarieven voor de klanten. Een aantal van deze strategische voordelen kan als publiek belang worden gekwalificeerd. Een deel van de financiële voordelen valt echter aan anderen toe, zoals de gasgebruikers, en vertaalt zich niet per se in meer omzet of winst voor Gasunie.

Het uitgangspunt van het gasrotondebeleid is dat dit door marktpartijen wordt vormgegeven. In dit verband is altijd duidelijk geweest dat Gasunie en EBN worden beschouwd als marktpartijen. Deze staatsdeelnemingen opereren in de vorm van een onderneming op een markt. Het aandeelhouderschap van de Staat doet daar niet aan af, noch het feit dat tarieven van netbeheerders gereguleerd worden door een onafhankelijke toezichthouder. Deze staatsdeelnemingen financieren zichzelf en ontvangen geen bijdragen van de schatkist. De aankoop van BEB wordt nog steeds beschouwd als een belangrijk element in de gasrotondestrategie, die Nederland tot de draaischijf van gas in Noordwest Europa moet maken. Met deze aankoop zijn de eerder genoemde strategische voordelen gerealiseerd. Dit komt zowel de grootverbruiker als de consument ten goede. Verder is de voorzieningszekerheid van Nederland aanmerkelijk verbeterd door toegang tot nieuwe gasbronnen. Het is moeilijk om te speculeren wat er gebeurd zou zijn indien Gasunie BEB niet gekocht had. In dat geval zou het verwezenlijken van deze voordelen afhankelijk zijn van derden en daardoor een stuk minder zeker zijn. Het zou dan immers van de bedrijfseconomische afwegingen van die partijen afhangen in hoeverre zij die gasstromen naar Nederland zouden brengen, tegen welke condities en in hoeverre de hierboven genoemde prijsvoordelen zich zouden voordoen.

Het Brattle rapport² dat op 10 december 2010 naar de Kamer is verstuurd, geeft aan dat de gasrotondestrategie leidt tot een aanzienlijke economische output, toename van de werkgelegenheid en een toename van de voorzieningszekerheid.

Hoewel de strategische voordelen evident waren, is duidelijk dat het bestuur is afgegaan op informatie van de verkopers en onvoldoende aanvullend onderzoek heeft gedaan naar de regulering. Dit heeft geleid tot een te groot optimisme. Zoals gezegd vind ik dat ernstig. Ik heb daar dan ook consequenties uit getrokken. Zoals in mijn brief³ van 14 december 2012 beschreven, hebben Gasunie en ik alle aanbevelingen van de onderzoekers overgenomen. Dit zal leiden of heeft al geleid tot grondiger en strakkere procedures. Ik ben ervan overtuigd dat dit in toekomst tot een betere risicoafweging zal leiden. Daarbij wil ik wel aantekenen dat het nemen van risico's inherent is aan de ondernemingsvorm, waarvoor wij bij staatsdeelnemingen gekozen hebben. Risico's kunnen per definitie nooit geheel worden uitgesloten.

De opmerking van de onderzoekers, dat het niet uitgesloten is dat de voordelen van de overname op langere termijn toch groter blijken dan de thans op korte termijn gesignaleerde nadelen, is niet gebaseerd op financiële projecties, maar op de mogelijkheid dat de strategische voordelen ook wel eens gunstiger kunnen uitpakken dan verwacht. Deze strategische voordelen heb ik al geschetst. Een kwantificering van de gevraagde waardeinstijging op lange termijn is niet publiekelijk voorhanden.

*Kosten voor de gasgebruiker; financiële vooruitzichten Gasunie
(vragen van de leden van het CDA en de PvdA)*

Gasunie verwacht, na een eenmalig verlies in 2011 tengevolge van afwaarderingen op de Nederlandse en Duitse netten, over 2012 weer een gezonde winst in de orde van grootte van € 350 miljoen te kunnen rapporteren. Daarbij wil ik benadrukken dat de afwaarderingen ten laste zijn gegaan van het eigen vermogen van Gasunie. Het is onmogelijk om deze kosten af te wentelen op de gasgebruiker, omdat de binnenlandse gastransporttarieven gereguleerd zijn door de NMa. De NMa neemt tegenvallers uit Duitsland niet mee in de tarieven. Het dividend over 2012 wordt bekend als Gasunie de jaarcijfers publiceert. Het gemiddelde dividend over de periode 2005–2011 bedroeg € 290 miljoen per jaar (in totaal ruim € 2 miljard), dus inclusief het verliesjaar. Het dividend voor 2012 zal lager uitvallen dan dit gemiddelde vanwege een door de NMa opgelegde terugbetaalverplichting van € 200 miljoen in 2012 en 2013. Indien dit effect buiten beschouwing wordt gelaten ligt het dividend op of boven het niveau van het gemiddelde. Het dividend van Gasunie maakt deel uit van de dividendramingen voor staatsdeelnemingen in de begroting van het ministerie van Financiën.

4. Proces bij Gasunie

*Veilingproces
(vragen van leden van de VVD en de SP)*

De verkopers hebben de verkoopprocedure gestructureerd als een veilingproces met meerdere ronden. Ik wil niet speculeren wat de beweegredenen waren van de verkopers voor dit proces. Het lijkt er wel

² Tweede Kamer 2010–2011, 29 023, nr. 78, Bijlage: *Economic Impact of the Dutch Gas Hub Strategy on the Netherlands*

³ Tweede Kamer 2012–2013, 28 165, nr. 139

op dat er grote belangstelling was voor BEB. Gasunie had indicaties dat een twintigtal partijen een indicatief bod hebben gedaan en een tiental partijen een finaal bod. In die omstandigheden werd het niet realistisch geacht om uitstel van het proces te vragen. Vanuit de verkopers was een zeer duidelijk beeld neergelegd over de vereiste timing van het proces en meegedeeld dat hier geen onderhandelingsruimte was. De keuze die dan gemaakt moet worden is accepteren of niet meedoen. Ook vond Gasunie dat er afdoende tijd was om de waardering gestalte te geven. Overigens is inzicht in de indicatieve biedingen van andere belangstellenden noch een analyse over de hoogte van de biedingen door andere partijen voorhanden.

De periode tussen het tekenen van het koopcontract en de daadwerkelijke levering van de BEB-aandelen was een half jaar om een aantal redenen. Zo moest er tijd ingeruimd worden voor het verkrijgen van de benodigde goedkeuringen van de bevoegde (kartel)autoriteiten. Verder moest een intensief ontvlechtingproces plaatsvinden waarbij het transportnetwerk van BEB werd losgekoppeld van de opslagactiviteiten van BEB en waarbij diverse hoofdkantoorfuncties van de verkopers naar het BEB netwerkbedrijf moesten worden verplaatst.

Betrokkenheid Duitse overheid (vragen van leden van de PVV)

In Duitsland bestaat een groot aantal verschillende gasnetten met verschillende particuliere eigenaren. De Duitse federale overheid is zelf geen aandeelhouder in enig gastransportnetwerkbedrijf. Er gaan ook geen stemmen op die daar verandering in zouden willen brengen. De invloed van de Duitse overheid wordt hoofdzakelijk uitgeoefend door middel van wetgeving, regulering en toezicht. De private netbeheerders hebben een vergunning nodig die kan worden ingetrokken. In dit licht was er geen sprake van eventuele overname van BEB door de Duitse overheid, zoals de fractie van de PVV suggereert.

Rol adviseur Gasunie (vragen van leden van de SP)

Gedurende de transactie is Gasunie bijgestaan door een aanzienlijk aantal professionele en ervaren consultants. De financieel adviseur van Gasunie was verantwoordelijk voor het waarderingsmodel, de bepaling van de invloed op de *credit rating* en de coördinatie van het *due diligence* proces. Het waarderingsmodel en de daarin opgenomen scenario's waren gebaseerd op de informatie die beschikbaar was, met name via de dataroom van de verkopers. Er is een tweetal elementen te benoemen die zouden kunnen hebben geleid tot belangenconflicten:

- Succes fee; zoals gebruikelijk bij fusie- en overnameactiviteiten was in het contract met de zakenbank die Gasunie bijstond een clause opgenomen dat in het geval de transactie succesvol zou zijn een vergoeding zou worden uitgekeerd. Deze vergoeding was overigens niet gerelateerd aan de hoogte van de bidsom.
- De zakenbank was tevens betrokken bij het arrangeren van de financiering en het (deels) verschaffen daarvan.

Over bovenstaande elementen heeft American Appraisal een tweetal aanbevelingen gedaan:

- Laten uitvoeren van een onafhankelijke waardering/fairness opinion;
- Scheiding tussen rol van zakenbank en arrangeren/verschaffen van financiering.

Deze aanbevelingen zijn, tezamen met de overige aanbevelingen van American Appraisal (waaronder bijvoorbeeld het opereren in partnerships in overnametransacties), onderschreven door Gasunie en reeds tot staande praktijk gemaakt.

*Rol adviseur rvc
(vragen van leden van de PVV)*

Het aantrekken van een aparte adviseur door de rvc, naast de adviseur van de rvb, komt soms wel voor maar is niet algemeen gebruikelijk. In zo een geval fungeert de rvc zelf als opdrachtgever. Het is aan de rvc om te bepalen of hij zich comfortabel genoeg voelt om af te gaan op de adviseurs van de rvb. Hier kan geen algemene richtlijn voor worden gegeven. Gasunie, inclusief de rvc, voelde zich op dat moment comfortabel bij de uiteindelijk gemaakte keuze over het reguleringsscenario. In dit geval zou een onafhankelijk oordeel over de waardering wenselijk zijn geweest.

*Rol rvb
(vragen van leden van de PvdA, SP, en VVD)*

Terecht stellen de leden van diverse fracties vragen bij de rol van de rvb bij het verstrekken van waarderingsscenario's aan de rvc. Niemand kan in de toekomst kijken en de rvb had in principe de vrijheid om de volgens hem niet-realistische scenario's weg te laten. De rvb komt hier een discretionaire bevoegdheid toe. Vanuit de rvb van Gasunie is desgevraagd aangegeven dat de keuze voor de meer optimistische reguleringsscenario's en daarmee een waardering van BEB boven in de genoemde bandbreedte was ingegeven door verschillende elkaar versterkende beoordelingscriteria: onder andere de door verkopers ter beschikking gestelde financiële en niet-financiële informatie, de veronderstelde technische efficiëntie van het Duitse BEB-netwerk, lage en daarmee veronderstelde concurrerende tarieven van het BEB-netwerk in vergelijking met andere gasnetwerkbedrijven in Duitsland, een gesprek met de Duitse toezichthouder omtrent de toekomstige kaders van de regulering en een analyse van mogelijke strategische voordelen en synergie-effecten na de overname. Gebleken is dat documentatie van de onderbouwing en van de discussie hierover binnen de rvb ontbreekt. Ik vind dit onbevredigend. Zowel de rvc als de aandeelhouder moeten erop kunnen vertrouwen dat de rvb hen een juist en volledig beeld verstrekt. Dat vertrouwen is in dit geval geschaad. Ik wil wel aantekenen dat er geen enkele aanwijzing is dat een lid van de rvb persoonlijk belang had bij het weglaten van een scenario of bij een bepaalde uitkomst.

*Rol rvc, vertrek commissarissen
(vragen van leden van de SP, PVV, VVD)*

Hoewel het verkoopproces onder grote tijdsdruk stond, zou een periode van bijna twee maanden in principe voldoende hebben kunnen zijn voor de rvc om tot een afgewogen oordeel te komen. Wat zich echter gewroken heeft is dat verkopers pas in zeer laat stadium relevante informatie voor de financiële *due diligence* hebben verstrekt. De resultaten hiervan kwamen pas drie dagen voor het finale bod ter beschikking. Dit had aanleiding kunnen zijn om uitstel te vragen of om voorwaarden aan het bod te verbinden. De resultaten van de *due diligence* zijn met de rvc gedeeld, de onderliggende rapporten echter niet. Uit interviews met enkele leden van de rvc is naar voren gekomen dat de resultaten van de *due diligence* niet (plenair) zijn besproken in de rvc-vergadering.

Voor de rvc geldt sinds 26 oktober 2005 een «Reglement houdende principes en *best practices* voor de raad van commissarissen»⁴. Ik sluit het Reglement bij ter inzage. Artikel 2.2 sub a geeft aan dat tot de taken van de rvc behoort: het houden van toezicht en controle op, en het adviseren van, de rvb omtrent de strategie en de risico's verbonden aan de ondernemingsactiviteiten. Volgens artikel 2.2 sub j van dit reglement dient de rvc alle besluiten tot deelneming groter dan € 15 miljoen goed te keuren. Hiermee is het reglement strenger dan de statutaire drempel van € 30 miljoen. Een en ander legt een grote en specifieke verantwoordelijkheid op de rvc. Het onderzoeksrapport roept de vraag op of de rvc wel in de gelegenheid is geweest om zijn bevoegdheden adequaat uit te oefenen, aangezien de rvc voornamelijk is afgegaan op de door de rvb ter beschikking gestelde informatie. De onderzoekers werpen deze vraag op omdat zij de door de rvb aangebrachte selectie niet konden verklaren. De onderzoekers hebben uitgebreid navraag gedaan bij de betrokkenen, maar dit heeft geen eenduidig beeld opgeleverd. Het valt zeer te betreuren als de rvc niet alle waarderingsscenario's van de rvb heeft ontvangen. Met de wijsheid achteraf kan wel gesteld worden dat de rvc om alternatieve waarderingmethoden had kunnen vragen of om een onafhankelijk oordeel van een waarderingdeskundige. Naar mijn oordeel had de rvc destijds zich kritischer mogen opstellen.

Tijdens het biedingproces heeft de rvc als een geheel geopereerd. Gezien het belang van de transactie werd deze in de voltallige raad besproken. Daarnaast heeft de Strategische Investerings Commissie van de rvc hierover in de aanloop naar de overname tweemaal vergaderd. De drie aftredende commissarissen zijn degenen die nog over waren van de raad zoals die bestond op 1 september 2007. Het betreft de voorzitter van de rvc, de voorzitter van de Strategische Investerings Commissie en een lid van deze commissie. De andere destijds betrokken commissarissen zijn al eerder afgetreden. Er is overigens met de nu aftredende commissarissen geen financiële regeling afgesproken. Zoals gebruikelijk stopt hun honorering op het moment van aftreden.

*Transactiedocumentatie
(vragen van leden van de SP)*

De aankoopovereenkomst (Sale and Purchase Agreement (SPA)) is tot stand gekomen met behulp van diverse juridische adviseurs. Gasunie werd bijgestaan door een internationaal advocatenkantoor met vestiging in Duitsland en door een Nederlands advocatenkantoor. Bij de totstandkoming heeft Gasunie diverse veranderingen aangedragen, waarvan enkele zijn geaccepteerd. Een van de voornaamste voorbeelden betreft de aansprakelijkheidsclausules. Dit laat onverlet dat de SPA geen gebruikelijke garanties, vrijwaringen, prijsaanpassingsmechanismen en/of «material adverse change»-clausule bevatte. Gedurende de transactie heeft Gasunie (in oktober 2007) getracht een «*earn-out* clause» op te nemen waarbij de regulatoire ontwikkelingen bepalend waren. Dit is door de verkopers resoluut afgewezen. Natuurlijk kunnen voorwaarden ter discussie worden gesteld en wellicht had dit in sterkere mate moeten gebeuren.

⁴ Dit reglement is ook te vinden op www.gasunie.nl.

5. Proces bij de ministeries van Financiën en EZ

Beheer staatsdeelnemingen (vragen van leden van de PvdA)

Op dit moment heeft het ministerie van Financiën bij de directie Financieringen circa 14 fte ingezet voor het actieve beheer van staatsdeelnemingen.

Tijdslijn en volgorde van gebeurtenissen; rol minister(ie); informeren minister(ie) (Vragen van leden van de VVD, PvdA, PVV, CDA, SP en D66)

Leden van diverse fracties hebben vragen gesteld over de volgorde in de tijd van de gebeurtenissen bij het ministerie van Financiën. Daarover merk ik het volgende op. Het ministerie is eind augustus 2007 geïnformeerd dat Gasunie benaderd was door de adviseur van de eigenaren met de vraag of zij mee wilde dingen naar BEB. Gasunie had overigens al tijdens de strategieherijking, die na de splitsing in 2005 plaatsvond, aangegeven interesse te hebben in aanpalende netwerken in het licht van de gasrotondestrategie. Het ministerie heeft hierop gezegd dergelijke voorstellen op hun merites te zullen beoordelen. Er was dus geen sprake van een carte blanche. Op 7 september 2007 heeft de rvb vervolgens een niet bindend bod uitgebracht van € 2.2 mrd. Het ministerie was hiervan op de hoogte, maar heeft aangegeven pas een oordeel te kunnen vellen op basis van een concrete *business case*. Het ministerie gaf hiermee aan dat het de volledige beoordelingsruimte zou nemen bij de voorbereiding van het definitieve bod. Hierbij heeft het ministerie ook kenbaar gemaakt dat de belangrijkste toets zou zijn in hoeverre deze overname zou bijdragen aan versterking van de publieke belangen.

Op 1 oktober 2007 is toen bekend geworden dat Gasunie toegelaten was tot de tweede ronde van de veiling. Een delegatie van de rvb heeft op 16 oktober 2007 aan de betrokken ambtenaren een uitgebreide toelichting gegeven over de strategische voordelen van overname van BEB en over het proces. Gasunie was toen al samen met adviseurs bezig een zo compleet mogelijk beeld te vormen op basis van documenten die verkopers ter beschikking stelden in de *dataroom*. Op 16 oktober is de minister geïnformeerd over de potentiële overname en de verdere procesgang.

Rol adviseur ministerie (vragen van leden van de PVV)

Het is gebruikelijk dat het ministerie van Financiën een adviseur in de arm neemt bij zeer significante investeringen en overnames. In dit geval is dat ook gebeurd door inschakeling van L.E.K., een strategisch adviesbureau uit Londen. De idee was dat de adviseurs samen met betrokken ambtenaren op basis van eerste bevindingen van Gasunie zich een oordeel zouden vormen over de voordelen voor de Nederlandse gasgebruiker, de (financiële) consequenties voor Gasunie en de staat, de risico's en het gevolgde proces. De adviseur had voldoende brede kennis om op deze terreinen te adviseren. Het is ongebruikelijk dat de aandeelhouder bij een dergelijke transactie zelf meerdere adviseurs inschakelt. Bij de risicobeoordeling was van meet af aan duidelijk dat het reguleringsrisico van grote invloed was. De op pagina 19 van het onderzoeksrapport genoemde vier reguleringsscenario's waren bij het ministerie bekend, maar de scenario's met lagere waarderingen genoemd op pagina 18 waren dat niet. Een van die scenario's zag op een zware variant van Duitse regulering, de andere op een zwaardere variant van Nederlandse regulering.

Volgens de rvb van Gasunie bevestigde een informeel gesprek met de voorzitter van de Bundesnetzagentur, de Duitse toezichthouder, het op basis van door verkopers verstrekte informatie en eigen onderzoek ontstane beeld dat het strengste reguleringsscenario niet zou worden toegepast voor BEB. Het bovenstaande was voor de minister van Financiën destijds een belangrijke overweging. In het licht van de onafhankelijkheid van de toezichthouder heeft op regeringsniveau geen contact met de Duitse autoriteiten plaatsgevonden. Op dat moment was er daardoor weinig aanleiding om aan te dringen op uitstel, op verlaging van het bod of om geen goedkeuring te verlenen.

Op de hypothetische vraag van de leden van D66, wat er nodig zou zijn geweest om de overname af te keuren, kan ik het volgende zeggen. Dat zou onder meer het geval geweest zijn bij het ontbreken van voldoende strategisch belang, bij geen goede *business case* (te laag rendement) en bij te grote risico's. Het is evident dat de afruil tussen reguleringsrisico, prijs en strategische voordelen duidelijker gemaakt zou moeten worden. Tegenwoordig let ik expliciet op hoe de impact van diverse scenario's op de biedprijs en andere voorwaarden is verwerkt. Daarnaast is er een sterke voorkeur om dit type (buitenlandse) transacties te doen met sterke financiële en/of strategische partner.

De conclusie van de minister destijds was dat op basis van de beschikbare informatie er een acceptabele verhouding was tussen de strategische voordelen en de risico's. De overige criteria waarop de minister van Financiën zijn oordeel heeft gebaseerd zijn de financiering en de gevolgen voor de vermogenspositie en het dividend van Gasunie. Het belangrijkste onderkende risico zag op de ontwikkeling van de regulering. Het verschil in waarde van de onderneming in de door de Gasunie verstrekte scenario's tussen het meest waarschijnlijke en het minst gunstige bedroeg ongeveer € 800 miljoen. Vanuit Gasunie is echter aangegeven dat zij het niet aannemelijk achtte dat de regulering aanzienlijk aangescherpt zou worden. Dit baseerde zij op informatie verstrekt door verkopers, en een tarieven- en kosten*benchmark*. Een gesprek met de Duitse toezichthouder bevestigde dit beeld. Op basis van deze informatie en de expertise van de rvb is besloten in te stemmen met het als meest waarschijnlijk beoordeelde scenario. Toen in het begin van 2012 de derde afwaardering op de Duitse overname sinds 2008 aan het licht kwam, heeft mijn ambtsvoorganger onmiddellijk een onderzoek doen instellen.

Op 7 november heeft de adviseur een eindrapport aan het ministerie opgeleverd. Met behulp van dat rapport is aan mijn ambtsvoorganger op 7 november 2007 een beslisnotitie voorgelegd. De minister heeft daarop goedkeuring verleend. Op 22 november 2007 is de minister geïnformeerd over de uitkomsten van het biedingproces.

Mijn ambtsvoorganger heeft zich bij de besluitvorming gebaseerd op de juistheid en de volledigheid van de door Gasunie verstrekte gegevens. Het past niet in de verhoudingen tussen aandeelhouder en het bestuur van een onderneming dat de aandeelhouder zelfstandig onderzoek doet naar de *business case* van een overnameproject. Zoals in de inleiding aangegeven, zie ik het als de rol van de aandeelhouder om hier een *sanity check* op uit te voeren. Ik ben dan ook van mening dat de besluitvorming door de minister destijds voldoende zorgvuldig was. De tijd om tot een goed afgewogen beslissing te komen was krap, maar niet onmogelijk kort. Het probleem, zoals achteraf gebleken is, was dat cruciale informatie voor de juiste interpretatie van reguleringsrisico's ontbrak. Het besluit is dus genomen op basis van ontoereikende informatie. In die zin heeft de aandeelhouder zijn rol niet adequaat kunnen uitoefenen. Ik zal dan ook in de toekomst bij de waardering van een grote overname om een onafhan-

kelijke *fairness opinion* vragen, zoals staat aangekondigd in de eerder genoemde Kamerbrief. Bij de BEB-transactie zag men hiertoe geen aanleiding. Dit past in het beeld dat men de kans op een negatief reguleringsscenario destijds als niet bijzonder groot beschouwde. Het is nu ook duidelijk dat het beter is om buitenlandse overnames samen met andere partijen, waaronder lokale, te doen en met behulp van lokale adviseurs.

Voor zover mij bekend heeft de rvb de overnameovereenkomst niet met de rvc of aandeelhouder besproken.

*Rol minister van Economische Zaken en andere departementen
(vragen van leden van D66)*

De minister van Economische Zaken is beleidsmatig verantwoordelijk voor het energiebeleid. Daaronder valt ook de gasrotondestrategie. De minister van Financiën heeft de minister van Economische Zaken destijds geconsulteerd over de vraag of de overname paste binnen de door de minister van Economische Zaken geformuleerde beleidskaders. Die afstemming heeft plaatsgevonden. Op basis van deze beleidskaders heb ik in de informatievoorziening richting de Kamer dan ook meermaals aangegeven dat de gedane overname past binnen de gasrotondestrategie. De aankoop van het Duitse net is – als hiervoor betoogd – van grote strategische waarde voor Nederland. De integratie met de Duitse markt maakt deel uit van de gasrotondestrategie en deze (markt)integratie komt ook ten goede aan de afzet en waarde van het Groningengas, en dient dus een breder belang dan Gasunie alleen. De gasrotondestrategie vormde al onderwerp van het rapport van de Algemene Rekenkamer «*Gasrotonde: nut, noodzaak en risico's – Nederland als Europees knooppunt van gastransport*» van 14 juni 2012⁵.

De minister van Financiën draagt als aandeelhouder de eindverantwoordelijkheid voor de investeringen die Gasunie in het kader van de gasrotondestrategie doet en daarmee viel de rol van het ministerie van Economische Zaken buiten de reikwijdte van het onderzoek van American Appraisal. Bij de besluitvorming zijn overigens geen andere departementen betrokken geweest, omdat het een aandeelhoudersbesluit van de minister van Financiën betrof dat niet raakte aan het algemene kabinetsbeleid en zonder implicaties was voor de beleidsterreinen van andere ministers. De overname heeft daarom niet op de agenda van de ministerraad of een onderraad gestaan.

Het verband dat de leden van de fractie van de PVV leggen met de RSV-affaire van dertig jaar geleden zie ik niet. Bij RSV ging het om subsidies die werden ingezet om een noodlijdend bedrijf overeind te houden in het kader van industriepolitiek. In het geval van Gasunie zijn er geen geldstromen van het Rijk naar Gasunie gegaan. Wel heeft de aandeelhouder aan Gasunie toestemming gegeven voor een overname, die achteraf te duur is gebleken. De financiële positie van Gasunie staat echter niet onder druk.

*Informatievoorziening van de Kamer
(vragen van leden van D66)*

Op vragen van 28 november 2007 van de leden Hessels en Omtzigt⁶ (beiden CDA) over mogelijke risico's verbonden aan de aankoop van BEB door Gasunie hebben de toenmalige ministers van Economische Zaken en

⁵ Tweede Kamer, 2011–2012, 33 292, nr. 1

⁶ Tweede Kamer, 2007–2008, Aanghangsel 813

van Financiën op 5 december 2007 alleen de risico's van onderinvestering en van terugval van het transportvolume van gas genoemd. Het is onduidelijk waarom het reguleringsrisico destijds niet aan de Kamer is genoemd. Mogelijk is dat te verklaren vanuit het destijds levende vertrouwen dat het reguleringsrisico juist was ingeschat en het restrisico beperkt zou zijn. Beide ministers hebben dit punt wel genoemd in hun beantwoording van vragen het lid Zijlstra (VVD) van 30 september 2009⁷. In hun antwoord op vraag 5 gaan de ministers uitvoerig in op de overwegingen die aan bod komen bij de beoordeling van investeringsvoorstellen van Tennet en van Gasunie. Het reguleringsrisico wordt daarbij expliciet genoemd, al spreken de ministers de verwachting uit dat dit risico voor Tennet beperkt zal zijn. Bij brief van 10 april 2010⁸ is mijn ambtsvoorganger nader ingegaan op de afwaardering van Gasunie Deutschland vanwege aanpassingen in de Duitse regulering. De toenmalige ministers van Financiën en van Economische Zaken hebben daarover op 21 april 2010 met de Kamer gesproken. Ik betreur het dat het reguleringsrisico bij overnames van netbeheerders pas voor het eerst in 2009 genoemd is aan de Kamer. Ik zal er uitaard op toezien dat de Kamer in de toekomst een zo compleet mogelijk beeld krijgt.

Aandacht

(vragen van leden van de PVV)

Naar mijn mening heeft de Duitse overname van Gasunie de afgelopen jaren voldoende aandacht gekregen, zowel in de Tweede Kamer als in de pers. Een investering door een staatsdeelneming is evenwel van een andere orde dan investering van het Rijk zelf. Deze laatste valt onder het budgetrecht van de Kamer, zodat de Kamer daar directer bij betrokken is. Tegenwoordig zou, mede door de ervaringen bij de interventies door de staat tijdens de kredietcrisis in 2008/2009, de Kamer tevoren worden geïnformeerd bij een zodanig grote transactie. Bij andere vergelijkbare transacties, zoals van Schiphol, Tennet en opnieuw Gasunie in 2012, is dat wel gebeurd.

Inzage dossiers

(vragen van leden van de SP en D66)

Het ministerie van Financiën heeft alle interne notities voorafgaand aan en tijdens de transactie ter hand gesteld aan de onderzoekers. Dit geldt eveneens voor het advies van de externe adviseur. Dezelfde stukken zijn overigens ook overhandigd aan de Algemene Rekenkamer in het kader van haar onderzoek *Gasrotonde: nut en noodzaak?*⁹. Er waren geen stukken van andere departementen of verslagen van interdepartementale overleggen. Evenmin waren er notulen van ministerraadsvergaderingen of vergaderingen van onderraden van de ministerraad.

De leden van de SP-fractie hebben inzage gevraagd in het volledige dossier dat verband houdt met de transactie, alsmede in alle documenten die door of voor Gasunie gemaakt zijn. Ik kan dit dossier niet openbaren omdat het bedrijfsvertrouwelijke gegevens betreft. De stukken van Gasunie of haar adviseurs vallen, voor zover niet in het bezit van het ministerie, niet onder de Wet Openbaarheid van Bestuur.

Inzicht betrokkenheid andere partijen

(vragen van leden van de SP)

⁷ Tweede Kamer, 2009–2010, Ahangsel 702

⁸ Tweede Kamer, 2009–2010, 29 023, nr. 76

⁹ Zie noot 4

De leden van de fractie van de SP vragen om uitgebreide overzichten van namen van partijen en personen die betrokken waren bij de transactie, zowel bij de Gasunie als bij de staat. Daaraan kan ik geen gevolg geven. De betrokkenen bij Gasunie vielen onder de verantwoordelijkheid van de rvb, die daarop aanspreekbaar is. De ambtenaren die zich met deze zaak hebben beziggehouden vielen en vallen onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Geen van de leden van de rvb uit 2007 had een verleden bij Shell en/of ExxonMobil. Beantwoording van de vraag of een of meer van de betrokkenen daarvoor ooit zakelijke contacten met Shell of ExxonMobil hebben onderhouden is ondoenlijk, al was het maar omdat deze twee bedrijven tot 1 juli 2005 aandeelhouder waren in Gasunie. Ik heb geen enkele reden om te twijfelen aan de integriteit van de betrokken medewerkers.

6. Risicobeoordeling en waardering

Regulering en risico's

(vragen van leden van de PvdA, VVD, PVV, CDA, SP en D66)

Ten tijde van de Duitse overname was het Duitse reguleringskader nog volop in ontwikkeling en aan wijzigingen onderhevig. Het feit dat het reguleringskader nog niet vaststond, leverde extra onzekerheid op. Deze onzekerheid is direct en consequent onderkend, zowel door Gasunie als door het ministerie van Financiën. Een van de gebruikte scenario's behelsde het simuleren van het Nederlandse reguleringskader op de Duitse situatie. Dit leidde tot een ondernemingswaarde van € 1,1 miljard. Dit scenario was onderdeel van de vier scenario's die met de rvc en de aandeelhouder zijn gedeeld. Uiteindelijk is niet voor dit scenario gekozen omdat op basis van de beschikbare informatie werd ingeschat dat de effecten voor BEB niet zo negatief zouden zijn.

Er is niet met de NMa gesproken over Duitse regulering. De minister van EZ is evenmin betrokken geweest bij de discussie over het Duitse reguleringskader. Wel heeft Gasunie twee gesprekken gehad met de Duitse toezichthouder, de BNetzA, waarvan een op bestuursniveau. Hierbij tekent Gasunie aan dat deze gesprekken op een hoog abstractieniveau plaatsvonden en dat er geen mogelijkheid was om in detail over Duitse regulering te spreken of over de specifieke effecten van regulering op BEB. Dit kwam ook doordat op het moment dat deze gesprekken liepen er nog geen zekerheid was omtrent welke reguleringskaders zouden gaan gelden en er lopende aanvragen waren van alle Duitse transportnetwerkbedrijven voor ontheffing van kostenregulering. Vanaf het begin van de transactie was duidelijk dat regulering het belangrijkste risico was wat betreft de waardering. Dit heeft gedurende het gehele traject gevolgen gehad, zo is de enige variabele in de waarderingsscenario's die overwogen is de inschatting van het reguleringsrisico. De onderzoekers constateren dat er voor en tijdens de overname te weinig onderzoek is gedaan naar de impact van mogelijke Duitse reguleringsmodellen op BEB. In de due diligence rapporten zijn ook diverse andere risicogebieden en bijbehorende mitigerende maatregelen geïdentificeerd. Gedurende de transactie heeft Gasunie (in oktober 2007) getracht een «earn-out»-clausule op te nemen waarbij de regulatorie ontwikkelingen bepalend waren. Dit is door de verkopers resoluut afgewezen. Natuurlijk kunnen voorwaarden ter discussie worden gesteld en wellicht had dit in sterkere mate moeten gebeuren.

Waardering

(vragen van leden van de VVD, PVV en D66)

De rvb van Gasunie heeft aangegeven dat de keuze voor de meer optimistische reguleringscenario's en daarmee een waardering van BEB boven in de genoemde bandbreedte was ingegeven door verschillende elkaar versterkende beoordelingscriteria. Dit zijn de criteria die hierboven al zijn genoemd onder rol rvb. Destijds werd aangenomen dat de effecten van eventuele tariefaanpassingen voor BEB beperkt zouden zijn. Uiteindelijk heeft het bestuur gekozen voor het meest waarschijnlijk geachte reguleringscenario en daar het bod op gebaseerd. Op basis van de verstrekte informatie en de gevoerde intensieve discussies zag de RvC geen aanleiding om hieraan goedkeuring te onthouden. BEB paste bij uitstek in de gasrotondestrategie van de Nederlandse overheid en de strategie van Gasunie, had en heeft een uitstekende reputatie, er was een goede technische en culturele fit en het bod voldeed aan de financiële criteria. De strategische voordelen op de lange termijn wogen ruimschoots op tegen het reguleringsrisico zoals dat destijds werd ingeschat.

In de rvb-vergadering van 29 oktober 2007 zijn zes waarderingsscenario's besproken, waaronder vier negatieve scenario's. Bij het opstellen van de definitieve business case die uiteindelijk met de rvc en de aandeelhouder is gedeeld is ervoor gekozen om vier waarderingsscenario's op te nemen die op basis van de beschikbare informatie het meest realistisch waren. De negatieve scenario's die zijn afgefallen werden als niet realistisch beschouwd. Zij zijn niet met de aandeelhouder besproken.

In het finale bod voor BEB dat is ingediend was, bovenop de berekende waarde van € 1997 miljoen voor de activa een strategische premie opgenomen van € 153 miljoen, volledig gebaseerd op te behalen kostensynergieën. Op basis hiervan werd een goodwillpositie van € 153 miljoen verwacht. Goodwill is het verschil tussen de betaalde overnameprijs en de, op basis van IFRS accountingregels bepaalde, *fair value* van de overgenomen activa en passiva. Deze goodwill moet onderbouwd worden met toekomstige te behalen voordelen (in de vorm van toekomstige kasstromen). Toen BEB daadwerkelijk per 1 juli 2008 in de boeken van Gasunie werd opgenomen bleek de waarde van de activa lager dan in het finale bod berekend. De onafhankelijke waarderingsdeskundige is destijds in overleg met de accountant en Gasunie tot de (waarderings-)conclusie gekomen dat de marktwaarde («*fair value*») van het netwerk op die datum lager was dan de waardering van het netwerk voorkomend uit de waarderingsmodellen tijdens het finale bod in 2007. Dit werd veroorzaakt door wijzigingen in de regulatoire omgeving. Hierdoor werd de goodwill positie € 679 miljoen in plaats van € 153 miljoen. Deze goodwill kon volledig worden onderbouwd door diverse toekomstige commerciële mogelijkheden en kostensynergie, met een positief effect op de kasstromen van de Nederlandse en Duitse activiteiten van Gasunie.

*Informatievoorziening over afwaarderingen sinds 2008
(vragen van leden van D66)*

Hieronder staat een overzicht van de bruto afwaarderingen op de Duitse aankoop:

Impairment (mln €)	
2008	150 <i>Duitse assets</i>
2009	570 <i>Duitse assets</i>
2010	0
2011	679 <i>Goodwill</i> 400 <i>Duitse assets</i>
Totaal	1.800

Deze afwaarderingen zijn gedaan door Gasunie in lijn met de geldende boekhoudregels daarvoor van IFRS. De afschrijvingen waren toe te rekenen aan verschillende *triggering events* die zich voordeden in de Duitse regulering. Hierdoor is in 2009 een afwaardering gepleegd van € 570 miljoen. Er was echter ook nog een aantal belangrijke elementen onduidelijk. Deze zouden mogelijk nog tot verbeteringen kunnen leiden. Belangrijkste elementen waren verwachtingen omtrent de introductie van de zogeheten yardstick regulering per 2018 en de mogelijke verbeteringen die hieruit zouden voortvloeien voor Gasunie Deutschland. In een gesprek van begin 2012 met de Duitse regulator werd echter duidelijk dat deze verwachte voordelen zich niet zouden materialiseren en derhalve is er bij het opstellen van de jaarrekening 2011 nog € 400 miljoen op de Duitse activa afgewaardeerd.

Achteraf gezien kunnen er zeker vraagtekens worden geplaatst bij de transparantie van de stapsgewijze afschrijvingen, zoals het onderzoeksrapport aangeeft in paragraaf 3.4. Mijn ambtsvoorganger had in 2010, bij de bespreking van de afschrijving over het jaar 2009, geen indicaties dat er nog grote additionele verliezen aan zaten te komen. De Kamer is in de brief van 10 april 2010¹⁰ en het daarop volgende debat geïnformeerd over de op dat moment bekende gevolgen van de wijzigingen in het Duitse reguleringskader.

Gasunie heeft er voor gekozen om de goodwill naar het niveau te tillen van GTS en Gasunie Deutschland samen, waardoor de afboeking daarvan pas later aan de orde kwam. De goodwill is uiteindelijk afgeboekt omdat duidelijk werd dat de gerealiseerde en te realiseren (kosten)voordelen, hoofdzakelijk door de veranderingen in de reguleringskaders in Nederland en Duitsland, zich niet vertaalden in financiële voordelen voor Gasunie. De onderzoekers constateren verder dat de successievelijke afboekingen op de activa en de goodwill een ontransparant beeld hebben gegeven.

Risico's op verdere afschrijvingen
(vragen van leden van de PvdA)

Zoals in het rapport van American Appraisal is aangegeven, is de huidige boekwaarde van BEB/GUD € 820 miljoen. Verdere afschrijvingen zijn niet uit te sluiten, bijvoorbeeld door verhoging van de kapitaalkosten voor vreemd vermogen (leningen), een onverhoopt lager uitvallende individuele efficiencyfactor van het BEB-netwerk in vergelijking met andere gastransportnetwerkbedrijven, het niet doorvoeren van het zogeheten «fotojaareffect» of het niet doorvoeren van het «sockel effect». Er ligt wel een bodem onder toekomstige afschrijvingen. Deze ligt op het niveau van de gereguleerde activa waarde die op dit moment circa € 590 miljoen

¹⁰ Tweede Kamer, 2009–2010, 29 023, nr. 76

bedraagt. De ervaring leert dat het onwaarschijnlijk is dat de waarde van de activa van de onderneming onder deze gereguleerde activawaarde zal dalen.

7. Juridische aspecten

Zeggenschap

(Vragen van leden van de PvdA en de PVV)

Voor Gasunie geldt thans het gemitigeerde structuurregime volgens artikel 2:155a van het Burgerlijk Wetboek. De wet biedt deze mogelijkheid aan vennootschappen met alleen publieke aandeelhouders. In dit regime kan de aandeelhouder het bestuur benoemen en ontslaan, een bevoegdheid die bij gewone structuurvennootschappen bij de rvc ligt. De keuze voor dit regime levert de aandeelhouder meer zeggenschap op en is om die reden bewust gemaakt. Leden van de rvc van Gasunie worden op voordracht van de rvc door de aandeelhouder benoemd. Bij de Ondernemingskamer van het Gerechtshof te Amsterdam kan een verzoek worden ingediend tot ontslag van een commissaris. Daarnaast kan de aandeelhouder het vertrouwen in de gehele rvc opzeggen, waarna de Ondernemingskamer de opvolging regelt. Overigens gelden op grond van de Gaswet eveneens eisen ten aanzien van de governance van Gasunie als moedermaatschappij van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet.

De huidige statutaire drempel voor goedkeuring van investeringen van Gasunie door de minister van Financiën bedraagt € 100 miljoen. Voor het nemen van een deelneming is de grens lager, namelijk € 50 miljoen. Deze grenzen zijn adequaat voor een bedrijf met een balanstotaal van ruim € 10 miljard. Verlaging van deze grenzen zou ondoelmatig zijn. Het merendeel van de voorgestelde investeringen en deelnemingen komt in de praktijk boven de drempelwaardes uit. Voor de interne besluitvorming bestaan vergelijkbare maar lagere goedkeuringsdrempels voor de rvc: een statutaire drempel van € 30 miljoen voor deelnemingen en van € 50 miljoen voor investeringen. Bij veel 100%-staatsdeelnemingen bestaat een dergelijk statutair goedkeuringsrecht voor de aandeelhouder. Hier is voor gekozen omdat het om significante investeringen gaat waar een publiek belang mee gemoeid kan zijn. Dit leidt tot een sterkere betrokkenheid van de aandeelhouder en is daarmee in lijn met het huidige deelnemingenbeleid.

Rol verkopers en aansprakelijkheid verkopers

(vragen van leden van de VVD, SP, PvdA, SP, PVV en CDA)

Over de samenstelling van de rvb merk ik het volgende op. Alle leden van de rvb die in 2007 betrokken waren bij de Duitse overname zijn niet langer als zodanig in functie. De toenmalige CFO is per 1 juli 2012 als laatste teruggetreden uit de rvb. Deze mutatie zal duidelijk worden in het jaarverslag 2012, dat in april 2013 verschijnt. Het huidige bestuur bestaat dus volledig uit nieuwe mensen.

Zoals het onderzoeksrapport aangeeft hebben de verkopers mogelijk onvolledige informatie verschaft. Over de juridische aspecten van handelen of eventueel nalaten van bij de transactie betrokken partijen heb ik advies ingewonnen bij de landsadvocaat. Ter bescherming van de (proces)positie en de financiële belangen van de staat informeer ik de Kamer daarover in een vertrouwelijk bijlage bij deze brief.

Uitgangspunt van het Nederlandse recht is wel dat aan bestuurders niet snel een ernstig verwijt kan worden gemaakt van een onjuiste (ondernemers)beslissing, indien de bestuurders de juiste risico's onder ogen hebben gezien en na een afweging daarvan tot de beslissing zijn gekomen bepaalde risico's aan te gaan. Een ondernemer mag risico's nemen. De Nederlandse rechter zal een dergelijke ondernemersbeslissing in beginsel marginaal toetsen.

Overigens heeft de aandeelhouder in de periode 2007–2011 steeds décharge verleend aan bestuur en commissarissen van Gasunie.

In het algemeen is het maken van beoordelingsfouten niet strafbaar. Het door American Appraisal uitgevoerde feitenonderzoek geeft geen grondslag voor de (veronder)stelling dat er door actoren bij de transactie strafbare feiten zijn gepleegd. Daarmee is er naar mijn inschatting ook geen grondslag voor aangifte of voor een onderzoek door het Openbaar Ministerie.

Ten slotte merk ik in reactie op de door de PVV fractie opgebrachte suggestie, dat er sprake zou zijn van een retributie, het volgende op. Ondanks het feit dat Gasunie een deelneming is die volledig in eigendom is van de staat, is zij een zelfstandige onderneming met buitenlandse en binnenlandse klanten, die zowel gereguleerde als ongereguleerde diensten afnemen. Hoewel de staat enig aandeelhouder is financiert Gasunie zich verder zelfstandig op de kapitaalmarkt. De suggestie van dat er bij de tariefinkomsten sprake is van een soort retributie deel ik dus niet. Net zomin als de constatering dat er bij investeringen door Gasunie sprake zou zijn van een overheidsuitgave. Gasunie is geen onderdeel van de overheid. Wel leg ik verantwoording over mijn rol als aandeelhouder af aan het parlement.

8. Lessen

*Getrokken lessen
(vragen van leden van de VVD, PvdA en D66)*

Zoals in mijn Kamerbrief van 14 december 2012 over dit onderwerp staat vermeld, is er na de overname een protocol opgesteld dat wordt gebruikt voor overnames en investeringen van deelnemingen. Het protocol is overigens opgesteld voor overnames, de meest verregaande variant. Voor investeringen die minder vergaand zijn, zullen bepaalde criteria niet of minder van toepassing zijn. Het bevat criteria waaraan de *business case* moet voldoen en vragen die beantwoord dienen te worden door de deelneming. Zolang de criteria en vragen niet gehaald respectievelijk niet beantwoord zijn, zal ik mij onthouden van instemming. Het protocol bevat bijvoorbeeld het voorschrift om in het geval van gereguleerde activiteiten een analyse van de verwachtingen ten aanzien van het reguleringsregime te laten opstellen. Verder schrijft het een onafhankelijke waardering voor. Een samenvatting van het protocol stuur ik mee als bijlage.¹¹ In het biedproces rond het Duitse gastransportnetwerkbedrijf OGE begin 2012, maar ook bij de beoordeling van de kabel *joint ventures* van Tennet in Duitsland, is dit gebruikt. Voorafgaande aan het biedproces rond OGE – dat ongeveer vier maanden duurde – heeft het ministerie van Financiën afspraken met Gasunie gemaakt over zijn betrokkenheid. Het ministerie heeft onder meer een externe adviseur ingehuurd en daarnaast heeft het consortium een tweede waardering laten uitvoeren. Gasunie werkte in dit proces samen met financiële partners, waarmee financiële risico's werden gedeeld. Hoewel dit proces niet tot een winnend bod heeft geleid, was

¹¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

mijn ambtsvoorganger tevreden over het niveau en de kwaliteit van de informatieverschaffing door Gasunie. Een andere les is om expliciet aandacht te geven aan de vraag hoe onzekerheid wordt verwerkt in de biedprijs en in de contractvoorwaarden.