Bevindingen onderzoek proportionaliteit afstoten aandeelhouderschap Nederlandse Staat bij DC ANSP

datum: 22-08-2025



Vanberkel Professionals

Inhoud

1. Inleiding 2
   - Aanleiding 2
   - Opdracht 2
   - Uitgevoerde werkzaamheden 3
2. Betrokkenheid Nederland bij DC ANSP 4
3. Proportionaliteit afstoten deelneming DC ANSP 5
   - Proces afstoten versus benodigde capaciteit 5
   - Voor- en nadelen behoud deelneming 6
   - Risico's en onzekerheden bij afstoten deelneming 7
4. Samenvattende analyse 8

1. Inleiding

Aanleiding

Op 20 december 2024 heeft Vanberkel Professionals een rapportage opgeleverd aan het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: ministerie van IenW) met daarin de uitkomsten van de evaluatie van het aandeelhouderschap van de Nederlandse Staat in DC ANSP. In deze rapportage is geconcludeerd dat de aanwezigheid van de Nederlandse Staat als aandeelhouder in DC ANSP niet zondermeer noodzakelijk is voor de borging van het publieke belang, aangezien het toezicht via bestaande (nationale en internationale) wet- en regelgeving al voldoende is geborgd.

Aansluitend op deze constatering is, aan de hand van het evaluatiemodel uit het Handboek Evalueren[1], verkend of en zo ja op welke wijze het afstoten van de beleidsdeelneming in DC ANSP rechtmatig, uitvoerbaar, doeltreffend en proportioneel is.

Uit de evaluatie bleken er vanuit het perspectief van rechtmatigheid, doeltreffendheid en uitvoerbaarheid geen belemmeringen te zijn om de beleidsdeelneming in DC ANSP af te stoten. Vanuit het perspectief van proportionaliteit werden echter mogelijke belemmeringen onderkend, die samenhingen met de wens van de andere aandeelhouders dan Nederland om dividend uit te keren. Deze wens tot uitkering van dividend werd als risico onderkend voor de continuïteit van de kwaliteit van de dienstverlening van DC ANSP. Daarom adviseerden wij het ministerie van IenW om nader onderzoek uit te voeren naar de proportionaliteit van het afstoten van de beleidsdeelneming in DC ANSP.

Opdracht

Het ministerie van IenW heeft Vanberkel Professionals verzocht te ondersteunen bij de uitvoering van dit onderzoek naar de proportionaliteit van het al dan niet afstoten van de deelneming in DC ANSP. De uitkomst van dit onderzoek, waarvan de bevindingen in deze rapportage zijn opgenomen, vormt mede de basis voor het advies van het ministerie van IenW aan de Tweede Kamer om de beleidsdeelneming in DC ANSP wel of niet af te stoten.

Voorafgaand aan de uitvoering van de werkzaamheden is een Plan van Aanpak opgesteld en afgestemd met het DG Luchtvaart en Maritieme Zaken van het ministerie van IenW. De werkzaamheden zijn vervolgens conform dit Plan van Aanpak uitgevoerd.

[1] Handboeken | Staatsdeelnemingen | Rijksoverheid.nl

Uitgevoerde werkzaamheden

De uitgevoerde werkzaamheden bestaan uit drie delen.

Eerst hebben wij de relevante rollen van de Nederlandse Staat in relatie tot DC ANSP (zie hoofdstuk 2) geïdentificeerd.

Vervolgens hebben wij met vertegenwoordigers van verschillende organisaties deze rollen verder uitgediept tijdens een aantal interviews. Wij hebben in totaal vier interviews gehouden, met:
1. een vertegenwoordiger van het ministerie van IenW;
2. vertegenwoordigers van DC ANSP;
3. een vertegenwoordiger van het ILT; en
4. een vertegenwoordiger van de Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken.

In deze interviews zijn de voor- en nadelen van het al dan niet hebben van een beleidsdeelneming in DC ANSP in kaart gebracht en besproken. Ook zijn de risico's geïnventariseerd van het afstoten of behouden van een beleidsdeelneming in DC ANSP (zie hoofdstuk 3).

Tot slot hebben wij op basis van de opgehaalde informatie een analyse uitgevoerd, die het ministerie van IenW kan gebruiken bij de afweging en besluitvorming met betrekking tot het aandeelhouderschap (zie hoofdstuk 4).

Wij hebben op 25 juli het concept van deze rapportage opgeleverd aan de Directie Luchtvaart van het ministerie van IenW. De ontvangen feedback op de conceptrapportage is verwerkt in de definitieve versie van dit rapport.

2. Betrokkenheid Nederland bij DC ANSP

De Nederlandse overheid vervult verschillende rollen bij DC ANSP, met de minister van IenW als eindverantwoordelijke. Hieronder zijn de onderkende rollen, inclusief de gemandateerde organisatieonderdelen van het ministerie van IenW, opgenomen:

- De overheid als **aandeelhouder**, welke rol is belegd bij Directie Luchtvaart (hierna: DLV) van het ministerie van IenW. De rol en verantwoordelijkheid van de aandeelhouder volgen het Curaçaose vennootschapsrecht. Vanuit de rol als aandeelhouder wijst DLV tevens een RvC-lid aan voor DC ANSP.
- De overheid als **beleidsbepaler en opdrachtgever**, welke rol is belegd bij Directie Luchtvaart (hierna: DLV) van het ministerie van IenW. In deze rol geeft de overheid DC ANSP de opdracht om de luchtverkeersdienstverlening te verzorgen voor het openbare lichaam Bonaire, dat onderdeel uitmaakt van vluchtinformatiegebied Curaçao.
- De overheid als **wetgever,** welke rol wordt voorbereid door de Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken (hierna: HBJZ). In deze rol worden de normen vanuit de ICAO vertaald naar Nederlandse wet- en regelgeving. In deze rol stelt, aansluitend op artikel 2 “Regeling vergoeding luchtverkeersdienstverlening BES”, de minister van IenW, na tussenkomst van DLV, het te hanteren eenheidstarief vast dat DC ANSP bij luchtvaartorganisaties in rekening kan brengen voor vluchten naar het openbare lichaam Bonaire.
- De overheid als **toezichthouder** op naleving van de regelgeving van toepassing zijnde op de BES-eilanden, waarvoor DC ANSP werkzaamheden uitvoert. Deze rol is belegd bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT).
- De overheid als **subsidieverstrekker**. Aan deze rol wordt invulling gegeven door het tarief dat voor de luchtverkeersdienstverlening van luchtverkeer naar Bonaire wordt gehanteerd, lager vast te stellen dan het door DC ANSP berekende dekkende tarief. Deze subsidie wordt verstrekt om de toegankelijkheid van luchtvervoer richting Bonaire te waarborgen, omdat de inkomsten uit de vliegactiviteiten anders te laag zijn om de werkelijke kosten volledig te dekken. Deze rol is belegd bij DLV.

3. Proportionaliteit afstoten deelneming DC ANSP

In het Handboek evalueren deelnemingen zijn omtrent de weging van de proportionaliteit vragen geformuleerd die bij het eventueel afstoten van een deelneming moeten worden beantwoord. De antwoorden op deze vragen bepalen of er, gegeven dat het aandeelhouderschap niet strikt noodzakelijk is, voldoende zwaarwegende redenen zijn om de deelneming toch te behouden.

Met betrekking tot de proportionaliteit zijn de volgende vragen in het handboek opgenomen:
1. Staat het proces van afstoten in verhouding tot de daarvoor benodigde capaciteit; en
2. Staat het proces van afstoten in verhouding tot de risico's en onzekerheden die het afstoten met zich mee brengt?

In het Handboek is opgemerkt dat indien de intensiteit, risico's en onzekerheden te groot zijn, geconcludeerd kan worden dat het behouden van het aandeelhouderschap de voorkeur verdient.

Proces afstoten versus benodigde capaciteit

DC ANSP kent momenteel drie aandeelhouders: Curaçao (73,3%), Sint Maarten (18,75%) en Nederland (7,95%). De statuten van DC ANSP bevatten een zogenaamde blokkeringsregeling, die bepaalt dat bij een eventuele overdracht van aandelen deze eerst aan de medeaandeelhouders (i.c. de landen Curaçao en Sint Maarten) moeten worden aangeboden.

Bovenstaande betekent dat het afstoten waarschijnlijk een relatief eenvoudige administratieve handeling is, daar de medeaandeelhouders goed bekend zijn met de DC ANSP organisatie en de financiële positie. Het afstoten vraagt daarom naar verwachting weinig capaciteit van de Nederlandse overheid.

Voor de waardering van het Nederlandse belang in DC ANSP wordt naar verwachting aangesloten op de vermogenspositie van DC ANSP. De waarde (peildatum 31 december 2023 op basis van de jaarrekening) van het Nederlandse belang in het vermogen van DC ANSP bedraagt circa € 1,7 miljoen (berekend als: het eigen vermogen van NAƒ 44,2 miljoen maal een wisselkoers van 1,00:1,95 maal een belang van 7,95%). Het overnamebedrag voor het Nederlandse aandeel in DC ANSP zal naar verwachting niet veel hoger zijn, wegens een inherent beperkt bedrijfsresultaat en een relatief klein belang in een overheidsomgeving. Deze factoren zorgen er naar verwachting voor dat er weinig tot geen interesse zal zijn bij andere partijen om de aandelen over te nemen. NB: hiernaar is voor deze rapportage geen nader onderzoek uitgevoerd.

Voor- en nadelen behoud deelneming

Tijdens de interviews (zie hoofdstuk 2) met relevante actoren zijn de voor- en nadelen van het afstoten van de deelneming in DC ANSP in kaart gebracht. Hierbij geldt dat onderstaande voor- en nadelen globaal door alle geïnterviewde partijen worden onderschreven, met enkele nuanceverschillen. Onderstaande voor- en nadelen zijn, tenzij anders vermeld, dan ook niet één-op-één aan individuele geïnterviewde partijen toe te schrijven.

Voordelen behouden deelneming DC ANSP

1. **Strategische en bestuurlijke invloed**: Als aandeelhouder heeft Nederland informele en in enige mate formele invloed op strategische keuzes binnen DC ANSP, mede via deelname aan de AVA en vertegenwoordiging in de Raad van Commissarissen. Door DLV, DC ANSP en ILT is daarnaast aangegeven dat meer rekening wordt gehouden met de Nederlandse positie dan het belang van 7,95% zou rechtvaardigen.
2. **Toegang tot informatie**: Alleen aandeelhouders ontvangen proactief het volledige businessplan en de niet-gepubliceerde jaarstukken. Deze informatie is essentieel om proactief toezicht en sturing mogelijk te maken, zeker gezien de beperkte publieke beschikbaarheid van informatie op basis van de Curaçaose regelgeving.
3. **Borging publieke belangen en ICAO-verantwoordelijkheid:** Nederland is als staat verantwoordelijk voor de veiligheid en continuïteit van het vliegverkeer op Bonaire. Via de deelneming kan vroegtijdig worden bijgestuurd bij dreigende risico's (bv. financieel of operationeel). ILT geeft aan dat bijsturing via toezicht lastig is zonder deze structurele relatie. Door HJBZ is aangegeven dat er voldoende juridische kaders zijn op basis waarvan zou kunnen worden gehandhaafd, maar dat het daarbij gaat om zware maatregelen, die over het algemeen niet proportioneel zijn.
4. **Versterking van internationale en inhoudelijke positie:** Nederland brengt (als aandeelhouder en RvC-lid) expertise in op verschillende aspecten van de luchtvaart. Deze kennis is binnen de lokale Caribische context moeilijk ergens anders te verkrijgen, omdat de menskracht beperkt is en er snel sprake is van mogelijke belangenverstrengeling. De aanwezigheid van Nederland vergroot op deze manier de kwaliteit en de internationale geloofwaardigheid van DC ANSP.

Nadelen behouden deelneming DC ANSP

1. **Beperkte formele zeggenschap**: Nederland is minderheidsaandeelhouder en kan besluiten van DC ANSP en haar aandeelhouders daarom formeel niet blokkeren. Dit beperkt de mogelijkheden voor directe beleidssturing, terwijl er wel inspanning nodig is om invloed uit te oefenen en er medeverantwoordelijkheid gedragen wordt voor de besluiten.
2. **Complexiteit en rolverstrengeling**: IenW combineert de rollen van aandeelhouder, subsidieverstrekker, wetgever en toezichthouder. Hoewel er in de praktijk nog geen problemen zijn geconstateerd, vereist dit voortdurende alertheid op rolzuiverheid en governance. Ook past het niet bij het algemene uitgangspunt van transparantie door scheiding van rollen.
3. **Politieke en juridische gevoeligheid**: De betrokkenheid van Europees Nederland bij een uitvoeringsorganisatie buiten Europa kan als politiek ongewenst worden ervaren. Ook is er vanuit de rechtsvorm van DC ANSP mogelijk spanning met ICAO-principes over onafhankelijkheid van toezicht t.o.v. exploitanten.

Risico's en onzekerheden bij afstoten deelneming

In het kader van dit onderzoek hebben wij bovenstaande voor- en nadelen vertaald naar een aantal risico's en onzekerheden die zich kunnen voordoen bij afstoting van de beleidsdeelneming in DC ANSP:

1. **Het risico dat door afstoting van de beleidsdeelneming andere rollen minder effectief vervuld kunnen worden.** Afstoting van het aandeelhouderschap betekent dat er minder interne toekomstgerichte en verantwoordingsinformatie over DC ANSP beschikbaar is, die gebruikt kan worden bij de vervulling van de andere rollen. Dit is met name van belang voor de preventieve toezichtrol, waar interne informatie inzicht kan geven in de mate waarin in de toekomst voldoende middelen beschikbaar zijn om de ICAO-richtlijnen correct en volledig toe te passen. Daarnaast geeft deze informatie input voor de tariferings- en subsidiëringsrol, waar interne informatie kan helpen om de tarieven en subsidies op het juiste niveau vast te stellen.
2. **Het risico dat de Nederlandse overheid financieel moet bijspringen als 'funder of last resort'.** In een normale opdrachtgever-opdrachtnemer relatie kan een opdrachtnemer in financiële problemen failliet gaan of van zijn taken ontheven worden en vervangen worden door een andere opdrachtnemer, zonder dat dit financiële consequenties heeft voor de opdrachtgever. In dit geval is er echter geen reëel alternatief voor DC ANSP beschikbaar en zal de Nederlandse overheid als eindverantwoordelijke voor de continuïteit van het vliegverkeer en de financiële huishouding van Bonaire in geval van financiële nood alsnog financieel moeten bijspringen om DC ANSP te redden, zonder de mogelijkheid om vooraf in te grijpen in de bedrijfsvoering bij signalen dat door handelen van DC ANSP of de aandeelhouders (bijvoorbeeld door het eisen van hoog dividend) de continuïteit in het geding kan komen.
3. **Het risico op beslissingen in de aandeelhoudersvergadering die niet in lijn liggen met de Nederlandse wensen en belangen.** Wanneer Nederland geen invloed meer heeft in de aandeelhoudersvergadering, kunnen de resterende aandeelhouders strategische beslissingen nemen die afwijken van de wensen en belangen van Nederland. Dit is weliswaar ook mogelijk wanneer Nederland minderheidsaandeelhouder blijft, maar de kans hierop neemt toe wanneer de stem van Nederland geheel afwezig is. Een concreet voorbeeld van een dergelijke beslissing is de gemaakte keuze om dividend uit te keren aan de aandeelhouders, terwijl dit geld ook besteed had kunnen worden aan investeringen in de veiligheid of in de vorm van lagere tarieven die ten goede zouden kunnen komen aan reizigers. Uitkering van dividend heeft wel plaatsgevonden, maar op een later moment en met een kleinere omvang dan de andere aandeelhouders voor ogen hadden.
4. **Het risico op afnemende kwaliteit van de bedrijfsvoering als gevolg van het ontbreken van specialistische kennis.** Wanneer Nederland haar specialistische kennis op het terrein van de luchtvaart niet meer kan inbrengen als aandeelhouder of lid van de Raad van Commissarissen, kan dit leiden tot een structurele afname van het ervarings- en kennisniveau bij DC ANSP. Dit zou zich weer kunnen doorvertalen naar een minder goede bedrijfsvoering op plaatsen waar deze afhankelijk is van dergelijke kennis en ervaring.

4. Samenvattende analyse

Wij hebben in dit onderzoek, mede aan de hand van het Handboek evalueren deelnemingen, de proportionaliteit van het al dan niet afstoten van de beleidsdeelneming in DC ANSP geanalyseerd. Hierbij zijn, op basis van interviews met betrokken actoren, voor- en nadelen van het hebben van een beleidsdeelneming in DC ANSP geïdentificeerd en risico's van het afstoten in kaart gebracht.

Wij zien de volgende voordelen van het hebben van een beleidsdeelneming in DC ANSP.

1. **Strategische en bestuurlijke invloed.** De deelneming geeft Nederland toegang tot de aandeelhoudersvergadering en tot benoeming van een lid van de Raad van Commissarissen. Via deze lijnen heeft Nederland formele en informele invloed op strategische koerswijzigingen, investeringskeuzes en de borging van veiligheid en continuïteit van de luchtverkeersdienstverlening van DC ANSP.
2. **Toegang tot informatie.** Als aandeelhouder heeft Nederland structurele toegang tot anders niet openbare documenten, zoals integrale jaarrekeningen, businessplannen en investeringsramingen. De beschikbaarheid van deze informatie geeft de mogelijkheid om vroegtijdig potentiële risico's voor de continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening door DC ANSP te signaleren.
3. **Borging publieke belangen en ICAO-verantwoordelijkheid.** Nederland is eindverantwoordelijk voor het luchtvaartstelsel van het Koninkrijk in algemene zin en voor die op de BES-eilanden in het bijzonder. De werkzaamheden voor een deel van de BES-eilanden wordt uitgevoerd door DC ASNP, welke onder toezicht staat van de Curaçaose autoriteit. De deelneming ondersteunt deze verantwoordelijkheid, met name waar toezicht op afstand niet altijd effectief kan worden uitgeoefend door het ILT.
4. **Versterking van internationale en inhoudelijke positie.** De betrokkenheid van Nederland draagt bij aan internationale geloofwaardigheid en professionalisering van DC-ANSP. Door een raadslid met luchtvaartkennis blijft luchtvaart technische expertise beschikbaar in een context waar lokale capaciteit beperkt is en belangenverstrengeling 'op de loer ligt.

Daartegenover staan de volgende nadelen:

1. De formele zeggenschap is beperkt, maar deze gaat wel gepaard met inspanning en medeverantwoordelijkheid voor de besluiten.
2. Het aandeelhouderschap vergroot de complexiteit en kans op rolverstrengeling en past niet bij het uitgangspunt van transparantie door scheiding van rollen.
3. De betrokkenheid van Nederland bij een uitvoeringsorganisatie buiten Europa brengt enige politieke en juridische gevoeligheid met zich mee.

Uit de input van de betrokken actoren blijkt dat de voordelen van het hebben van een beleidsdeelneming in DC ASNP zwaarder wegen dan de nadelen.

De kosten van het hebben van deze beleidsdeelneming zijn beperkt, omdat de hiermee samenhangende kosten in belangrijke mate worden gedekt door DC ANSP zelf afgezien van de reiskosten samenhangend met het fysiek bijwonen van de jaarlijkse aandeelhoudersvergadering. Verder leidt het afstoten van de deelneming naar verwachting tot een beperkte eenmalige opbrengst van circa € 1,7 miljoen.

Het handboek evalueren deelnemingen acht het afstoten van een deelneming proportioneel wanneer ten eerste de inspanning die het kost in verhouding staat tot de opbrengsten en er ten tweede geen significante risico's en onzekerheden ontstaan als gevolg van de afstoting.

De inspanning die het afstoten kost is in dit geval naar verwachting beperkt en vormt dan ook geen obstakel. Vanuit onze interviews worden echter aanzienlijke risico's onderkend bij afstoting van de beleidsdeelneming in DC ANSP. Dit heeft met name betrekking op:

- Het risico dat andere rollen minder effectief vervuld kunnen worden.
- Het risico dat de Nederlandse overheid financieel moet bijspringen als 'funder of last resort'.
- Het risico op beslissingen in de aandeelhoudersvergadering die niet in lijn liggen met de Nederlandse wensen en belangen.
- Het risico op afnemende kwaliteit van de bedrijfsvoering als gevolg van het ontbreken van specialistische kennis.

Op basis van de risico's die ontstaan als gevolg van afstoting, de beperkte voordelen van afstoting en de beperkte nadelen van het aanhouden van de deelneming, kan worden geconstateerd dat afstoting van de beleidsdeelneming niet proportioneel is. Uit ons onderzoek komt naar voren dat de combinatie van formele aanwezigheid en informele invloed de betrokkenheid van Nederland een unieke sturingskracht geeft, die moeilijk op een andere manier te reproduceren is.

De keuze om de beleidsdeelneming in DC ANSP al dan niet te behouden is echter primair een politieke en beleidsmatige afweging. Er is daarom geen sprake van een eenduidig "juist" antwoord; het gaat om een keuze tussen ongelijksoortige alternatieven, waarbij meerdere publieke belangen, verantwoordelijkheden en risico's tegen elkaar afgewogen moeten worden op basis van een politieke prioritering. Bij het nemen van een besluit tot aanhouden of aanstoten van de deelneming moet deze afweging expliciet en transparant door DLV gemaakt worden.