



Handboek evalueren deelnemingen

Versie 1

Datum april 2023
Status Definitief

Inhoud

1	Inleiding	4
2	Planning	5
2.1	Inleiding	5
2.2	Wijze van vaststelling van de planning	5
3	Evaluatiemodel	6
3.1	Inleiding	6
3.2	Afwegingskader	7
3.2.1	Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?	7
3.2.2	Wat is het beste instrument?	7
3.3	Omvang en aandeelhoudersrol	12
3.3.1	Is er aanleiding om de omvang van het aandelenbelang te wijzigen?	12
3.3.2	Is er aanleiding om de aandeelhoudersrol bij een ander ministerie of andere instantie te beleggen?	13
4	Afstoten van een deelneming	15
4.1	Inleiding	15
4.2	Besliskader privatisering en verzelfstandiging	15
4.2.1	Het voornemen	15
4.2.2	Het ontwerp	16
4.2.3	Het besluit	16
4.2.4	De uitvoering	16
4.2.5	De opvolging	16
Bijlage 1	– Evaluatieproces	17

1 Inleiding

Deelnemingen zijn ondernemingen waarin de staat aandelen houdt. De staat oefent via het aandeelhouderschap invloed uit op de koers van die ondernemingen met als doel de borging van bepaalde publieke belangen. Wat die publieke belangen zijn en of een deelneming het meest geschikte instrument is om deze te borgen kunnen veranderen na verloop van tijd. Of sprake is van een publiek belang hangt bijvoorbeeld af van politieke en maatschappelijke voorkeuren. Of een deelneming het meest geschikte instrument is om een bepaald publiek belang te borgen, kan veranderen door wijzigingen in ondernemingen en markten, denk bijvoorbeeld aan technologische ontwikkelingen, toetreding van nieuwe spelers en strategische afhankelijkheid door internationalisering. De Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013 (hierna: Nota 2013) introduceerde daarom het uitgangspunt om minimaal eens in de zeven jaar het aandeelhouderschap in elke deelneming te evalueren om te bepalen of een belang in de betreffende deelneming nog toegevoegde waarde heeft. Bij deze evaluaties heeft de het ministerie van Financiën een uniform evaluatiemodel gebruikt dat in samenwerking met de Auditdienst Rijk (ADR) is opgesteld.

Het uitgangspunt uit de Nota 2013 om de deelnemingen minimaal eens in de zeven jaar te evalueren is in de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022 (hierna: Nota 2022) gecontinueerd. Actuele ontwikkelingen kunnen aanleiding geven om het aandeelhouderschap in een deelneming eerder of later te evalueren. In de Nota 2022 is opgenomen dat alle deelnemingen worden geëvalueerd. Anders dan voorheen zullen ook de beleidsdeelnemingen en de voorheen niet-permanente deelnemingen worden geëvalueerd. Hoofdstuk 2 van dit handboek gaat in op de evaluatieplanning.

De evaluatie is gericht op de vraag of het beheer de gewenste toegevoegde waarde heeft gehad. Daarbij wordt het afwegingskader voor aangaan en afstoten van een deelneming gebruikt. Ook wordt onderzocht of er aanleiding is om de gemaakte keuzes voor de omvang en de aandeelhoudersrol te herzien. Hoofdstuk 3 beschrijft het uniforme evaluatiemodel.

De uitkomsten van de evaluatie geven richting aan het besluitvormingsproces over de toekomst van het aandeelhouderschap in de betreffende deelneming van de staat. De evaluaties worden integraal met de Tweede Kamer gedeeld. De Tweede Kamer wordt hiermee betrokken bij de overwegingen die aan het behouden of (deels) afstoten van deelnemingen ten grondslag liggen. Het kan zich voor doen dat een deelneming niet meer voldoet aan het afwegingskader voor het 'zijn' van een deelneming, bijvoorbeeld als het publieke belang voldoende wordt geborgd door (nieuwe) wetgeving. Wanneer dit uit de periodieke evaluatie blijkt, kan het kabinet overwegen om de deelneming af te stoten. Hoofdstuk 4 beschrijft de stappen voor het afstoten van een deelneming op hoofdlijnen.

2 Planning

2.1 Inleiding

Naar aanleiding van de Nota 2013 werd voor het eerst een evaluatieplanning opgesteld. De ADR heeft destijds in opdracht van het ministerie van Financiën op basis van een aantal factoren een prioritering aangebracht in de volgorde waarin de deelnemingen moeten worden geëvalueerd. Op basis van de Nota 2022 zijn deze factoren geactualiseerd en is een nieuwe planning opgesteld. Deze planning is in de 'Vooruitblik beheer staatsdeelnemingen' in het voorjaar van 2023 met de Kamer gedeeld. De evaluatieplanning wordt vervolgens periodiek met de Kamer gedeeld.

2.2 Wijze van vaststelling van de planning

Het uitgangspunt is om het aandeelhouderschap in elke deelneming minimaal eens in de zeven jaar te evalueren. Voor nieuwe deelnemingen geldt dat bij het aangaan direct wordt vastgesteld wanneer de eerste evaluatie zal plaatsvinden. Actuele ontwikkelingen kunnen aanleiding geven om de planning aan te passen, zoals:

- A. *Ontwikkelingen met betrekking tot het publiek belang*
 1. *Politieke en maatschappelijke ontwikkelingen.* De politieke of maatschappelijke wenselijkheid van publiek aandeelhouderschap in een specifieke onderneming kan veranderen.
 2. *Marktontwikkelingen.* Wijzigingen in (de samenstelling van) de markt kunnen vragen om een andere rol van de deelneming en/of de publieke aandeelhouder.

- B. *Ontwikkelingen met betrekking tot de instrumentkeuze*
 1. *Wijzigingen in wet- en regelgeving.* Bijvoorbeeld aanpassingen in wet- en regelgeving die het publieke belang doen wijzigen of wijzigingen in wet- en regelgeving waardoor het publieke belang ook zonder aandeelhouderschap van de staat kan worden geborgd.
 2. *Financiële ontwikkelingen.* Financiële ontwikkelingen kunnen bijvoorbeeld zien op structurele wijzigingen in het rendement van de deelneming of wijzigingen in de financierbaarheid van de deelneming.
 3. *Wijzigingen in de invloed en positie van (mede)aandeelhouder.* Wijzigingen in (de invulling van) de governance van de deelneming kunnen aanleiding geven de positie van de staat als aandeelhouder te heroverwegen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als de aandeelhouderssamenstelling verandert of als de manier waarop medeaandeelhouders hun aandeelhouderschap invullen significant wijzigt.

- C. *Capaciteit*

De beschikbaarheid van medewerkers bij het betreffende ministerie kan aanleiding zijn om de planning te wijzigen. Ook de rol en de beschikbaarheid van de medeaandeelhouders, het betreffende beleidsdepartement of andere betrokken departementen en de deelneming zelf moeten worden meegenomen. Naar verwachting is het mogelijk om gemiddeld twee evaluaties van staatsdeelnemingen per jaar uit te voeren.

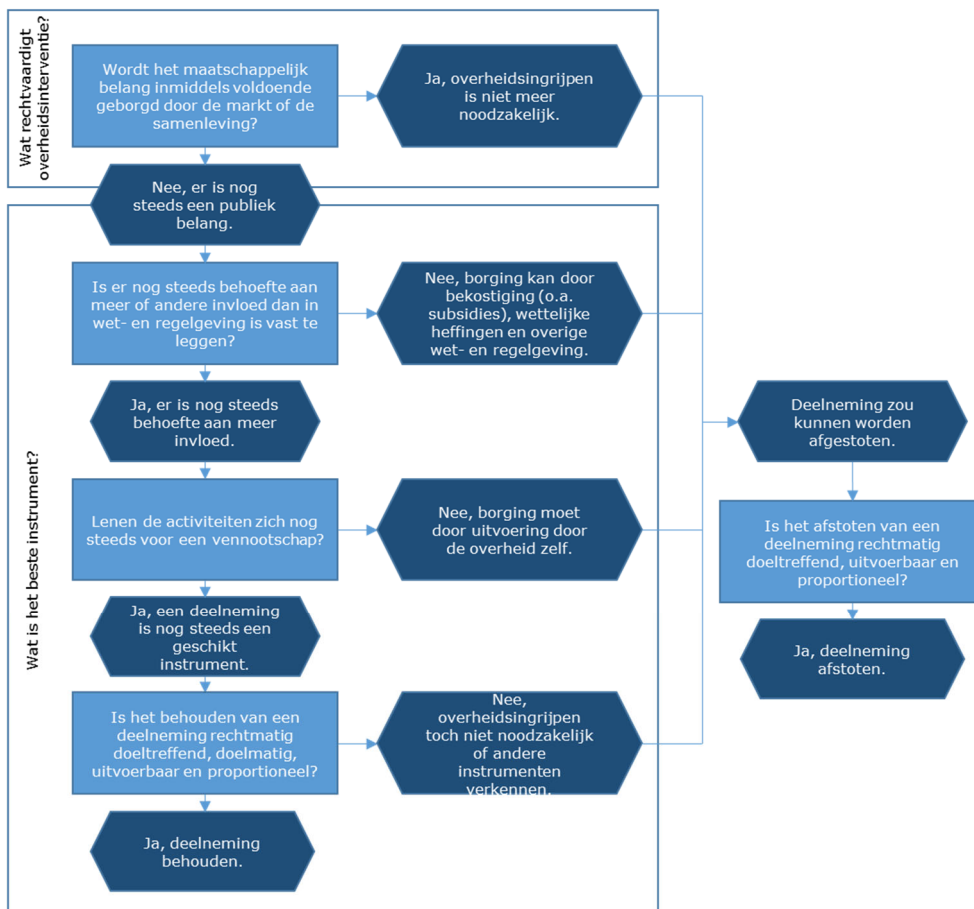
3 Evaluatiemodel

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het evaluatiemodel voor deelnemingen. Met de evaluatie worden twee hoofdvragen beantwoord:

1. Is er nog steeds een publiek belang en is een deelneming nog steeds het beste instrument om dit te borgen? Om deze vraag te beantwoorden wordt het afwegingskader voor het aangaan en afstoten van een deelneming uit de Nota 2022 gebruikt. Deze vragen zijn omschreven in evaluatievragen en weergegeven in figuur 1.
2. Is er aanleiding om de omvang van het aandelenbelang, of de belegging van de aandeelhoudersrol aan te passen?

De eerste hoofdvraag wordt beantwoord aan de hand van de deelvragen uit het afwegingskader. De antwoorden op de hoofd- en deelvragen vormen de basis voor het evaluatierapport. Per deelvraag zijn meerdere sub-vragen opgenomen. Deze zijn ondersteunend aan het beantwoorden van de deelvraag. Afhankelijk van de context van de deelneming dient te worden bekeken op welke vragen de focus moet liggen in de evaluatie. In sommige gevallen is het niet nodig om alle sub-vragen te beantwoorden, in andere gevallen kunnen andere vragen die niet zijn opgenomen in het evaluatiemodel juist meerwaarde bieden.



Figuur 1 – Afwegingskader aangaan en afstoten van een deelneming

3.2 Afwegingskader

3.2.1 *Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?*

Wordt het maatschappelijk belang inmiddels voldoende geborgd door de markt of samenleving?

Maatschappelijke belangen zijn zaken waarvan het door de maatschappij belangrijk wordt gevonden dat ze worden geborgd. Niet alles wat belangrijk is, moet door de overheid worden opgepakt. Het kan bijvoorbeeld als een maatschappelijk belang worden gezien dat er wordt voorzien in voedsel voor burgers, bijvoorbeeld in brood. Het aanbod hiervan komt tot stand vanuit de maatschappij: een bakker bakt brood om een inkomen te genereren en een consument koopt dit tegen een voor hem of haar aanvaardbare prijs. Een eenvoudig voorbeeld waarbij de overheid geen rol hoeft te hebben in de productie.

Bij andere vraagstukken, zoals leveringszekerheid van energie of economische veiligheid, is de vraag of de overheid een rol moet (blijven) spelen complexer. In de evaluatie moet daarom zorgvuldig de vraag worden beantwoord of de markt of de samenleving inmiddels in staat is het maatschappelijk belang voldoende te borgen. Als dat niet het geval is, blijft er een rol voor de overheid en blijft er sprake van een publiek belang.

Bovenstaand vraagstuk kan worden bekeken vanuit twee perspectieven. Vanuit economisch perspectief is marktfalen een reden voor betrokkenheid van de overheid. Voorbeelden van marktfalen zijn externe effecten, collectieve goederen, marktmacht en informatieasymmetrie. Vanuit politiek perspectief zijn publieke belangen de belangen die de politiek zich aantrekt, omdat zij de behartiging voor de samenleving als geheel wenselijk acht. Het is uiteindelijk aan de democratisch gelegitimeerde organen om publieke belangen te bepalen.

Wordt het maatschappelijk belang inmiddels voldoende geborgd door de markt of samenleving, ofwel is er geen sprake meer van een publiek belang?

- Wat is het maatschappelijk belang?
- Is er sprake van marktfalen (collectieve goederen, externe effecten, marktmacht, informatieasymmetrie), sociale overwegingen (bijvoorbeeld met als doel om de inkomensverdeling te beïnvloeden) of bemoeigoederen (feit dat de politiek van mening is dat de consument of burger zijn eigen belang onvoldoende zelf borgt)?

3.2.2 *Wat is het beste instrument?*

De overheid kan op verschillende manieren ingrijpen in de markt. Om te voorkomen dat overheidsingrijpen leidt tot overheidsfalen, moet zorgvuldig worden vastgesteld welk instrument het meest geschikt is in een bepaalde situatie. Er spelen drie factoren een rol bij de keuze voor een deelneming in plaats van een ander instrument: (i) de mate waarin er behoefte is aan meer of andere invloed dan in wet- en regelgeving is vast te leggen, (ii) de mate waarin de activiteiten zich lenen voor het onderbrengen in een vennootschap, en (iii) in hoeverre aandeelhouderschap in een onderneming onder andere doeltreffend en doelmatig is.

Is er nog steeds behoefte aan meer of andere invloed dan in wet- en regelgeving is vast te leggen?

Wet- en regelgeving zijn relatief statische instrumenten die niet altijd goed aansluiten bij snel veranderende omstandigheden. De overheid wil in sommige gevallen meer invloed, met een meer flexibel karakter. Bijvoorbeeld als er sprake is van een niet-contracteerbaar publiek belang of een zeer sterke afhankelijkheid van één bedrijf.

Niet-contracteerbare publieke belangen zijn belangen die zo veelzijdig en dynamisch zijn dat ze niet goed omschreven of afgebakend kunnen worden. Het is dan lastig om afspraken over de borging daarvan toekomstbestendig vast te leggen. Deze belangen lenen zich daardoor niet goed voor traditionele instrumenten zoals wet- en regelgeving (waaronder ook subsidieregelingen en wettelijke heffingen). Met deelnemingen zijn vaak grote strategische niet-contracteerbare belangen voor de Nederlandse economie gemoeid, bijvoorbeeld in het geval van vitale infrastructuur.

Een zeer sterke afhankelijkheid van één bedrijf kan aan de orde zijn bij een (natuurlijk) monopolie. Bij een natuurlijk monopolie is een activiteit en markt in handen van één onderneming, omdat het vanuit bedrijfsmatig perspectief niet efficiënt zou zijn als meerdere bedrijven dezelfde activiteit (bijvoorbeeld aanleg en beheer van infrastructuur) zouden uitvoeren. In dergelijke markten wordt doorgaans een monopolist bij wet aangewezen. Een monopoliepositie leidt niet automatisch tot de behoefte aan staatsdeelname; het voorkomen van misbruik van marktmacht wordt primair geborgd met wet- en regelgeving en toezicht. Alleen als het publiek belang sterk afhankelijk is van de prestaties van een enkel bedrijf en er geen alternatieven zijn, kan dit reden zijn voor aandeelhouderschap.

Is er nog steeds behoefte aan meer of andere invloed dan in wet- en regelgeving is vast te leggen?

- Welke wet- en regelgeving en andere publiekrechtelijke instrumenten worden ingezet om het publieke belang te borgen?
- Is er sprake van een niet-contracteerbaar publiek belang?
- Is er sprake van een zeer sterke afhankelijkheid van één bedrijf voor het borgen van een publiek belang?
- Is er een andere reden waardoor behoefte is aan meer of andere invloed dan in wet- en regelgeving is vast te leggen?

Lenen de activiteiten zich nog steeds voor een vennootschap?

Een belangrijk aspect van uitvoering door een vennootschap is dat er bedrijfsmatig kan worden voorzien in een goed definieerbaar product of dienst waarvoor een prijs of tarief kan worden gevraagd. Mede daardoor kan de onderneming een rendement maken dat noodzakelijk is om zichzelf te financieren zonder een structurele overheidsbijdrage (anders dan bijvoorbeeld incidentele kapitaalstortingen voor de uitvoering van een grote investeringsagenda). Daarmee kan de levensvatbaarheid van de onderneming en langetermijnwaardcreatie worden geborgd. De noodzaak van het maken van een rendement zorgt ook voor een prikkel voor de onderneming om te streven naar efficiëntie. Doordat deelnemingen naast het door de staat ingebrachte eigen vermogen meestal ook zelfstandig - buiten de overheidsfinanciën om - vreemd vermogen (schuld) aantrekken voor het uitvoeren van hun activiteiten, wordt er bovendien een kleiner beroep gedaan op de Rijksbegroting en kan een

deelneming optimaal gebruikmaken van het hefboomeffect van financiering met vreemd vermogen.

Door het houden van aandelen in een onderneming heeft de staat zeggenschapsrechten, waarmee een bijdrage kan worden geleverd aan de borging van de publieke belangen. Activiteiten waarbij meer directe invloed en zeggenschap over de uitvoering van taken is gewenst dan mogelijk is binnen het vennootschapsrecht, lenen zich beter voor uitvoering door een uitvoeringsvorm dichter bij de overheid, zoals een agentschap of zelfstandig bestuursorgaan. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer blijkt dat een structureel rendement op de langere termijn niet meer mogelijk is en de onderneming niet meer zelfstandig levensvatbaar is. Structurele overheidsbijdragen zijn dan nodig om de uitvoerende instantie overeind te houden. Meer invloed dan de zeggenschapsrechten die samengaan met aandeelhouderschap kan dan gewenst zijn. Ook bij zuivere publieke taken ligt het voor de hand om uitvoering door de overheid zelf te laten plaatsvinden. In dat geval heeft de overheid de meest directe invloed op de uitvoering van deze publieke taken.

Lenen de activiteiten zich nog steeds voor een vennootschap?

- Is er sprake van een goed definieerbaar product of dienst waarvoor een prijs of tarief kan worden gevraagd?
- Is er een mogelijkheid tot behalen van (marktconform) rendement?
- Kan de vennootschap zichzelf blijven financieren zonder structurele overheidsbijdrage?

A. Behouden – Is het behouden van een deelneming rechtmatig, doeltreffend, doelmatig, uitvoerbaar en proportioneel?

De uiteindelijke keuze voor het behoud van een deelneming dient conform het Beleidskompas¹ gebaseerd te zijn op een afweging op basis van een inschatting van:

- rechtmatigheid
- doeltreffendheid
- doelmatigheid; en
- uitvoerbaarheid van het behouden van een deelneming.

Deze vragen moeten bij elke vorm van overheidsingrijpen worden gesteld en worden dus ook getoetst bij de evaluatie ervan. Daarnaast moet overheidsingrijpen in alle gevallen proportioneel zijn. Voor een ingrijpende vorm van overheidsingrijpen in de vorm van het aandeelhouderschap in een deelneming moet daarom de vraag worden beantwoord of het behoud van een deelneming (en het maatschappelijk kapitaal dat daarmee is gemoeid) nog steeds in verhouding staat tot het publiek belang dat wordt gediend.

Is het behouden van een deelneming rechtmatig, doeltreffend, doelmatig, uitvoerbaar en proportioneel?

- *Rechtmatig.* Zijn er (inter)nationale wettelijke kaders veranderd die bepalen dat de deelneming niet in bezit van de staat kan blijven?
- *Doeltreffend.* In hoeverre heeft het aandeelhouderschap van de staat toegevoegde waarde gehad bij het borgen van de publieke belangen?

¹ Het Beleidskompas is de centrale werkwijze voor het maken van beleid bij de Rijksoverheid.

- Wat is de bijdrage van het benoemingsrecht van commissarissen (en, indien van toepassing, bestuurders) geweest aan het functioneren van de onderneming en een divers en evenwichtig samengestelde raad van commissarissen (en raad van bestuur)?
 - Wat is de bijdrage van het beloningsbeleid geweest aan het aantrekken van gekwalificeerde en deskundige bestuurders en commissarissen?
 - Wat is de bijdrage van het MVO-beleid van de staat geweest aan de genomen verantwoordelijkheid van de deelneming voor mensen, de maatschappij en het milieu, voor zover deze worden beïnvloed door de activiteiten van de deelneming, en aan de vervulde voorbeeldrol van de deelneming op MVO-gebied in de sector?
 - In hoeverre heeft de betrokkenheid van de staat bij de strategie ervoor gezorgd dat de koers van de onderneming in lijn is met het publieke belang, de strategie financieel goed onderbouwd is en er in de strategie aandacht besteed is aan de maatschappelijk verantwoorde uitvoering ervan?
 - Wat is de bijdrage van het goedkeuringsrecht bij investeringen geweest aan het doen van de juiste investeringen door de deelneming om de activiteiten die ondersteunend zijn aan het publiek belang naar behoren te kunnen uitvoeren en tegelijkertijd de financiële continuïteit van de onderneming te kunnen waarborgen?
 - Wat is de bijdrage van het beleid van de staat ten aanzien van financiële positie geweest aan de beschikking van de deelneming over een efficiënte (financiële) bedrijfsvoering, het behalen van voldoende rendement om in haar continuïteit te voorzien en het hebben van een gezonde balans?
 - Op welke overige manieren is het aandeelhouderschap door de staat van toegevoegde waarde geweest, bijvoorbeeld via de informatiepositie en de (reguliere) contactmomenten met de raad van bestuur en raad van commissarissen?
- *Doelmatig.* Is het behouden van een deelneming nog steeds een efficiënte wijze waarop het publieke belang kan worden geborgd?
 - *Uitvoerbaar.* Is het behouden van de deelneming nog steeds uitvoerbaar?
 - *Proportioneel.* Staat het overheidsingrijpen in de vorm van een deelneming nog steeds in verhouding tot het publiek belang dat ermee wordt gediend?

B. Afstoten – Is het afstoten van een deelneming rechtmatig, doeltreffend, uitvoerbaar en proportioneel?

Het kan zich voor doen dat uit de evaluatie blijkt dat een deelneming niet meer voldoet aan het afwegingskader voor het 'zijn' van een deelneming, bijvoorbeeld als het publieke belang voldoende wordt geborgd door (nieuwe) wetgeving. In principe betekent dit dat de deelneming afgestoten kan worden. Een dergelijke stap heeft vaak bredere consequenties en vergt daarom een bredere afweging. Ook de uiteindelijke keuze voor het afstoten van een deelneming dient conform het Beleidskompas gebaseerd te zijn op een afweging op basis van een inschatting van:

- rechtmatigheid
- doeltreffend²; en
- uitvoerbaarheid van het aangaan van een deelneming.

² De vraag van doelmatigheid van het aandeelhouderschap hoeft in het geval afstoten wordt overwogen hier niet te worden beantwoord. Op basis van de eerdere vragen is namelijk reeds geconcludeerd dat een ander instrument beter geschikt is om het publiek belang te borgen.

Daarnaast moet ook het afstoten van een deelneming proportioneel zijn. Specifiek dient te worden beoordeeld of het afstoten in verhouding staat tot het (intensieve) traject dat dit behelst en de risico's en onzekerheden die dit met zich mee kan brengen voor de borging van het publieke belang.

De beantwoording van onderstaande vragen is in het geval afstoten wordt overwogen complex en vergen vaak nader onderzoek. In dat geval kan worden overwogen om onderstaande vragen diepgaander te behandelen in een bredere verkenning en los te trekken van de andere voorgaande vragen uit het Afwegingskader. Uiteindelijk moet de beantwoording van onderstaande vragen leiden tot een conclusie of er, ondanks het feit dat een ingrijpende vorm van overheidsingrijpen in de vorm van het aandeelhouderschap niet noodzakelijk is, andere zwaarwegende redenen zijn om niet tot afstoten over te gaan.

Is het afstoten van een deelneming rechtmatig, doeltreffend, uitvoerbaar en proportioneel?

- *Rechtmatig.* Zijn er (inter)nationale wettelijke kaders die bepalen dat de deelneming niet kan worden afgestoten en in bezit van de staat moet blijven?
- *Doeltreffend:* Op welke manier en in hoeverre heeft het aandeelhouderschap van de staat toegevoegde waarde gehad bij het borgen van de publieke belangen?
 - Wat is de bijdrage van het benoemingsrecht van commissarissen (en, indien van toepassing, bestuurders) geweest aan het functioneren van de onderneming en een divers en evenwichtig samengestelde raad van commissarissen (en raad van bestuur)?
 - Wat is de bijdrage van het beloningsbeleid geweest aan het aantrekken van gekwalificeerde en deskundige bestuurders en commissarissen?
 - Wat is de bijdrage van het MVO-beleid van de staat geweest aan de genomen verantwoordelijkheid van de deelneming voor mensen, de maatschappij en het milieu, voor zover deze worden beïnvloed door de activiteiten van de deelneming, en aan de vervulde voorbeeldrol van de deelneming op MVO-gebied in de sector?
 - In hoeverre heeft de betrokkenheid van de staat bij de strategie ervoor gezorgd dat de koers van de onderneming in lijn is met het publieke belang, de strategie financieel goed onderbouwd is en er in de strategie aandacht besteed is aan de maatschappelijk verantwoorde uitvoering ervan?
 - Wat is de bijdrage van het goedkeuringsrecht bij investeringen geweest aan het doen van de juiste investeringen door de deelneming om de activiteiten die ondersteunend zijn aan het publiek belang naar behoren te kunnen uitvoeren en tegelijkertijd de financiële continuïteit van de onderneming te kunnen waarborgen?
 - Wat is de bijdrage van het beleid van de staat ten aanzien van financiële positie geweest aan de beschikking van de deelneming over een efficiënte (financiële) bedrijfsvoering, het behalen van voldoende rendement om in haar continuïteit te voorzien en het hebben van een gezonde balans heeft?
 - Op welke overige manieren is het aandeelhouderschap door de staat van toegevoegde waarde geweest, bijvoorbeeld via de informatiepositie en de (reguliere) contactmomenten met de raad van bestuur en raad van commissarissen?
- *Uitvoerbaar.* Is het afstoten van een deelneming uitvoerbaar?

De uitvoerbaarheid hangt af van meerdere factoren die per casus kunnen verschillen. Denk hierbij aan:

 - In hoeverre is de deelneming financieel en organisatorisch gereed?

- Wat is het standpunt van de onderneming?
 - In hoeverre is de markt stabiel en is er interesse voor de onderneming in de markt?
 - Is de vorm van afstoten waarvoor gekozen wordt uitvoerbaar (bijvoorbeeld door de verkoop van de gehele onderneming, door verkoop in delen of door het opheffen van de onderneming)?
 - In hoeverre ben je afhankelijk van de medewerking en/of instemming van andere partijen om tot afstoten over te kunnen gaan (bijvoorbeeld medeaandeelhouders of toezichthouders)?
- *Proportioneel.* Staat het proces om tot afstoten van de deelneming over te gaan in verhouding tot de capaciteit die daarvoor benodigd is en de risico's en onzekerheden die het afstoten met zich mee brengt?
Het proces dat doorlopen wordt om tot afstoten over te gaan is intensief voor alle betrokkenen en brengt vele uitdagingen en onzekerheden met zich mee. In tegenstelling tot de bekende status quo wordt een nieuwe situatie gecreëerd waarvan het niet op voorhand duidelijk is hoe deze uitpakt voor de borging van het publiek belang. Indien de intensiteit, risico's en onzekerheden te groot zijn, kan geconcludeerd worden dat het behouden van de huidige situatie de voorkeur verdient.

3.3 Omvang en aandeelhoudersrol

Als uit 3.2 blijkt dat aandeelhouderschap door de staat het juiste instrument is om het publiek belang te borgen, is de vervolgstap om de omvang van het aandeel en de toedeling van de aandeelhoudersrol te evalueren.

3.3.1 *Is er aanleiding om de omvang van het aandelenbelang te wijzigen?*

Bij het evalueren van de omvang van het aandelenbelang is de vraag relevant welk aandelenbelang nodig is om het publieke belang te kunnen borgen. Het is niet goed mogelijk om een generiek raamwerk te hanteren om te bezien of er aanleiding is om de omvang van het aandelenbelang te wijzigen. Dit is maatwerk.

In sommige gevallen bezit de staat 100% van de aandelen. In die gevallen kan de staat als aandeelhouder het meest slagvaardig opereren en richting geven. In andere gevallen kan een minderheidsbelang (of zelfs een heel klein belang van de staat van een of enkele procenten) voldoende zijn om de publieke belangen adequaat te kunnen borgen. Statutaire bepalingen en overeenkomsten met andere aandeelhouders kunnen erin voorzien dat ook met een minderheidsbelang voldoende zeggenschap kan worden uitgeoefend op de onderwerpen die de staat als aandeelhouder belangrijk vindt. Soms is het juist wenselijk dat de staat met andere aandeelhouders participeert. Zo kunnen zogeheten "strategische partners" of medeoverheden meerwaarde hebben doordat nieuwe kennis wordt benut waarmee het aandeelhouderschap kan worden versterkt. Bovendien delen medeaandeelhouders gezamenlijk met de staat mee in de (financiële) risico's van het aandeelhouderschap in de betreffende deelneming. Indien de staat niet de enige aandeelhouder is, moet de beoordeling van het aandelenbelang worden bezien in de dynamiek van medeaandeelhouders.

Bij de beoordeling van de omvang van het belang speelt ook de toets op proportionaliteit een rol. Het aandelenbelang dient proportioneel te zijn tot het publieke belang dat daarmee gemoeid is en het beroep dat (al dan niet) wordt gedaan op de overheidsfinanciën.

Is er aanleiding om de omvang van het aandelenbelang te wijzigen?

- In hoeverre geeft het aandelenbelang in combinatie met statutaire bepalingen of overige overeenkomsten met medeaandeelhouders voldoende zeggenschap om het publiek belang te borgen?
- Zijn er "strategische partners" of medeoverheden die meerwaarde kunnen hebben om het publiek belang te borgen en/of de (financiële) risico's te delen?

3.3.2 *Is er aanleiding om de aandeelhoudersrol bij een ander ministerie of andere instantie te beleggen?*

Sinds 2001 is het zogenoemde centrale model het uitgangspunt voor het beheer van deelnemingen. In het centrale model zijn de rol van aandeelhouder en beleidsmaker gescheiden. De minister van Financiën vervult de aandeelhoudersrol, de beleidsrol wordt vervuld door een andere minister. Er zijn twee redenen waarom het centrale model het uitgangspunt van het deelnemingenbeleid is:

1. *Transparantie door scheiding van rollen.* Door de aandeelhoudersrol en beleidsrol te scheiden en af te bakenen, ontstaat meer duidelijkheid over de ministeriële verantwoordelijkheid en wordt een zuiver afwegingsproces bevorderd. Het (potentiële) spanningsveld tussen de verschillende rollen zorgt voor een goed systeem van *checks and balances*, waarbij de te nemen beslissingen samenkomen op het niveau van de bewindspersonen.
2. *Centralisatie van kennis.* Het aangaan, beheren en afstoten van deelnemingen vergt specifieke kennis. Het centraal beleggen van die kennis binnen het ministerie van Financiën bevordert uniformiteit en professionaliteit en voorkomt versnippering van kennis en expertise. Het ministerie van Financiën streeft ernaar de aandeelhoudersrol en de invulling van de zeggenschapsrechten steeds verder te professionaliseren.

Er kunnen redenen zijn om af te wijken van het centrale model en de aandeelhouders- en beleidsrol bij één minister te beleggen. Die ondernemingen noemen we beleidsdeelnemingen. Er zijn twee redenen om in plaats van een staatsdeelneming te kiezen voor een beleidsdeelneming:

1. *Wet- en regelgeving verbieden dat het aandeelhouderschap van twee deelnemingen in één hand ligt.* Europese regelgeving verbiedt bijvoorbeeld dat het aandeelhouderschap in een netbeheerder en een producent/leverancier (van energie) in één hand liggen. Mede hierom is het aandeelhouderschap in netbeheerder Gasunie belegd bij het ministerie van Financiën en het aandeelhouderschap in Energiebeheer Nederland (EBN) bij het ministerie van Economische Zaken en Klimaat .
2. *De rol van de aandeelhouder is gezien de aard van de onderneming beperkt.* Dit kan het geval zijn als een onderneming weinig vrijheid kent om te ondernemen en vooral het beleid van de staat uitvoert. Een deel van de bevoegdheden van de aandeelhouder is in die gevallen niet van toepassing op de deelneming. De deelneming heeft bijvoorbeeld geen eigen strategie, investeert niet zelfstandig of is financieel afhankelijk van de staat. In andere gevallen is de aansturing ook publiekrechtelijk georganiseerd, bijvoorbeeld doordat de deelneming tevens is aangemerkt als zelfstandig bestuursorgaan. De centraal belegde expertise van het ministerie van Financiën op het gebied van aandeelhouderschap is in bovenstaande situaties minder relevant, omdat

er geen strategie te bespreken is, geen investeringen zijn om goed te keuren en de financiële sturing beperkt is. De beleidsmatige en sectorale kennis die bij het beleidsdepartement aanwezig is, is dan van meer toegevoegde waarde. Het beleggen van de aandeelhoudersrol bij een ander departement dan het beleidsdepartement is in die gevallen niet doelmatig en proportioneel.

Extern

Tot slot kan het aandeelhouderschap van deelnemingen worden belegd bij een organisatie buiten de overheid. Het op afstand plaatsen van deelnemingen is een extra waarborg voor zakelijk, niet-politiek beheer. Dit kan van waarde zijn bij deelnemingen die in een crisis zijn aangegaan of waarbij het aangaan nadrukkelijk is ingegeven door het verlenen van tijdelijke steun. In die gevallen is het van belang dat de focus ligt op het gereedmaken van deze ondernemingen voor een terugkeer naar de markt en is het deelnemingenbeleid zoals opgenomen in deze Nota dus niet of in mindere mate van toepassing.

Is er aanleiding om de aandeelhoudersrol bij een ander ministerie of andere instantie te beleggen?

- Verbiedt (internationale) wet- en regelgeving dat het aandeelhouderschap van twee deelnemingen in één hand ligt?
- Is de rol van de aandeelhouder gezien de aard van de onderneming beperkt?
- Is er extra behoefte voor zakelijk, niet-politiek beheer, omdat er een sterke focus ligt op het gereedmaken van de deelneming voor een terugkeer naar de markt?

4 Afstoten van een deelneming

4.1 Inleiding

De uitkomsten van de evaluatie geven richting aan het besluitvormingsproces over de toekomst van het aandeelhouderschap in de betreffende deelneming van de staat en worden integraal met de Tweede Kamer gedeeld. De Tweede Kamer wordt hiermee betrokken bij de overwegingen die aan het behouden of (deels) afstoten van deelnemingen ten grondslag liggen. Het kan voorkomen dat een deelneming op enig moment niet meer voldoet aan het afwegingskader voor het 'zijn' van een deelneming. Wanneer dit uit de periodieke evaluatie blijkt, kunnen stappen worden gezet om de deelneming af te stoten. Bij de voorbereiding van het afstoten van een deelneming wordt het Besliskader privatisering en verzelfstandiging³ (hierna: Besliskader) van de Parlementaire Onderzoekscommissie van de Eerste Kamer in acht genomen. In de volgende paragraaf worden de stappen uit het Besliskader op hoofdlijnen beschreven, voor de aandachtspunten en richtlijnen dient het gehele Besliskader in acht genomen te worden.

Voor het afstoten van een deelneming is het budgetrecht en het informatierecht van de Tweede Kamer van toepassing. Artikel 4.7 CW schrijft voor dat de staat bij privaatrechtelijke rechtshandelingen de zogenoemde voorhangprocedure moet volgen. Het parlement kan op die manier een oordeel uitspreken voorafgaand aan bijvoorbeeld de oprichting van een deelneming, een kapitaalstorting bij een deelneming of het afstoten van een deelneming. Het afstoten zelf kan op verschillende manieren. Een eventueel transactieproces is daarom maatwerk.

4.2 Besliskader privatisering en verzelfstandiging

Het Besliskader bevat elementen die volgens de Onderzoekscommissie onderdeel moeten uitmaken van gedegen besluitvorming op het terrein van privatisering en verzelfstandiging en biedt hiervoor een overzicht met inhoudelijke aandachtspunten en richtlijnen. Per fase van de beleids- en besluitvorming dient het Besliskader als steun voor de (ambtelijke) voorbereiding van beleidsteksten en wetsvoorstellen, terwijl het parlement het Besliskader kan gebruiken om beleids- en wetsvoorstellen te toetsen. Het Besliskader onderscheidt vijf fasen of stappen. Per stap benoemt de Onderzoekscommissie inhoudelijke aandachtspunten en procesmatige richtlijnen.

4.2.1 *Het voornemen*

In deze eerste fase van de besluitvorming heeft het kabinet een voornemen tot privatisering of verzelfstandiging. De uitkomst van de evaluatie van een deelneming kan aanleiding geven tot dit voornemen. Essentieel is dat de belangrijkste partijen al in een vroeg stadium over het voornemen worden geïnformeerd. Dit zal in het geval van het afstoten van een deelneming gebeuren door de minister die het aandeelhouderschap vervult en de beleidsverantwoordelijk minister. Zowel het parlement als de betrokken deelneming, stakeholders uit de sector en/of de samenleving als geheel moeten van het voornemen op de hoogte zijn of worden gesteld, zodat zij zich hierover kunnen uitspreken en zich bewust zijn van hun eigen rol in de komende besluitvorming.

³ Kamerstukken I 2012/13, C, B.

4.2.2 *Het ontwerp*

De bespreking van het voornemen tot het afstoten van een deelneming met alle betrokken partijen mondt uit in een principebesluit van het kabinet om wel of niet met de plannen door te gaan. Voor een succesvolle uitvoering van dit besluit is voldoende parlementaire steun benodigd. Een ontwerp voor het afstoten van de deelneming kan in deze fase nader worden uitgewerkt door een projectteam waarin ambtenaren (van het ministerie dat het aandeelhouderschap beheert en/of het beleidsverantwoordelijk ministerie) samenwerken met medewerkers van de betrokken deelneming. Door de deelneming in een vroeg stadium bij het ontwerp te betrekken, kunnen praktische problemen vroegtijdig wordenesignaleerd en zal er ook meer draagvlak zijn (bijvoorbeeld onder het personeel) voor de aanstaande verandering.

4.2.3 *Het besluit*

In deze fase wordt over het ontwerp een besluit genomen. De besluitvorming kan, afhankelijk van de context van de deelneming, op verschillende wijzen geschieden. De duur van het besluitvormingstraject kan sterk variëren. Ook kunnen tussentijdse wijzigingen in het ontwerp en het besluit worden aangebracht, bijvoorbeeld op basis van moties of amendementen in het parlement, maar ook als gevolg van veranderende inzichten of omstandigheden (economisch of anderszins).

4.2.4 *De uitvoering*

Nadat een besluit tot het afstoten van een deelneming is genomen, zal dit besluit worden uitgevoerd. Het ontwerp bevat alle aanwijzingen voor zaken die uitgevoerd moeten worden. Op basis van het ontwerp zal een plan worden gemaakt waarin alle taken, activiteiten en tijdslijmieten worden benoemd en aan betrokken actoren worden toegewezen.

4.2.5 *De opvolging*

Na voltooiing van het afstoten volgt een periode waarin dient te worden gemonitord of de verwachtingen ten aanzien van de beslissing ook daadwerkelijk worden gerealiseerd en of alle partijen zich aan de gemaakte afspraken houden. Dit zal door alle partijen moeten gebeuren: het beleidsdepartement, de betrokken organisatie, het parlement, de Algemene Rekenkamer, klachteninstanties, onafhankelijke toezichthouders enzovoort.

Bijlage 1 – Evaluatieproces⁴

Nr. stap	Wie	Wat	Hoe	Waarom	Output
1	Team Nota / Directie Financieringen / Ministerie van Financiën	Deelnemingenteam informeren dat gestart kan worden met de evaluatie.	E-mail of mondeling	Starten evaluatieproces	E-mail/mondelijke boodschap
2	Deelnemingenteam / Directie Financieringen / Ministerie van Financiën	Inventarisatie van stakeholders, beschikbare documentatie en benodigde informatie: <ul style="list-style-type: none"> • Stakeholders: beleidsdirectie van beleidsdepartement ('mede namens'), deelneming ('met betrokkenheid van'). In overleg met beleidsdirectie ook: FEZ (van beleidsdepartement en Financiën), IRF, DJZ en/of AFEP. • Beschikbare documentatie: openbare stukken over het publieke belang, (Europese) wet- en regelgeving, oude evaluaties, marktanalyses, etc. • Benodigde informatie: Overzicht afzonderlijke taken deelneming, businessplan deelneming (voor komende drie jaar), oordeel EU 	Verzamelen eigen informatie, uitvraag informatie	Vorbereiding op uit te voeren evaluatie	Documenten in evaluatiedossier

⁴ De verantwoordelijkheid voor de evaluatie van beleidsdeelnemingen berust bij het beleidsverantwoordelijke departement. Het ministerie van Financiën vervult hierbij een adviserende rol. Indien gewenst kan de aandeelhouder deze evaluatie betrekken bij andere onderzoeken, zoals periodieke beleidsevaluaties.

		over sector overheid, kabinetsbeleid, etc.			
3	Team Nota en Deelnemingenteam	Bespreken hoe de onafhankelijkheid van de evaluatie kan worden geborgd door externe partijen te betrekken bij de uitvoering. Opties hiervoor zijn (i) volledige uitvoering door externe partij, (ii) uitvoering op sub-vragen door externe partij, (iii) externe experts betrekken om een onafhankelijke blik op de evaluatie te organiseren.	Periodiek overleg	Borgen onafhankelijkheid	Afspraken
4	MT-lid / Directie Financieringen / Ministerie van Financiën en Deelnemingenteam	Plan van aanpak bespreken met MT-lid. In het plan van aanpak staat o.a. op welke evaluatievragen de focus van de evaluatie zal liggen, hoe de onafhankelijkheid wordt geborgd, de planning en de projectstructuur.	Nota	Betrekken MT-lid	Plan van aanpak
5	Deelnemingenteam	Voorbespreking met beleidsdepartement.	In een gesprek tot overeenstemming komen over de aanpak, model, planning en werkverdeling	Vorbereiding op uit te voeren evaluatie en transparante communicatie aan betrokkenen	Afspraken en draagvlak
6	Deelnemingenteam	Gesprekken stakeholders. In ieder geval een gesprek met de deelneming in kwestie, en een gesprek met de (inter)departementale stakeholders (zoals het beleidsdepartement, FEZ-en, IRF en/of AFEP). Van tevoren opsturen	Schriftelijk en mondeling	Vorbereiding op uit te voeren evaluatie en transparante communicatie aan betrokkenen	- Afspraken en draagvlak - Documenten in evaluatiedossier

		model, handleiding en planning. Van tevoren opvragen (missende) benodigde informatie uit stap 1.			
7	Team Nota en Deelnemingenteam	Voortgangsgesprek en eventuele knelpunten bespreken in voorbereidingsproces.	Periodiek overleg	Oplossen knelpunten	Afronding voorbereidingsfase
8	MT-lid en Deelnemingenteam	Voortgangsgesprekken en afstemming aanpak met bewindspersonen (eventueel).	Nota	Betrekken MT-lid. Verantwoording en goedkeuring	Getekende nota opnemen in evaluatiedossier
9	Deelnemingenteam	Uitvoeren evaluatie.	Aan de hand van de vragenlijst	Deelvragen en hoofdvragen evaluatie beantwoorden	Beantwoording deelvragen en hoofdvragen met onderbouwing opnemen in evaluatiedossier
10	Deelnemingenteam en beleidsdepartement	Opstellen conceptrapportage evaluatie deelneming.	Op basis van de uitkomsten van de evaluatie	Vastlegging uitkomsten evaluatie	Concept-rapportage opnemen in evaluatiedossier
11	Team Nota, Deelnemingenteam, MT-lid, directeur Financieringen	Afstemmen en bekrachtigen conceptrapportage en uitkomsten evaluatie deelneming.	Rapportage	Verantwoording	Geaccordeerde rapportage opnemen in evaluatiedossier
12	Deelnemingenteam	Informereren bewindspersonen over de definitieve eindconclusies.	Nota	Besluitvorming	Definitieve nota en besluitvorming bewindspersonen
13	Team Nota en Deelnemingenteam	Publiceren samenvatting uitkomsten evaluatie in Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen. Volledige rapportage separaat aan de Kamer sturen.	Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen	Verantwoording aan Tweede Kamer	Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen