

Vragenlijst “publiek kader” t.b.v. de evaluatie van staatsdeelnemingen

Den Haag, 2004

Inleiding

In de Nota deelnemingenbeleid Rijksoverheid (TK 2001-2002, 28165, nr. 1-2) is het voornemen verwoord de staatsdeelnemingen ten minste eenmaal per vijf jaar te evalueren. De hoofdlijn van deze nota is dat deelnemingen worden afgestoten indien dit met inachtneming van het publiek belang en de zakelijke belangen van de Staat mogelijk is.

Gegeven deze doelstelling (afstoten, tenzij), rijst de vraag of – indien een deelneming nog steeds in de Staatsportefeuille zit – daar goede redenen voor zijn. Meestal gaat het om de volgende redenen die kunnen verklaren waarom een deelneming (nog) niet wordt afgestoten:

1. publiek kader is niet goed geregeld, d.w.z. de publieke belangen zijn niet goed geborgd, waardoor aandeelhouderschap van betekenis zou kunnen zijn voor de borging van deze belangen.
2. bedrijfseconomische situatie al dan niet in combinatie met de marktomstandigheden, en/of
3. governance-issues verhinderen een verkoop van het bedrijf in zijn geheel of in delen.

Het doel van de evaluaties is dus te onderzoeken of er dergelijke belemmeringen voor afstoting bestaan. Belangrijke plaats wordt daarbij ingenomen door het vraagstuk onder (1). Dit vraagstuk is namelijk voor de overheid niet alleen relevant uit oogpunt van eventuele afstoting, maar ook uit beleidsmatig perspectief. De evaluatie kan immers aan het licht brengen dat bepaalde publieke belangen niet adequaat geborgd zijn, en kan daarmee een aanzet vormen om daar verbetering in te brengen.

Ten behoeve van de behandeling van het publieke kader wordt gebruik gemaakt van een vragenlijst (zie hieronder).

Naast de beoordeling van het publieke kader worden ook de financieel-economische situatie en marktomstandigheden en corporate governance structuur van de onderneming onderworpen aan een check of er op deze gebieden belemmeringen voor afstoting bestaan dan wel factoren bestaan die voor afstoting van praktische betekenis zijn. De evaluaties kunnen aldus worden gezien als een periodieke check ten aanzien van de eventuele belemmeringen voor afstoting, waarover ook de Tweede Kamer wordt geïnformeerd.

Directie Financieringen
2004

Deelneming in het stelsel van publieke belangen

Bij het evalueren moet worden bedacht dat het formuleren van publieke belangen een kerntaak is van de politiek, terwijl inrichting van een vennootschap, toezicht en afstoting gerekend, typische uitvoeringstaken zijn waarop de Kamer op afstand toeziet.

Bij de inventarisatie van publieke belangen gaat het om die belangen die eerder als zodanig zijn vastgesteld, bijvoorbeeld in wet- en regelgeving of stukken aan de Tweede Kamer. In de samenwerking met vakdepartementen, die voor dit gedeelte doorgaans nodig zal zijn, dient dit voorop te staan.

Publieke belangen

Publieke belangen worden hier opgevat volgens de definitie die de WRR heeft gegeven: “Er is eerst sprake van een publiek belang indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt. Het zich aantrekken van maatschappelijke belangen als publiek belang betekent derhalve dat de overheid het tot *doelstelling* van haar eigen beleid maakt om dit belang te behartigen...” (pp. 20-21)¹. Maatschappelijke belangen worden op hun beurt omschreven als belangen waarvan de behartiging door de samenleving als geheel gewenst is.

Het identificeren van publieke belangen volgens de hierboven geschetste systematiek komt neer op het beantwoorden van twee vragen:

- Is het onderhavige belang een maatschappelijk belang?
- Is voor de borging daarvan een specifieke overheidsbemoeyenis vereist?

In deze beschouwing kan het begrip ‘overheidsbemoeyenis’ verschillende vormen aannemen, zoals wet- en regelgeving, institutionele en beleidsmaatregelen. De bemoeyenis moet in deze context echter niet te breed worden opgevat: het gaat hier om maatregelen die *specifiek* op het belang in kwestie betrekking hebben. Maatregelen met een algemene strekking, zoals generieke wet- en regelgeving, worden niet als bemoeyenis in deze enge zin beschouwd.

Welke belangen als maatschappelijk en publiek worden aangemerkt, is de uitkomst van een maatschappelijke discussie en politieke oordeelsvorming. Publieke belangen zijn om deze reden niet objectief, maar vormen het resultaat van het afwegen van belangen binnen het politieke bestel. Bij het

¹ WRR, *Het borgen van publiek belang*, Den Haag, 2000

in kaart brengen van publieke belangen moet men zich daarom ook wenden tot de bronnen die het proces en de resultaten van deze politieke afweging bevatten.

Voor het achterhalen van het (oorspronkelijke) publieke belang (c.q. de publieke doelstelling die met het oprichten van of deelname in een vennootschap is beoogd) moeten we in eerste instantie kijken naar het publieke besluitvormingstraject dat eraan voorafging. Het gaat hier om de besluitvorming ex art. 29 Comptabiliteitswet wat betreft vennootschappen (procedurele voorschriften) en de instellingswetten voor publiekrechtelijke ZBO's. Verder moeten alle relevante beleids- en Kamerstukken bij deze beschouwing worden betrokken.

Van belang is om de publieke belangen zo helder mogelijk te definiëren, waardoor we ook bij de beoordeling van de borgingsinstrumenten gemakkelijker tot een goede afweging komen. Zo worden in de nota 'Liberalisering en privatisering netwerksectoren'² onder meer de volgende publieke belangen binnen de netwerksectoren onderscheiden:

- Universele dienstverlening;
- Bescherming van de gebonden afnemer;
- Leveringszekerheid;
- Kwaliteit, milieu, veiligheid en volksgezondheid.

Deze opsomming geeft reeds aan hoe beknopt publieke belangen kunnen worden omschreven en moeten worden omschreven, omdat ze anders aan duidelijkheid verliezen. De toelichting op de belangen en de borging ervan is echter zeer belangrijk.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27018, nr. 1

Vragenlijst met betrekking tot het publieke kader

Identificatie van publieke belangen		
1.	Wat zijn de oorspronkelijke publieke belangen zoals ze ten tijde van het aangaan van de deelneming werden gedefinieerd?	Begin met een korte en heldere opsomming, bij voorkeur in bullet points, en vermeld de bijzonderheden daarna. Verwijs waar mogelijk naar relevante stukken, zoals oprichtingswet, regelgeving en brieven aan de Tweede Kamer.
2.	Zijn deze respectievelijke belangen nog steeds aan te merken als publiek belang, met andere woorden: is er nog steeds een specifieke overheidsbemoeyenis vereist om deze belangen veilig te stellen?	Het is van belang hierbij maatschappelijk belang te onderscheiden van publiek belang. Geef een toelichting en verwijs waar mogelijk naar relevante stukken.
3.	Zijn er nieuwe publieke belangen ontstaan die met de deelneming samenhangen?	Verwijs waar mogelijk naar relevante stukken, zoals regelgeving en brieven aan de Tweede Kamer. Indien dit niet mogelijk is, motiveer.
Wijze van borging van publieke belangen		
4.	Hoe zijn de thans relevante publieke belangen geborgd?	<p>De mogelijke <u>publiekrechtelijke</u> middelen zijn (aflopend gerangschikt naar zwaarte van de uit te oefenen invloed):</p> <ul style="list-style-type: none"> - ambtelijke hiërarchie (directe ministeriële verantwoordelijkheid); - uitvoering door een agentschap of publiekrechtelijk ZBO; - wet- en regelgeving; - verlenen van vergunningen; - concessies (gaswinning, openbaar vervoer); - aanbestedingen; - veilingen; - vermogensoverdrachten (subsidies e.d.). <p>De mogelijke <u>privaatrechtelijke</u> middelen zijn (aflopend gerangschikt naar zwaarte van de uit te oefenen invloed):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Overeenkomst; • Uitvoering door een stichting of een onderneming zonder rechtspersoonlijkheid; • Oprichting van of deelneming in een vennootschap. <p>Geef per genoemd publiek belang aan hoe dit belang wordt beschermd. Licht de werking van de borgingsinstrumenten toe.</p>

5.	Hoe is het toezicht bij deze borging georganiseerd?	Geef per borgingsinstrument aan hoe het toezicht is georganiseerd. Als er objectieve feiten bekend zijn over de effectiviteit van die borging (bijv. door een rapport van de Algemene Rekenkamer), vermeld die dan.
Betekenis van deelneming voor de onderhavige publieke belangen		
6.	Geef aan wat de betekenis is van de kapitaalverschaffing door de Staat voor een goede borging van de thans relevante publieke belangen.	In het algemeen kan worden gesteld dat de functie van kapitaalverschaffing of de financieringsfunctie in de meeste gevallen adequaat door de markt kan worden vervuld. Er kan echter ook sprake zijn van een bijzondere situatie. Zo kunnen bepaalde goederen en diensten waarvan de aanwezigheid het algemene nut dient, niet zonder het door de Staat beschikbaar gestelde kapitaal tot stand komen omdat er bijvoorbeeld geen marktpartijen aanwezig zijn die de financieringsfunctie op zich zouden willen nemen (denk aan zeer omvangrijke investeringen of onevenredig hoge risico's die met de investeringen samenhangen). Geef dus aan wat de beweegredenen voor de overheid zijn om aan een onderneming risicodragend kapitaal te (blijven) verschaffen.
7.	Geef aan wat de betekenis is van de rechten die aan de kapitaalverschaffing zijn verbonden voor een goede borging van het publieke belang.	Het hierbij erom of (en zo ja, op welke wijze) de Staat zijn zeggenschapsrechten uit hoofde van aandeelhouderschap aanwendt om het publieke belang te behartigen. Benoem de rechten en bevoegdheden die de Staat in dit kader inzet en geef aan hoe het publieke belang daarmee gediend is.
Effectiviteit		
8.	Zijn de borgingsinstrumenten (exclusief de deelneming) in combinatie met het toezicht naar het oordeel van de verantwoordelijke minister effectief?	
Conclusies		
9.	Is het publieke kader voldoende robuust?	Het publieke kader is voldoende robuust indien het goede mogelijkheden biedt voor de behartiging van het publieke belang buiten de deelneming om
10.	Indien vraag 9 negatief is beantwoord: vormt dit een belemmering voor eventuele vervreemding van de deelneming?	Het is niet altijd mogelijk om bepaalde publieke belangen goed te borgen, ongeacht de middelen die worden ingezet. Het niet robuust zijn van het publieke kader is op zich geen belemmering voor vervreemding. Wanneer het gebrekkige publieke kader echter door (de aanwezigheid van) een deelneming wordt ondervangen, is dit – zolang het kader niet goed is geregeld – wel een belemmering.

		Gebruik bij beantwoording van deze vraag ook de analyse onder (6) en (7).
11.	Indien de inrichting van publiek kader een belemmering vormt voor eventuele vervreemding van de deelneming: welke maatregelen dienen te worden genomen? Formuleer concrete aandachtspunten in de huidige situatie, zo mogelijk met een oplossing en een termijn waarop die oplossing moet zijn bereikt.	Het uitgangspunt van het deelnemingenbeleid is dat het publieke kader direct bij het aangaan van de deelneming wordt gerealiseerd. Actiepunten moeten daardoor direct worden opgepakt en de hier genoemde termijnen kunnen niet langer zijn dan de doorlooptijd van regelgeving e.d. De maatregelen zullen in de regel gericht zijn op de versterking van publiek kader op zwakke plekken, waarbij de Staat de onder (4) genoemde middelen ter beschikking staan.
12.	Indien bij beantwoording van vragen 6, 7 en 11 blijkt dat bij deelneming een essentieel onderdeel is van de inrichting van publiek kader met een permanent karakter, is de rechtsvorm dan nog adequaat? Weeg de huidige rechtsvorm af tegen andere mogelijke rechtsvormen.	Gedacht moet worden aan omvorming tot stichting, ZBO of integreren in de ambtelijke hiërarchie (taak van dienst, Agentschap).