Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

28 165 Deelnemingenbeleid Rijksoverheid

Nr. 477

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN FINANCIËN, VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT, VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT EN VAN KLIMAAT EN GROENE GROEI

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juni 2026

Het kabinet dankt de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) voor zijn advies over de rol van deelnemingen in het domein van de fysieke leefomgeving. De analyse en aanbevelingen bieden waardevolle aanknopingspunten voor verbeteringen in de samenwerking tussen overheid en deelnemingen, alsmede voor het afwegingskader voor het aangaan en afstoten van deelnemingen. In het eerste deel van deze brief reageren we op het Rli-advies. In het tweede deel komen we terug op de toezegging aan de Eerste Kamer over hoe de integrale besluitvorming samenhangt met de governance van een staatsdeelneming.[1]

1. Advies Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

a. Samenvatting van het advies

In het advies «*Deelnemen zonder dogma's*» adviseert de Rli over de rol van overheidsdeelnemingen bij het adresseren van grote opgaven in het fysieke domein. De Nederlandse overheid als geheel – Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen – is aandeelhouder in circa 550 bedrijven. Ongeveer 70% van deze bedrijven is actief op het gebied van infrastructuur, energie, milieu, regionale ontwikkeling en economische veiligheid.

Het Rli-advies bepleit een minder terughoudende en meer pragmatische inzet van overheidsdeelnemingen als instrument voor publieke opgaves. De Rli stelt dat deze bedrijven een cruciale rol kunnen spelen bij het oplossen van urgente maatschappelijk vraagstukken, maar dat in de praktijk de potentie van overheidsdeelnemingen onvoldoende wordt benut. Volgens de Rli zou dit komen door onder meer door een te smalle interpretatie van de begrippen publieke belangen en marktfalen, een te

[1] Toezeggingsnummer: T03941

kst-28165-477
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

grote nadruk op financiële risico's en een voorkeur voor andere instrumenten zoals subsidies. De Raad roept daarom op tot een «frisse benadering»: deelnemingen zouden gelijkwaardig moeten worden beschouwd naast andere financiële instrumenten. De Rli doet hierbij zes aanbevelingen om de samenwerking, het afwegingskader voor het aangaan en afstoten van een deelneming en de kennispositie van de overheid te verbeteren.

De meeste deelnemingen waar de Rli naar verwijst zijn in handen van provincies, gemeentes en waterschappen. De Rijksoverheid is zelf aandeelhouder in 41 ondernemingen. De kabinetsreactie op het advies ziet alleen toe op het deelnemingenbeleid van de Rijksoverheid, en daarmee de deelnemingen waar de Rijksoverheid zelf aandeelhouder is.

b. Reactie op de aanbevelingen

1. Formuleer samen met deelnemingen de te behartigen publieke belangen

De Rli onderstreept het belang van een heldere en breed geformuleerde vastlegging van publieke belangen, waarbij de overheid (in haar aandeelhouders- én beleidsverantwoordelijke rol) samen met deelnemingen niet alleen het publieke belang definieert, maar ook de gewenste uitkomsten formuleert. Het kabinet acht het wenselijk dat de publieke belangen die de deelneming moet borgen actueel zijn. Actualisatie van publieke belangen is dan ook een essentieel onderdeel bij zowel de strategievorming van de deelnemingen als bij de periodieke evaluatie van het aandeelhouderschap van deelnemingen. De mate waarin publieke belangen geborgd zijn, is ook een belangrijk onderdeel bij de periodieke evaluatie van het aandeelhouderschap van deelnemingen.

De verantwoordelijkheid tot het vaststellen van publieke belangen ligt primair bij de overheid. De belangen dienen vanuit een breed welvaartsperspectief en met oog voor maatschappelijke impact beschreven te worden. Wij erkennen hierbij het belang van een actieve uitwisseling met deelnemingen rondom publieke belangen. Hierbij kan de kennis van de deelneming worden benut voor de vaststelling en actualisatie van de publieke belangen, alsmede de bijdrage van de deelneming aan het borgen van de publieke belangen. In de praktijk gebeurt dit in veel gevallen. We gaan de actieve uitwisseling tussen de deelneming en het Rijk omtrent de publieke belangen ook formeel in beleid vastleggen.

Er zijn over het algemeen drie momenten waarop publieke belangen ge(her)definieerd kunnen worden:
- bij het aangaan van een deelneming;
- bij de vaststelling van de strategie van een deelneming;
- bij de evaluatie van het aandeelhouderschap in een deelneming[2].

Het beleid ten aanzien van het aandeelhouderschap is vastgelegd in de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022[3]. Dit beleid is uitgewerkt in handboeken; deze handboeken geven een meer concrete invulling van sturingsmogelijkheden. Zo geven ze richting hoe en onder welke omstandigheden de overheid als aandeelhouder deze sturingsmogelijkheden kan inzetten. Deze handboeken zijn vrij toegankelijk en worden regelmatig geactualiseerd naar aanleiding van ontwikkelingen of

[2] Het uitgangspunt is dat eens per zeven jaar het aandeelhouderschap van elke deelneming wordt geëvalueerd, of eerder wanneer actualiteit daar aanleiding voor geeft.
[3] Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022

ervaringen uit de praktijk.[4] Bij de periodieke rapportage ter evaluatie van het deelnemingenbeleid die voor 2027 gepland staat en bij de eerstvolgende actualisatie van het *handboek aangaan deelnemingen*, het *handboek strategie* en het *handboek evalueren* zal ter vastlegging worden opgenomen dat wanneer er sprake is van herijking van de publieke belangen, vanuit het Rijk vroegtijdige actieve uitwisseling plaatsvindt met de betreffende deelneming over de vaststelling van de publieke belangen, het vaststellen van de gewenste uitkomsten en de haalbaarheid rekening houdend met de kaders van de zeggenschapsrechten en de daar bijhorende sturingsmogelijkheden.

2. Formaliseer het driehoeksoverleg voor betere samenwerking

De Raad stelt voor om het zogenoemde driehoeksoverleg (tussen de deelneming, de aandeelhouder en de beleidsafdeling) te formaliseren en uit te breiden naar alle deelnemingen. Dit vergroot volgens het advies de samenhang tussen financiële, maatschappelijke en beleidsmatige belangen, en verlaagt de kans op inefficiëntie of tegenstrijdige instructies. Het kabinet onderschrijft het belang van gestructureerde afstemming tussen beleid, aandeelhouder en deelneming. In de praktijk vindt er in veel gevallen een driehoeksoverleg plaats. Het kabinet ziet het driehoeksoverleg dan ook als een waardevol instrument om beleidsontwikkeling en de inzet van deelnemingen (via de governance) goed op elkaar aan te laten sluiten. Partijen hebben binnen de kaders van de Nota Deelnemingenbeleid 2022 momenteel zelf de vrijheid om gezamenlijk een driehoeksoverleg op te starten.

Wij zullen bij de periodieke rapportage ter evaluatie van het deelnemingenbeleid inventariseren hoe een structureel driehoeksoverleg effectief kan bijdragen aan betere sturing en afstemming en hoe dit in beleid geformaliseerd kan worden. Aan de hand hiervan zal met de beleidsdepartementen naar eventuele vervolgstappen en verdere opvolging worden gekeken.

3. Vergroot binnen de overheid de kennis over publiek aandeelhouderschap

Het advies signaleert een tekort aan capaciteit en specialistische kennis bij overheden om invulling te geven aan de samenwerkingsrelatie met hun deelnemingen. Hierbij signaleert de Rli dat bij beherende afdelingen kennis nodig is van de publieke belangen en dat bij de beleidsverantwoordelijke afdeling een kennisbehoefte is over het beleidsinstrument zelf. De Rli adviseert voor de Rijksoverheid specifiek het opzetten van een verplicht opleidingscurriculum voor betrokken ambtenaren rondom overheidsdeelnemingen en het stimuleren van samenwerking tussen medeoverheden.

De kennis rondom deelnemingen wordt bij de Rijksoverheid centraal geborgd via het Ministerie van Financiën. Kennis met betrekking tot de publieke belangen wordt geborgd bij het betreffende beleidsdepartement. Structureel overleg en contact tussen het Ministerie van Financiën en het beleidsdepartement borgt dat kennis uitgewisseld wordt. Indien het verantwoordelijke beleidsministerie de rol van aandeelhouder namens de staat vervult, is er sprake van een «beleidsdeelneming». Het Ministerie van Financiën staat in actief contact met de ministeries die verantwoordelijk zijn voor beleidsdeelnemingen ten behoeve van kennisdeling- en ontwikkeling. Waar benodigd kan dit contact geïntensifieerd worden.

---

[4] Handboeken staatsdeelnemingen | Rapport | Rijksoverheid.nl

Daarnaast heeft het Ministerie van Financiën zoals eerder genoemd met de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022 gewerkt aan handboeken ten behoeve van uitvoering van het deelnemingenbeleid. Dit beleid is publiek toegankelijk, zodat medeoverheden ook gebruik kunnen maken van deze kennis. Het kabinet ziet voor de Rijksoverheid een rol bij verdere (specialistische) kennisdeling, ook richting decentrale overheden. Zo is het Ministerie van Financiën betrokken bij het initiatief dat voortkomt uit het proefschrift «Het belang van staatsdeelnemingen» van Hans Smits voor het opzetten van een opleiding in publiek aandeelhouderschap.

4. Benut de volle breedte van het begrip «marktfalen»

De Rli signaleert dat het deelnemingenbeleid in Nederland een te beperkte interpretatie van marktfalen hanteert, waarbij vooral monopolies en dus marktmacht als aanleiding dienen voor overheidsinterventie. De Raad betoogt dat ook voor markten in transitie, marktfalen als coördinatieproblemen, externe effecten en informatie-asymmetrie relevant zijn, zeker bij duurzaamheidstransities en strategische autonomie. Het kabinet deelt de analyse dat ook voor dit type markten er vormen van marktfalen kunnen ontstaan die mogelijk overheidsinterventie rechtvaardigen. Dit speelt onder meer bij de inzet van instrumenten gericht op innovatie, (regionaal) verdienvermogen en weerbaarheid. Het bestaande beleidskader en de onderliggende grondhouding bieden ruimte en flexibiliteit om nieuwe uitdagingen en omstandigheden in het kader te passen.

Of overheidsinterventie via het instrument deelnemingen passend is, wordt beoordeeld aan de hand van het afwegingskader aangaan van een deelneming, uit de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022. Het afwegingskader toetst of het ingrijpen in een markt via een deelneming doeltreffend en doelmatig is voor het borgen van de betreffende publieke belangen. Het bestaande afwegingskader en de onderliggende grondhouding kennen geen beperking ten aanzien van het begrip marktfalen en bieden ruimte om de vormen van marktfalen waar sprake is van transitievraagstukken of strategische afhankelijkheden aan te pakken.

Na de publicatie van het advies van de Rli is het *Handboek aangaan deelnemingen*[5] als uitwerking van de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022 gepubliceerd. In het *handboek aangaan deelnemingen* wordt het afwegingskader verder uitgewerkt. Hierin geeft het kabinet ook een verdere toelichting en handvatten rondom het begrip marktfalen en hierbij zijn de aanbevelingen vanuit het Rli-advies verwerkt. Het *handboek aangaan deelnemingen* gaat in op de verschillende vormen van klassiek marktfalen, zoals marktmacht en externe effecten, maar ook op dynamische barrières. Onder dynamische barrières worden onder meer investeringsbarrières, institutionele barrières, coördinatieproblemen en gedragsbarrières verstaan. Daarnaast worden ook bedrijfsspecifieke risico's, zoals ondernemingen met grote strategische waarde, meegenomen. Aan de hand van de (sub)vragen uit het handboek kan vervolgens per beleidsvraagstuk beoordeeld worden of het aangaan van een deelneming in de gegeven omstandigheden gerechtvaardigd en geschikt is als beleidsinstrument.

5. Benut deelnemingen als een gelijkwaardig instrument naast andere financieel-economische instrumenten

Volgens de Rli verdient het instrument deelnemingen een gelijkwaardige plek in de gereedschapskist van financieel-economische instrumenten van de overheid. De Rli stelt dat de huidige traditie is dat deelnemingen als

[5] Handboeken staatsdeelnemingen | Rapport | Rijksoverheid.nl

«uiterste maatregel» gelden, met een voorkeur voor subsidies, leningen of garanties. De Rli adviseert een benadering waarbij deelnemingen niet op voorhand minder kansrijk worden geacht dan subsidies, leningen of garanties.

Het kabinet onderkent dat deelnemingen maatschappelijke meerwaarde kunnen leveren. Het kabinet ziet echter geen reden om een deelneming gelijk te stellen aan de financieringsinstrumenten subsidie, lening of garantie omdat het instrument deelneming een ander doel kent. Een subsidie, lening of garantie wordt ingezet om een financiële barrière op te lossen. Een deelneming is een fundamenteel ander instrument waar de staat via het aandeelhouderschap en de bijbehorende zeggenschapsrechten invloed uitoefent op de koers van de ondernemingen om de publieke belangen te borgen. Waar instrumenten zoals subsidies, leningen en garanties vooral het gedrag van de markt beïnvloeden, grijpt een deelneming direct in op de verhoudingen in de markt door tegen dezelfde voorwaarden als marktspelers zelf te participeren. Mede daarom is een deelneming in beginsel geen financieringsinstrument.[6]

6. Expliciteer deelnemingenbeleid bij de eerstvolgende herijking

De Raad adviseert om bovenstaande aanbevelingen te expliciteren bij de eerstvolgende herijking van het beleidskader deelnemingen, en decentrale overheden te ondersteunen met een modelkader. Het kabinet onderschrijft deze oproep en neemt, voor zover het kabinet deze positief apprecieert, over. Zoals aangegeven in de bovenstaande reactie op de aanbevelingen is een aantal aanbevelingen al verwerkt of zijn we er al mee aan de slag. Na de volgende periodieke rapportage, voorzien voor 2027, zullen aanbevelingen 1 en 2 worden geformaliseerd in beleid.

2. Samenhang integrale besluitvorming en governance bij staatsdeelnemingen

Op 24 februari 2026 heeft de commissie voor Financiën van de Eerste Kamer verzocht om bij de appreciatie van het Rli-advies «Deelnemen zonder dogma's» ook in te gaan op de integrale besluitvorming in samenhang met de governance specifiek ten aanzien van staatsdeelnemingen.[7]

De staat is aandeelhouder in ondernemingen om publieke belangen te borgen. Het handelingsperspectief om publieke belangen te borgen bij deelnemingen is ingekaderd door het vennootschapsrecht en de uit het vennootschapsrecht voortkomende aandeelhoudersbevoegdheden. De belangrijkste aandeelhoudersbevoegdheden die de staat hiertoe inzet betreffen (goedkeurings-)rechten ten aanzien van benoemingen, beloningen, investeringen, strategie en de financiële positie van de onderneming.

Het scheiden van de rollen van beleidsmaker en aandeelhouder creëert een systeem van *checks and balances* en bevordert transparante afwegingen, omdat de aandeelhouder en de beleidsmaker een duidelijk afgebakende verantwoordelijkheid hebben.[8] Het scheiden van rollen betekent echter niet dat aandeelhouder en beleidsmaker los van elkaar

---

[6] Een kapitaalbehoefte kan een nevenargument vormen bij de beslissing om een deelneming aan te gaan, onder de voorwaarde dat een deelneming rendement kan maken om zichzelf te financieren zonder structurele overheidsbijdrage.

[7] Korte aantekeningen vergadering commissie Financiën van 24 februari 2026

[8] Ook bij beleidsdeelnemingen zijn de rollen tussen aandeelhouder en beleid binnen het departement gescheiden om de juiste *checks and balances* te borgen.

kunnen werken. De aandeelhouder dient bij de invulling van het aandeelhouderschap rekening te houden met de doelen van het beleidsdepartement. Het beleidsdepartement dient in overleg te treden met de aandeelhouder in geval nieuwe beleidsvoorstellen de deelneming raken, zodat ook de gevolgen van die voorstellen voor deelnemingen meegewogen worden bij beslissingen.

Omdat staatsdeelnemingen publieke belangen borgen, is betrokkenheid van het relevante beleidsdepartement dus essentieel. In lijn met de aanbevelingen van de RIi vindt daarom structureel intensieve afstemming plaats tussen het beleidsdepartement en het Ministerie van Financiën in zijn rol als aandeelhouder. Deze samenwerking is nader uitgewerkt in de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022, waarin is vastgelegd bij welke aandeelhoudersbevoegdheden afstemming met het beleidsdepartement is vereist. In tabel 1 staan de concrete afspraken. Bij aandachtsgebieden die een directe invloed hebben op de borging van de publieke belangen is een grotere rol van het beleidsdepartement van belang. Dit zijn vooral de strategie van deelnemingen en de investeringen die zij doen. Zo wordt bij investeringsbeslissingen beoordeeld in hoeverre deze bijdragen aan de borging van vooraf vastgelegde publieke belangen. Indien een investering hier niet (in)direct bijdraagt aan het borgen van de publieke belangen, zal deze niet worden goedgekeurd door de aandeelhouder. Het kader van de tabel zal mogelijk niet alle situaties afdekken, het is daarom van belang dat aandeelhouder en beleidsmaker alert zijn op belangrijke ontwikkelingen en die met elkaar bespreken.

Tabel 1 Kader voor samenwerkingsafspraken tussen Ministerie van Financiën en beleidsdepartement met betrekking tot staatsdeelnemingen – Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022 Kader voor samenwerkingsafspraken tussen Ministerie van Financiën en beleidsdepartement met betrekking tot staatsdeelnemingen – Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022

	Aandachtsgebied	Betrokken beleidsdepartement
Borging publiek belang	Strategie	Consulteren
	Investeringen	Consulteren
Goed ondernemingsbestuur	Benoeming voorzitter raad van bestuur/commissarissen	Consulteren
	Benoeming lid raad van bestuur/commissarissen	Informeren
	MVO	Informeren
	Beloningen	Geen
Behoud maatschappelijk vermogen	Financiële positie	Geen

- *Financiën (aandeelhouder) consulteert het beleidsdepartement.* De aandeelhouder treedt in overleg en stemt af met het beleidsdepartement. Het beleidsdepartement wordt gevraagd zijn positie te delen over het betreffende onderwerp, waarbij het voornamelijk kijkt naar de bijdrage aan het publiek belang. De aandeelhouder weegt de positie van het beleidsdepartement mee in de besluitvorming.
- *Financiën (aandeelhouder) informeert het beleidsdepartement.* De aandeelhouder informeert het beleidsdepartement over het betreffende aandachtsgebied.
- *Geen betrokkenheid beleidsdepartement.* Dit zijn de aandachtsgebieden waar betrokkenheid van het beleidsdepartement niet nodig is.

Omgekeerd kunnen beleidskeuzes van departementen ook aanzienlijke impact hebben op staatsdeelnemingen, zoals ook geconstateerd in het rapport van de Algemene Rekenkamer *«In publieke handen»*[9]. In lijn met de aanbevelingen uit dit rapport vindt reeds in een vroeg stadium overleg plaats tussen betrokken ministeries wanneer nieuwe taken voor een staatsdeelneming in beeld komen. Het toebedelen van aanvullende taken kan leiden tot aanpassingen van de na te streven publieke belangen, de strategie en van de investeringsopgave van een staatsdeelneming. Dit stelt eisen aan de financiële positie van de onderneming. In dergelijke gevallen kan het noodzakelijk zijn dat de staat als aandeelhouder voorziet in aanvullende kapitaalverstrekking. Het is daarom van belang dat de financiële consequenties van beleidskeuzes voor staatsdeelnemingen in een vroeg stadium integraal in kaart worden gebracht. Dit onderstreept het belang van structurele en zorgvuldige afstemming tussen het beleidsdepartement en het Ministerie van Financiën.

3. Slot

Het kabinet dankt de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur voor het goed onderbouwde advies en de breedte van de analyse. Wij zullen de aanbevelingen waar mogelijk direct toepassen, en bij de komende periodieke rapportage nadrukkelijk meenemen. Waar verdere uitwerking nodig is, zoeken wij samenwerking met medeoverheden, deskundigen en relevante departementen.

De Minister van Financiën,
E. Heinen

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
H.G. Herbert

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
V.P.G. Karremans

De Minister van Klimaat en Groene Groei,
S. van Veldhoven-van der Meer

[9] Algemene Rekenkamer (2021). *In publieke handen.*