

Vergaderjaar 2018–2019

31 935

Beleidsdoorlichting Financiën

Nr. 56

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 september 2019

Met de motie van het lid Harbers (Kamerstuk 34 000, nr. 36) verzocht uw Kamer «*de Tweede Kamer voorafgaand aan de start van een beleidsdoorlichting te informeren over de opzet en vraagstelling en de Tweede Kamer de mogelijkheid te geven invloed uit te oefenen op de opzet en vraagstelling*».

Met deze brief informeer ik u over de onderzoeksopzet van de voorgenomen beleidsdoorlichting van een deel van artikel 3 van begroting IX, Financieringsactiviteiten publiek-private sector, die in 2020 aan uw Kamer aangeboden zal worden. De beleidsdoorlichting richt zich op het deel van artikel 3 dat gaat over het beheren, aangaan en afstoten van staatsdeelnames, alsmede op het Rijksbrede deelnemingenbeleid.

De beleidsdoorlichting wordt uitgevoerd aan de hand van de regels en kwaliteitseisen van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). Dit houdt onder andere in dat de beleidsdoorlichting wordt voorzien van een oordeel door een onafhankelijk deskundige over de kwaliteit van het uitgevoerde onderzoek.

In de bijlage is de onderzoeksopzet opgenomen.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

Opzet en vraagstelling beleidsdoorlichting Deelnemingenbeleid (onderdeel van artikel 3 Financieringsactiviteiten publiek-private sector)

1. Inleiding

Het Ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor het Deelnemingenbeleid. Van de meerderheid van de deelnemingen (de zogenaamde staatsdeelnemingen) is de Minister van Financiën zelf aandeelhouder. Hij is hierbij verantwoordelijk voor het beheer, aangaan en afstoten van staatsdeelnemingen. Een staatsdeelneming is een private vennootschap die activiteiten uitvoert met een specifiek publiek belang waarin de staat risicodragend participeert. Dit kan zijn doordat de staat (een deel van) de uitstaande aandelen in bezit heeft, of doordat de staat zeggenschapsrechten heeft in een stichting die vergelijkbaar zijn met de rechten van een aandeelhouder. Er is ook een aantal deelnemingen waarvan de Minister van Financiën niet zelf aandeelhouder is, maar waarvan het aandeelhouderschap bij een beleidsministerie is belegd (de zogenaamde beleidsdeelnemingen).

Het deelnemingenbeleid is onderdeel van artikel 3 «Financieringsactiviteiten publiek-private sector» uit Begrotingshoofdstuk IX Financiën en Nationale Schuld. In 2020 vindt een beleidsdoorlichting plaats van het onderdeel van begrotingsartikel 3 dat ziet op de uitgaven en ontvangsten van de staatsdeelnemingen. In het bijzonder richt de beleidsdoorlichting zich op de Nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid 2013¹ (hierna: nota Deelnemingen), waarin het beleid van de staat als aandeelhouder is beschreven voor zowel de staatsdeelnemingen als de beleidsdeelnemingen.

2. Afbakening en tijdspanne

De algemene doelstelling van artikel 3 luidt: «*Optimaal financieel resultaat bij de realisatie van publieke doelen; in het bijzonder bij het investeren in en verwerven, beheren en afstoten van de financiële en materiële activa van de Staat.*»

In 2016 vond de beleidsdoorlichting plaats naar het deel van artikel 3 van begroting IX dat gaat over de wijze waarop en mate waarin de Minister van Financiën een verantwoorde en doelmatige besteding van overheidsmiddelen stimuleert en regisseert.² Die beleidsdoorlichting omvatte onder andere de verantwoordelijkheid voor het beleid omtrent DBFM(O)³, financiële zekerheidstelling bij kernreactoren en de veiling van telecomfrequenties.

De beleidsdoorlichting die in 2020 zal worden uitgevoerd, beperkt zich tot het andere deel van artikel 3, dat gaat over het deelnemingenbeleid. In de nota Deelnemingen is het algemene deelnemingenbeleid beschreven rondom het beheren, aangaan en afstoten van staatsdeelnemingen. Met staatsdeelnemingen worden die bedrijven bedoeld waar de rol van de overheid als aandeelhouder en beleidsmaker gescheiden zijn, en waarbij de Minister van Financiën de aandeelhoudersrol vervult. De verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën ten aanzien van staatsdeelnemingen is als volgt opgenomen in het artikel:

¹ Kamerstuk 28 165, nr. 165.

² Kamerstuk 31 935, nr. 35.

³ Design Build Maintain Finance (Operate).

- Een optimaal financieel resultaat bij het beheren, aangaan en afstoten van staatsdeelnemingen met inachtneming van de betrokken publieke belangen.
- Het beheren en afwickelen van de tijdelijke overheidsinvesteringen in de gesteunde financiële instellingen. In dit kader is de Minister van Financiën verantwoordelijk voor zwaarwegende en/of principiële beslissingen (onder andere exitstrategie en beloningsbeleid van de financiële instellingen) van, alsmede het houden van toezicht op NL Financial Investments (NLFi).

De laatste beleidsdoorlichting naar het deelnemingenbeleid vond plaats in 2012, in de vorm van een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO).⁴ De reactie van het kabinet op dit IBO Staatsdeelnemingen is verwerkt in de nota Deelnemingen. De aankomende beleidsdoorlichting richt zich primair op de evaluatie van het beleid in de nota Deelnemingen voor het beheren, aangaan en afstoten van staatsdeelnemingen. Het beheer van staatsdeelnemingen is opgedeeld in drie onderwerpen, waartussen een mogelijke spanning bestaat en die allen onderdeel zullen uitmaken van de beleidsdoorlichting:

1. Borging publieke belangen (Strategie, investeringen en buitenlandse activiteiten);
2. Behoud financiële waarde (Vermogenspositie, normrendement en dividend);
3. Goed ondernemingsbestuur (Benoemingen en beloningen van bestuurders en commissarissen, Corporate Governance).

Wat betreft het deelnemingenbeleid voor beleidsdeelnemingen zal in deze beleidsdoorlichting worden bekeken hoe de departementen die aandeelhouder zijn van beleidsdeelnemingen de nota Deelnemingen toepassen. De beleidsdoorlichting beslaat de periode waarin de nota Deelnemingen is gepubliceerd en vervolgens is geïmplementeerd: 2013–2019.

3. Overzicht van de onderliggende evaluaties

De afgelopen jaren zijn diverse onderzoeken en evaluaties uitgevoerd die betrekking hebben op of raken aan het beheren, aangaan en afstoten van staatsdeelnemingen. Zo bracht bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer in 2015 drie onderzoeken uit over staatsdeelnemingen: «*De Staat als aandeelhouder*»⁵, «*Investeringen TenneT in Nederlands hoogspanningsnet; Toezicht van het Rijk op het publieke belang*»⁶ en «*Aankoop Duits hoogspanningsnet door TenneT; Toezicht van het Rijk op het publieke belang*».⁷ In 2015 verscheen ook het rapport *De reiziger in de kou*, van de parlementaire enquêtecommissie Fyra.⁸ Daarnaast heeft het Ministerie van Financiën van de meeste staatsdeelnemingen de toegevoegde waarde van het aandeelhouderschap geëvalueerd en hierover jaarlijks gerapporteerd in het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen. Uiterlijk februari 2020 worden de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen⁹ afgerond, waarbij het onderwerp *Publieke belangen en concurrentiekracht in een open economie* ook betrekking heeft op het aandeelhouderschap van de staat. De resultaten van al deze onderzoeken en evaluaties worden meegenomen in de beleidsdoorlichting.

⁴ Kamerstuk 28 165, nr. 148.

⁵ Kamerstuk 28 165, nr. 183.

⁶ Kamerstuk 28 165, nr. 181.

⁷ Kamerstuk 28 165, nr. 181.

⁸ Kamerstuk 33 678, nr. 11.

⁹ Kamerstuk 32 359, nr. 3.

4. Onderzoeksopzet

Uitgaande van de algemene doelstelling van het begrotingsartikel luidt de centrale onderzoeksvraag: «*Wat is in de periode 2013–2019 de toegevoegde waarde van het aandeelhouderschap door de staat geweest als instrument voor het borgen van publieke belangen?*»

Centraal in deze beleidsdoorlichting staat het beleid voor staatsdeelnemingen in de nota Deelnemingen. De RPE schrijft voor beleidsdoorlichtingen een aantal vragen voor.¹⁰ De vragen uit de RPE worden in deze beleidsdoorlichting beantwoord.

5. Onderzoeksmethode

De beleidsdoorlichting is een onderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid. Om te bepalen of de doelstelling van het beheren, aangaan en afstoten van staatsdeelnemingen is behaald, zal in de beleidsdoorlichting antwoord worden gegeven op de vragen die in de RPE geformuleerd zijn. Dit zal gebeuren aan de hand van de reeds beschikbare informatie, waaronder de begroting, het jaarverslag en de in paragraaf 3 genoemde onderzoeken en evaluaties. Daar waar informatie ontbreekt, zal extra onderzoek worden uitgevoerd. Zo zullen bijvoorbeeld door middel van interviews en/of expertmeetings de ervaringen van bestuurders van staatsdeelnemingen over het staatsdeelnemingenbeleid worden betrokken bij de beleidsdoorlichting. Ook zal een vergelijking plaatsvinden met het staatsdeelnemingenbeleid van een aantal (Europese) landen. De ministeries die aandeelhouder zijn van beleidsdeelnemingen (Economische Zaken en Klimaat, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Infrastructuur en Waterstaat) worden door middel van interviews betrokken bij de doorlichting daar waar het gaat over beleidsdeelnemingen. Het onderzoek wordt uitgevoerd door medewerkers van het Ministerie van Financiën.

6. Onderzoeksorganisatie en onafhankelijkheid

Voor de beleidsdoorlichting worden een werkgroep en een stuurgroep samengesteld. De werkgroep heeft de dagelijkse leiding over het schrijven van de beleidsdoorlichting en het leveren van commentaar op alle aangeleverde stukken. De rol van de stuurgroep is het goedkeuren van het plan van aanpak, het becommentariëren van de conceptversie(s) en het goedkeuren van de eindversie. De stuurgroep bestaat uit vertegenwoordigers van het Ministerie van Financiën en de Ministeries van Economische Zaken & Klimaat en Infrastructuur & Waterstaat. De RPE vraagt om een onafhankelijke beoordeling van de beleidsdoorlichting. Een of meerdere externen zullen daarom betrokken worden bij de beleidsdoorlichting, ter toetsing van de methodologie, de uitvoering van het onderzoek en de kwaliteit van de beleidsdoorlichting. Het oordeel van deze externen wordt samen met de doorlichting meegezonden aan de Tweede Kamer.

7. Planning

September 2019	Onderzoeksopzet naar Tweede Kamer
4 ^e kwartaal 2019	Vorbereiden beleidsdoorlichting
Januari 2020	Start beleidsdoorlichting
December 2020	Aanbieding aan de Tweede Kamer

¹⁰ Stcrt. 2018, nr. 16632.