

Vergaderjaar 2020–2021

31 935

Beleidsdoorlichting Financiën

Nr. 67

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2020

Hierbij stuur ik u de beleidsdoorlichting van het deel van artikel 3 van begroting IX, Financieringsactiviteiten publiek-private sector, dat ziet op de uitgaven en ontvangsten van staatsdeelnemingen¹. In de bijlage van de beleidsdoorlichting treft u tevens het oordeel van de onafhankelijke deskundigen². In het bijzonder richt de beleidsdoorlichting zich op de Nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid 2013³ (hierna: nota 2013), waarin het beleid van de staat als aandeelhouder is beschreven. Centraal staat wat de toegevoegde waarde van het aandeelhouderschap door de staat is geweest als instrument voor het borgen van publieke belangen. De beleidsdoorlichting beslaat de periode 2013 tot en met 2019.

De Minister van Financiën is systeemverantwoordelijk voor het beleid in de nota 2013. Van de meerderheid van de deelnemingen (de zogenoemde staatsdeelnemingen) is de Minister van Financiën aandeelhouder en is de beleidsverantwoordelijkheid bij een ander departement belegd. Bij de overige deelnemingen (de zogenoemde beleidsdeelnemingen) vervult een beleidsminister ook de aandeelhoudersrol. Deze beleidsdoorlichting richt zich primair op het beheren, aangaan en afstoten van staatsdeelnemingen. Voor beleidsdeelnemingen is onderzocht hoe de departementen die het aandeelhouderschap daarvan beheren het beleid uit de nota 2013 toepassen.

Aangaan en afstoten van staatsdeelnemingen

Interventie door de overheid heeft als doel het behartigen van publieke belangen. Als de overheid wil ingrijpen in de markt kan dat op verschillende manieren, waaronder door het aangaan van een deelneming. De behoefte aan meer zeggenschap die daarmee wordt verkregen, kan ontstaan als publieke belangen niet goed omschreven of afgebakend

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Kamerstuk 28 165, nr. 165.

kunnen worden (oftewel niet-contracteerbaar zijn). Het kabinet is terughoudend met het aangaan of oprichten van een deelneming, daar moeten zwaarwegende redenen voor zijn.

Bij de afweging of een staatsdeelneming geschikt is als aanvullend instrument om publieke belangen te borgen hanteert het kabinet vier criteria. De beleidsdoorlichting concludeert dat de criteria «nationaal publiek belang» en «rendement» in de praktijk het zwaarst wegen. De overige twee criteria («welomschreven beleidsdoelstelling» en «periodieke toetsing») zijn eerder een uitvloeisel van de twee eerdergenoemde criteria. Vaak wordt al in een verkennend stadium geconcludeerd dat een deelneming niet het geschikte instrument is. Meestal is dat omdat het publiek belang op een andere, minder ingrijpende manier kan worden geborgd (bijvoorbeeld door wet- en regelgeving), of omdat de beoogde onderneming zichzelf niet kan financieren en daardoor afhankelijk blijft van overheidsmiddelen.

Als het kabinet besluit tot het aangaan van een nieuwe deelneming worden drie keuzes gemaakt: de omvang van het aandeel, staats- of beleidsdeelneming en permanente, niet-permanente of bij voorbaat tijdelijke deelneming. De beleidsdoorlichting concludeert dat voor het bepalen van de omvang van het aandeel geen generiek afwegingskader bestaat. Ook de criteria om te kiezen voor een staats- of beleidsdeelneming zijn op dit moment onvoldoende helder en de manier waarop de staat de aandeelhoudersrol invult, verschilt tussen beide categorieën (en tussen beleidsdepartementen). Periodieke toetsing van de uitzondering die beleidsdeelnemingen vormen op het centrale model heeft bovendien niet plaatsgevonden.

De beleidsdoorlichting beveelt aan om de criteria en bijbehorende overwegingen voor het aangaan van deelnemingen nader te expliciteren en verder uit te werken. Het kabinet is van mening dat de criteria om een deelneming aan te gaan of af te stoten helder moeten zijn en onderschrijft deze aanbeveling. Daarbij dient voldoende ruimte te blijven voor uitzonderingen. Immers, ook als niet wordt voldaan aan alle criteria kan het in uitzonderlijke gevallen toch wenselijk zijn een deelneming aan te gaan indien het publieke belang op die manier het beste wordt gediend (bijvoorbeeld in een crisissituatie). Het kabinet vindt het daarbij van belang dat ook het proces om tot politieke besluitvorming te komen over het aangaan of afstoten van een deelneming goed wordt vastgelegd, waarbij, zoals het rapport BMH16⁴ opmerkt, ook de informatievoorziening van de Kamer aandacht verdient. Daarnaast beveelt de beleidsdoorlichting aan om voor alle deelnemingen, dus ook beleidsdeelnemingen en niet-permanente deelnemingen, elke zeven jaar te evalueren of het staatsaandeelhouderschap nog steeds het juiste instrument is om de publieke belangen te borgen. Het kabinet onderschrijft deze aanbevelingen. Het kabinet acht evaluaties voor elke soort deelneming cruciaal om periodiek te bepalen of het gekozen instrument nog steeds passend is om het betreffende publieke belang te borgen. Daarbij moet ook worden onderzocht of de eerdere keuze voor een beleidsdeelneming (en daarmee een uitzondering op het centrale model) nog actueel is.

Beheer van staatsdeelnemingen

In de beleidsdoorlichting wordt geconcludeerd dat het aannemelijk is dat de versterking van de aandeelhoudersrol en professionalisering van de invulling van de zeggenschapsrechten een belangrijk positief effect hebben gehad op het primaire doel: de borging van de publieke belangen.

⁴ Kamerstuk 32 359, nr. 4. Bijlage: Speelbal of spelverdelers, paragraaf 5.3.

Bij het beheren van staatsdeelnemingen streeft het kabinet daarnaast goed ondernemingsbestuur en het behoud van het maatschappelijk vermogen na. Deze twee doelstellingen zijn immers onlosmakelijk verbonden met het primaire doel. De beleidsdoorlichting doet de aanbeveling om in de doelstelling van begrotingsartikel 3 te expliciteren dat de primaire verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën de borging van de publieke belangen via zeggenschapsrechten is. Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling.

Door de versterking van de aandeelhoudersrol en professionalisering van de invulling van de zeggenschapsrechten heeft de staat verdere wezenlijke invloed verworven en uitgeoefend op het beheer van staatsdeelnemingen. De versterking van de aandeelhoudersrol volgt uit een verankering van lagere investeringsdrempels en een consultatierecht van de strategie. De professionalisering van de aandeelhoudersbevoegdheden volgt uit de uitwerking van richtlijnen (bijvoorbeeld een rendementseis) en gestructureerde procedures (onder andere benoemings- en investeringsprocedures).

De beleidsdoorlichting identificeert een aantal aandachtspunten. Zo kan worden verhelderd wat de rol van het beleidsdepartement is bij bepaalde aandeelhoudersaangelegenheden, zoals bij de beoordeling van investeringsvoorstellen en de strategie. Het kabinet onderschrijft de aanbeveling om de samenwerking tussen aandeelhouder en beleidsdepartementen te expliciteren. Ook doet de beleidsdoorlichting de aanbeveling om het strategieproces verder uit te werken. Mede omdat een strategieherijking het geëigende moment is om discussies over toekomstige activiteiten te beslechten is nauwe betrokkenheid van het beleidsdepartement gewenst. Daarnaast beveelt de beleidsdoorlichting aan om de criteria en bijbehorende overwegingen waarop buitenlandse investeringen worden beoordeeld nader te expliciteren. Het kabinet is van mening dat dit tot een verdere professionalisering leidt van het consultatierecht van de strategie en het goedkeuringsrecht van investeringen en onderschrijft de aanbevelingen.

De beleidsdoorlichting beveelt verder aan om de methodiek om te komen tot een gepaste beloning voor bestuurders te onderzoeken en om de beloningen voor commissarissen (op een daartoe gepast moment) te verhogen, zodat deze een betere reflectie zijn van de bestede tijd en verantwoordelijkheden. Het kabinet deelt het uitgangspunt dat het beloningsbeleid staatsdeelnemingen in staat moet stellen om vakkundige commissarissen en bestuurders aan te trekken, rekening houdend met het publiek belang van de onderneming. Het kabinet acht een verhoging van de beloningen voor commissarissen op korte termijn niet gepast, vanwege de ontwikkelingen rondom COVID-19.

Tot slot adviseert de doorlichting om tot een vollediger en bredere monitoring van en sturing op de financiële positie van deelnemingen te komen. Het kabinet is van mening dat het opvolgen van deze aanbeveling voor een nog verdere professionalisering van de aandeelhoudersbevoegdheden kan zorgen en daarmee een positief effect kan hebben op de borging van de publieke belangen.

Besparingsvariant

De Regeling Periodiek Onderzoek (RPE) vereist dat een beleidsdoorlichting de beleidsopties beschrijft in het geval er significant (ongeveer 20%) minder middelen op het beleidsartikel beschikbaar zouden zijn. Bij de meeste artikelen waarop een beleidsdoorlichting zich richt is sprake van forse beleidsuitgaven. Bij artikel 3 is dit niet geval: de totale ontvangsten

zijn groter dan de totale uitgaven. De uitgaven die betrekking hebben op de activiteiten uit deze doorlichting bestaan voor het grootste deel uit vermogensverschaffing. Deze uitgaven zijn incidenteel en fluctueren van jaar tot jaar, bijvoorbeeld in het geval van een kapitaalinjectie in een bestaande staatsdeelneming of het verwerven van aandelen. Het doorrekenen van een besparingsoptie op deze uitgaven acht het kabinet vanwege het incidentele karakter niet opportuun.

De overige uitgaven betreffen vooral de inhuur van adviseurs en formatiekosten. Adviseurs worden ingehuurd wanneer tijdelijk specifieke kennis vereist is, zoals bij waarderingsvraagstukken of bij de begeleiding van aandelentransacties. Een besparing van 20% op de inhuur van adviseurs levert € 0,8 miljoen per jaar op. Een besparing van 20% op de formatie betekent een reductie van 4,9 fte. Dit levert een besparing van € 0,4 miljoen op. Het is plausibel om aan te nemen dat een besparing op de formatie niet bijdraagt aan een betere borging van publieke belangen. Bovendien zal dat waarschijnlijk tot meer externe inhuur (en daarmee hogere uitgaven) leiden.

Oordeel onafhankelijke deskundigen

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door de directie Financieringen van het Ministerie van Financiën. Om de objectiviteit van het onderzoek te waarborgen zijn een klankbordgroep en een stuurgroep ingesteld, bestaande uit vertegenwoordigers van de hoofddirectie Financieel Economische Zaken, de Inspectie der Rijksfinanciën, de directie Juridische Zaken en de directie Algemene Financiële en Economische Politiek van het Ministerie van Financiën en vertegenwoordigers van de ministeries van Economische Zaken en Klimaat, Infrastructuur en Waterstaat, en Algemene Zaken. Daarnaast is de beleidsdoorlichting drie keer in de Commissie Beleidsevaluatie besproken, waarin ook de externe leden de heer prof. dr. C. Koopmans (hoogleraar Beleidsevaluatie aan de Vrije Universiteit Amsterdam) en mevrouw dr. V.E. Pattyn (universitair docent aan het Instituut Bestuurskunde van Universiteit Leiden) zitting hebben.

De RPE vraagt bovendien om een onafhankelijke beoordeling van de beleidsdoorlichting. Daarom hebben mevrouw prof. dr. M. Lückerrath-Rovers (hoogleraar Corporate Governance aan de Tilburg University) en de heer drs. J. Hers (hoofd van het cluster Financiële markten en Finance bij SEO Economisch Onderzoek) de methodologie, de uitvoering van het onderzoek en de kwaliteit van de beleidsdoorlichting beoordeeld. Het oordeel van deze onafhankelijke experts wordt aangehecht aan de beleidsdoorlichting aangeboden aan de Tweede Kamer.

In dit oordeel staat dat de beleidsdoorlichting op gestructureerde wijze heeft plaatsgevonden met betrokkenheid van vertegenwoordigers van de relevante onderdelen van het Ministerie van Financiën en andere departementen (AZ, EZK, en IenW). De onafhankelijke experts geven aan dat het proces voldoende ruimte liet voor het leveren van kritiek en de uitkomsten van de inhoudelijk goede discussies op correcte wijze zijn verwerkt in het rapport. Ook gaan zij in op de gehanteerde methode die zij als zeer gebruikelijke evaluatiemethode karakteriseren als een echte (causale) effectmeting niet goed mogelijk is. Deze methode vinden zij goed te verdedigen.

Op hoofdlijnen onderschrijven de onafhankelijke experts de conclusies en aanbevelingen van de doorlichting. Zij concluderen dat het aannemelijk is dat het beleid en de acties van de afdeling deelnemingen van de directie Financieringen sinds 2013 hebben bijgedragen aan de doelstellingen van

het borgen van publieke belangen, goed ondernemingsbestuur en het behoud van maatschappelijk vermogen.

De experts geven een aantal aandachtspunten mee. De staat zou in haar deelnemingenbeleid, naast de focus op het publieke belang, nog duidelijker in kunnen zetten op het sturen op het creëren van waarde op de lange termijn (financieel en niet-financieel) voor alle relevante stakeholders. Onderzocht zou kunnen worden in hoeverre daarop gestuurd kan worden buiten de al genoemde aspecten als het benoemen van de juiste mensen op de juiste plek. Daarnaast wijzen zij in het kader van het aangaan van nieuwe deelnemingen op het belang van ex-post evaluaties waarin onderzocht wordt of het ingezette instrument heeft bijgedragen aan het borgen van publieke belangen. Tevens vragen zij aandacht voor een proactieve rol van het beleidsdepartement bij in ieder geval het strategieproces. Tot slot achten zij het logisch als de werkwijze voor strategie en investeringen zoals die nu wordt gehanteerd bij staatsdeelnemingen ook zoveel mogelijk gebruikt zou worden bij de uitvoering van het aandeelhouderschap van beleidsdeelnemingen.

Het kabinet is mevrouw prof. dr. M. Lückerath-Rovers en de heer drs. J. Hers zeer erkentelijk voor hun scherpe blik gedurende het onderzoek en voor de observatie van de aandachtspunten. Het kabinet onderschrijft deze aandachtspunten.

Actuele ontwikkelingen en het deelnemingenbeleid

De beleidsdoorlichting richt zich op de periode tot en met 2019, dus op de periode voordat ons land te maken kreeg met COVID-19. De COVID-19 crisis heeft grote gevolgen voor een aantal staatsdeelnemingen. Staatsdeelnemingen als (Air France-)KLM, FMO, Holland Casino en NS zijn hard geraakt door de COVID-19 crisis en zullen de operationele en financiële gevolgen daarvan de komende tijd blijven voelen. Als aandeelhouder heeft de staat instrumenten in handen om de financiële gevolgen van staatsdeelnemingen (deels) op te vangen, bijvoorbeeld door af te zien van dividend, het verstrekken van (garanties op) leningen of het verschaffen van extra kapitaal. Het standpunt van het kabinet is dat staatsdeelnemingen, net als andere ondernemingen, zoveel mogelijk gebruik moeten maken van generieke steunmaatregelen. Indien aanvullende individuele steun noodzakelijk is, hanteert het kabinet het Afwegingskader bij steunverzoeken individuele bedrijven⁵. Het uitgangspunt voor de staat als aandeelhouder is dat het publieke belang voorop staat. Dat vertaalt zich overigens ook in de aanbeveling uit de beleidsdoorlichting om dit primaire doel te verankeren in de doelstelling van het beleidsartikel. Rendement is in deze uitzonderlijke crisis van secundair belang. Op de langere termijn is het uiteraard van belang dat staatsdeelnemingen weer financieel gezond worden en blijven, zodat ze de publieke belangen kunnen blijven borgen en het maatschappelijk vermogen behouden blijft.

De gevolgen van een crisis, maar ook van andere actuele (internationale) ontwikkelingen, zoals de energietransitie of ontwikkelingen op het gebied nationale veiligheid, kunnen raken aan het deelnemingenbeleid. Bij dergelijke ontwikkelingen is er soms ook sprake van publieke belangen die niet goed omschreven of afgebakend kunnen worden. Het instrument aandeelhouderschap van de staat kan in die gevallen meerwaarde bieden ten opzichte van meer statische instrumenten als wet- en regelgeving. Deze ontwikkelingen tonen dat de grenzen van overheidsingrijpen niet vastliggen. De definitie van «publieke belangen» verschuift onder invloed van politieke en maatschappelijke opvattingen en voortschrijdend inzicht.

⁵ Kamerstuk 35 420, nr. 36.

Het is altijd een politieke weging om een staatsdeelneming aan te gaan of af te stoten. Het kabinet hecht er daarom aan dat maatwerk het uitgangspunt blijft voor het aangaan en afstoten van deelnemingen.

Nieuwe nota Deelnemingenbeleid

Uit de beleidsdoorlichting blijkt dat door de versterking van de aandeelhoudersrol en professionalisering van de invulling van de zeggenschapsrechten de staat verdere wezenlijke invloed heeft verworven en uitgeoefend op het beheer van staatsdeelnemingen. In de rol van aandeelhouder kan de staat directer handelen dan als wetgever en daardoor effectiever sturen op de publieke belangen die de staatsdeelnemingen borgen. De beleidsdoorlichting concludeert dat het aandeelhouderschap door de staat van toegevoegde waarde is voor het borgen van publieke belangen.

De beleidsdoorlichting heeft echter ook een aantal aandachtspunten en daaruit vloeiende aanbevelingen opgeleverd. Het kabinet acht het belangrijk om deze aanbevelingen verder uit te werken, waarbij op specifieke onderwerpen ook gebruik kan worden gemaakt van de internationale en private peer review die in het kader van de beleidsdoorlichting is uitgevoerd. Het kabinet ziet in de aandachtspunten voldoende aanleiding voor een nieuwe nota Deelnemingenbeleid en laat het opstellen hiervan aan een nieuw kabinet.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra