

28165

Deelnemingenbeleid Rijksoverheid

Nr. 430

Brief van de minister van Financiën

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 november 2024

De staat is aandeelhouder in een twintigtal grote, voor Nederland cruciale ondernemingen. De minister van Financiën vervult namens de staat de aandeelhoudersrol in deze bedrijven. Ook zijn er evenzoveel ondernemingen waarbij de aandeelhoudersrol bij de beleidsverantwoordelijke minister is belegd. Dit worden beleidsdeelnemingen genoemd. Hoe de staat invulling geeft aan het aandeelhouderschap wordt beschreven in de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022 (hierna: Nota 2022). De Nota 2022 is van het vorige kabinet. Uw Kamer heeft geïnformeerd naar mijn visie op dit beleid¹ en heeft gevraagd of ik van plan ben om met een nieuw deelnemingenbeleid te komen. En zo ja, wat er gaat veranderen ten opzichte van de Nota 2022. Via deze brief beantwoord ik deze vragen.

Ook bied ik u met deze brief de antwoorden aan op de overige vragen van de verschillende fracties van de vaste commissie voor Financiën bij het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen 2023 (Kamerstuk 28165, nr. 431). In deze beantwoording geven ook de minister van Klimaat en Groene Groei, de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp respectievelijk antwoord op de vragen over de beleidsdeelnemingen GasTerra, Intravacc en INSTEX. Ik stuur deze brief daarom mede namens deze ministers. Tot slotte stuur ik u als bijlage bij deze brief het jaarverslag van Invest International over 2023.

Bestendinging beleid Nota 2022

Ik vind het verstandig om zo veel mogelijk continuïteit in het deelnemingenbeleid te bewaken. Consistent beleid vanuit de aandeelhouder stelt de deelnemingen in staat om op consistente wijze invulling te geven aan hun bedrijfsvoering, wat naar verwachting bijdraagt aan een consistente borging van de publieke belangen. Dit betekent concreet dat de Nota 2022 ongewijzigd blijft. Dit is ook in lijn met de praktijk van de afgelopen jaren om

¹ Inbreng verslag schriftelijk overleg over het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen 2023 (28165, nr. 428). Vragen van het lid Inge van Dijk (CDA) aan de minister en de staatssecretaris van Financiën over het bericht «Staat moet Holland Casino afstoten» (kenmerk 2024Z12917).

het deelnemingenbeleid iedere 6 à 7 jaar door te lichten en te vernieuwen en niet afhankelijk te maken van een kabinetsperiode.

Tegelijkertijd moet er in de tussenliggende periode natuurlijk altijd ruimte zijn om naar aanleiding van nieuwe ontwikkelingen en/of voortschrijdend inzicht andere keuzes te maken. De handboeken waarin het beleid uit de Nota 2022 is uitgewerkt, bieden hier ruimte voor.² Mocht ik in de toekomst reden zien om toch bepaalde beleidsprincipes uit de Nota 2022 te wijzigen dan neem ik uw Kamer daar uiteraard goed in mee.

In de uitvoering van het beleid kan ik vanzelfsprekend andere keuzes maken dan mijn voorgangers: in de onderlinge prioritering van bepaalde aspecten van het beleid of in de interpretatie van bepaalde open normen van het beleid. Bij de uitvoering van het beleid wil ik graag op de volgende drie aspecten uit de Nota 2022 extra nadruk leggen:

- *Borging publieke belang is leidend.* Net als in eerdere versies van het deelnemingenbeleid vormt het borgen van publieke belangen door de staatsdeelnemingen het primaire doel van het beleid. De andere doelen van het deelnemingenbeleid – het sturen op behoud van financiële waarde van de onderneming en goed ondernemingsbestuur – zijn hieraan ondersteunend. Ik zie het als een belangrijk speerpunt om de borging van publieke belangen steeds centraal te stellen.
- *Deelnemingen staan op afstand.* Ik hecht veel waarde aan het principe dat de activiteiten die staatsdeelnemingen uitvoeren weloverwogen op afstand staan van de overheid en de politiek. Ik zie het daarom als een belangrijke taak om de grenzen van mijn taken en bevoegdheden als aandeelhouder van deze ondernemingen scherp te bewaken.
- *Terughoudendheid bij het aangaan van deelnemingen.* Voor ingrijpen in de markt door middel van het aangaan van een deelneming in een bedrijf moeten aantoonbaar dringende redenen zijn. Aan de vaststelling van een eventueel publiek belang zal in beginsel een economische analyse ten grondslag moeten liggen die aantoont dat er sprake is van marktfalen. De meer politieke benadering, op basis waarvan ook om andere redenen tot het bestaan van een publiek belang kan worden geconcludeerd, wil ik terughoudend toepassen.

Borging publieke belangen leidend

Bij de invulling van het aandeelhouderschap staat het borgen van publieke belangen centraal. Toch is het zo dat de Nota 2022 soms een bredere invulling van een aantal van de zeggenschapsrechten

² [Handboeken staatsdeelnemingen | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

beschrijft dan puur noodzakelijk is voor het borgen van het publieke belang en/of de naleving van wet- en regelgeving. Zo wordt op grond van de Nota 2022 van deelnemingen verwacht dat zij een voorbeeldrol in eigen sector vervullen. Dit kan aanvullende inspanningen vereisen die niet altijd direct herleidbaar zijn tot de borging van het publiek belang, bijvoorbeeld in het kader van investeringen. Bij de invulling van mijn rol als aandeelhouder zal ik de activiteiten van de onderneming die een directe bijdrage leveren aan het borgen van het publieke belang (kernactiviteiten) prioriteit geven boven de activiteiten van de onderneming die slechts een indirecte bijdrage leveren of volledig op een ander doel gericht zijn.

Deelnemingen staan op afstand

Met de keuze voor een deelneming beoogt de staat de activiteiten die bijdragen aan de borging van publieke belangen op een doelmatige, zakelijke manier te organiseren. De efficiëntieprikkel die inherent is aan bedrijfsmatige uitvoering door een vennootschap is een belangrijke reden om te kiezen voor een deelneming. De expertise ligt bij de onderneming en moet ook daar worden benut.

Dit betekent dat de staat als aandeelhouder niet gaat over de dagelijkse bedrijfsvoering en aansturing van de deelnemingen. Deze taak is voorbehouden aan het bestuur, die daarover verantwoording aflegt aan de aandeelhouder(s) en overige belanghebbenden. De raad van commissarissen houdt toezicht op het bestuur. Ik zie het als een belangrijk speerpunt om steeds duidelijk onderscheid te blijven maken tussen zaken die onder de verantwoordelijkheid van het bestuur en de raad van commissarissen vallen – en waar de staat als aandeelhouder dus in beginsel niet over gaat – en zaken die op grond van de statuten en het vennootschapsrecht tot mijn rol als aandeelhouder kunnen worden gerekend. Een scenario waarin de staat als aandeelhouder, al dan niet door druk van buitenaf, plaats neemt op de stoel van het bestuur vind ik onwenselijk.

Terughoudendheid bij het aangaan van deelnemingen

Op basis van het afwegingskader voor het aangaan van een deelneming uit de Nota 2022 wordt er alleen een nieuwe deelneming aangegaan als er sprake is van een publiek belang. De Nota 2022 zet een tweetal benaderingen uiteen op basis waarvan een publiek belang kan worden vastgesteld. Op grond van een economische benadering kan er een reden zijn voor de overheid om in te grijpen als er sprake is van marktfalen. Voorbeelden van marktfalen zijn externe effecten, collectieve goederen, marktmacht

en informatieasymmetrie. De Nota 2022 beschrijft echter ook een meer politieke benadering waarbij de term 'publiek belang' wordt gedefinieerd als een belang 'dat de politiek zich aantrekt, omdat zij de behartiging voor de samenleving als geheel wenselijk acht'. Aan deze definitie kan vrij eenvoudig worden voldaan, waardoor er een risico bestaat dat deze benadering een vrijbrief vormt richting meer overheid en minder markt. Ik wil de politieke benadering voor het vaststellen van een publiek belang dan ook terughoudend toepassen.

Hoewel ik niet vooruit wil lopen op de beoordeling van concrete beleidsdossiers, kijk ik met bijzondere interesse naar de potentiële rol van deelnemingen bij het borgen van strategische onafhankelijkheid. Het is van groot belang dat wij in Nederland ook in tijden van crisis voldoende aanbod van strategische goederen kunnen blijven veiligstellen. Door te grote marktmacht van buitenlandse bedrijven of landen ontstaat er een afhankelijkheid die een bedreiging kan vormen voor de economische en politieke stabiliteit. De overheid kan dan een rol spelen in het opbouwen van binnenlandse capaciteit of het verzekeren van alternatieve leveringsbronnen. Ook hier zal ik scherp blijven dat de term 'strategische onafhankelijkheid' niet zodanig breed wordt geïnterpreteerd dat de overheid bij het minste of geringste risico inspringt en er een wildgroei aan deelnemingen ontstaat. Hierbij spelen de overige vragen uit het afwegingskader ook een belangrijke rol. Deze vragen toetsen immers of een deelneming het meest geschikte instrument is om een bepaald publiek belang te borgen.

Ik ben ervan overtuigd dat bovenstaande lijnen bijdragen aan een passende en doeltreffende invulling van het aandeelhouderschap in de staatsdeelnemingen en kijk uit naar de gesprekken hierover met uw Kamer.

De minister van Financiën,
E. Heinen