

## **Bijlage 2: plan van aanpak beleidsdoorlichting artikel 3 Financieringsactiviteiten publiek-private sector**

### **Inleiding**

In 2016 staat een beleidsdoorlichting gepland voor artikel 3 'Financieringsactiviteiten publiek-private sector'. De vorige beleidsdoorlichting van artikel 3 is in 2013 samengevoegd met het Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) Staatsdeelnemingen. Dit betrof alleen de doorlichting van het beleid ten aanzien van deelnemingen.

Het IBO Staatsdeelnemingen is nog recent uitgevoerd en heeft geresulteerd in de nota Staatsdeelnemingenbeleid. Dit beleid wordt op dit moment uitgerold. Het zou te vroeg zijn en niet passend binnen de beleidscyclus om dit nieuwe beleid nu al te evalueren. Om deze redenen richt deze beleidsdoorlichting van artikel 3 zich op de mate waarin de minister van Financiën een verantwoorde en doelmatige besteding van overheidsmiddelen stimuleert en regisseert bij omvangrijke investeringsprojecten en transacties van de rijksoverheid alsmede publiek-private investeringen in Nederland. Ook de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën van het beleid omtrent DBFM(O) komt hierbij aan bod. Ondanks dat met dit deel van artikel 3 geen beleidsuitgaven zijn gemoeid, raakt deze beleidsdoorlichting de kern van het werk van de afdeling Publiek Private Investerings.

Het gehele artikel (en dus ook het deelnemingenbeleid) wordt weer geëvalueerd nadat een evaluatie<sup>1</sup> van (een groot deel van) de deelnemingen heeft plaatsgevonden in 2020. Dit is een vanzelfsprekend moment om een beleidsdoorlichting uit te voeren op het deelnemingenbeleid.

### **1. Doelstelling artikel 3**

Artikel 3 kent de volgende doelstelling: *"Optimaal financieel resultaat bij de realisatie van publieke doelen. In het bijzonder bij investeren in en verwerven, afstoten en beheren van de financiële en materiële activa van de Staat."* De rol van de Minister van Financiën is hierbij als volgt omschreven: *"De Minister van Financiën stimuleert en regisseert een verantwoorde en doelmatige besteding van overheidsmiddelen. Bedrijfseconomische expertise wordt ingezet bij staatsdeelnemingen, politiek belangrijke investeringsprojecten en transacties van de rijksoverheid en publiek- private investeringen in Nederland."*

De beleidsdoorlichting gaat in op het gebied van publiek-private investeringen. De minister van Financiën heeft daar de volgende verantwoordelijkheden:

- het toetsen en adviseren op bedrijfseconomische doelmatigheid bij het realiseren van grote publieke investeringsprojecten, zodat vakdepartementen hun projecten binnen budget, op tijd en met de gewenste kwaliteit kunnen realiseren. Voorbeelden van deze projecten zijn DBFM(O) -projecten, bedrijfsvoerings- en duurzaamheidsprojecten, en veilingen waarbij exclusieve rechten in de markt worden gezet;
- het overkoepelende DBFM(O)-beleid en de regie van het systeem dat ervoor moet zorgen dat DBFM(O) in Nederland structureel goed verankerd is en toegepast wordt.

De minister heeft om invulling te geven aan deze verantwoordelijkheden de volgende instrumenten tot zijn beschikking:

- besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen 1996, in het bijzonder artikel 6: huur-, huurkoop- en lease-overeenkomsten, zoals DBFM(O) en andere langjarige complexe projecten, mogen pas worden gesloten na overeenstemming met de Minister van Financiën;
- PPS-code: de beheercode voor goede bedrijfsvoering binnen de rijksoverheid gericht op een doelmatige en rechtmatige inzet van het instrument van publiek-private samenwerking bij de realisatie en de exploitatie van (met name meerjarige) investeringsprojecten. Deze beheercode is nader uitgewerkt in een aantal specifieke toezichtsafspraken op het gebied van huisvesting en infrastructuur;

---

<sup>1</sup> De evaluatie zal zich richten op beoordeling van (i) het publieke kader, (ii) de corporate governance, (iii) de bedrijfseconomische positie, (iv) de strategische omgeving van de onderneming en (v) de wijze waarop de publieke doelstellingen zijn behaald.

- kader voor het gebruik van businesscases binnen het Rijk (handleiding publieke businesscase);
- bedrijfseconomische, juridische en corporate governance-expertise en kennis en kunde op het gebied van businesscases, sourcing en risicomanagement;
- kennis van financieringsmarkten en -instrumenten ten behoeve van vernieuwende financieringsvormen zoals fondsen en publiek-private investeringsprojecten.

Deze instrumenten uiteten zich in de praktijk in de expertise van de mensen die werkzaam zijn bij de Directie Financieringen. Er zijn geen beleidsuitgaven verbonden aan dit deel van artikel 3. De jaarlijkse uitgaven die geassocieerd worden met de voornoemde verantwoordelijkheden van de Minister van Financiën beperken zich dan ook tot het apparaatbudget en incidentele uitgaven aan externe onderzoeken en adviseurs. Omdat er geen sprake is van beleidsuitgaven zal in de beleidsdoorlichting dan ook niet de beleidsoptie met significant minder beschikbare middelen worden beschreven.

## **2. Afbakening**

De vraag die in deze beleidsdoorlichting centraal staat is de vraag of middels de benoemde instrumenten, zowel de formele als informele instrumenten, inderdaad is bijgedragen aan een optimaal financieel resultaat bij het investeren in en verwerven, afstoten en beheren van financiële en materiële activa van de Staat. De beleidsdoorlichting zal ingaan op de rol die de Minister van Financiën bij dit proces heeft, zoals onder meer beschreven in de comptabiliteitswet en onderliggende regelgeving. Ook wordt onderzocht of de benoemde instrumenten inderdaad bijdragen aan een verantwoorde en doelmatige besteding van overheidsmiddelen. Hiertoe wordt de werkwijze onderzocht waarmee getracht wordt een optimaal resultaat te bereiken.

De overwegingen die een rol spelen bij de uitvoering van dergelijke projecten zijn eveneens onderwerp van het onderzoek. Hierbij kan het zowel gaan om overwegingen die de uitvoerende departementen hanteren als om overwegingen die bij het ministerie van Financiën een rol spelen. De ervaring leert dat bij beslissingen op dit terrein vaak ook niet-financiële overwegingen een rol spelen die de optimalisatie van het financieel resultaat kunnen beïnvloeden. Het is voor dit onderzoek waardevol hier eveneens aandacht aan te besteden.

## **3. Onderzoeksvragen en methodologie**

Een beleidsdoorlichting bevat volgens de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) in ieder geval de volgende onderdelen:

- a) een afbakening van het te onderzoeken beleidsterrein;
- b) een motivering voor het beleid en de met het beleid beoogde doelen;
- c) een beschrijving van het beleidsterrein en de onderbouwing van de daarmee gemoeide uitgaven;
- d) een overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid en een onderbouwing van de gekozen evaluatieprogrammering;
- e) de effecten van het gevoerde beleid en een analyse en beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid, dat wil zeggen alle instrumenten in hun onderlinge samenhang, en – indien relevant – de effecten van het beleid op economische groei en regeldruk;
- f) een beschouwing over de maatregelen die genomen kunnen worden ter verdere verhoging van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid;
- g) een beschrijving van beleidsopties indien er significant minder middelen (-/- 20%) beschikbaar zijn.

Een belangrijk deel van de werkzaamheden binnen het onderzochte deel van het beleidsartikel omvat het ontwikkelen van beleid omtrent DBFM(O) en het toezien op de toepassing hiervan. Deze beleidsdoorlichting zal zich dan ook richten op de ontwikkeling van DBFM(O) in Nederland.

Hiernaast valt onder dit beleidsartikel ook de adviserende en toezichhoudende rol van de minister van Financiën bij diverse investeringsprojecten en transacties die onder verantwoordelijkheid van andere departementen van het Rijk worden gedaan. Aan de hand van casestudies zal onderzocht

worden in welke mate de inzet van de instrumenten door de minister van Financiën effectief zijn gebleken en wat de opbrengst geweest is. De beleidsdoorlichting richt zich op de periode 2010-2015, maar zal mogelijk teruggrijpen op voorliggende periode ter motivering van en toelichting op gevoerd beleid.

De casussen worden zo gekozen dat zij representatief zijn voor het werk van de afdeling. Deze kunnen betrekking hebben op advisering en/of toezicht rondom transacties (veilingen, privatiseringen), sourcingsafwegingen en/of bedrijfsvoeringsprojecten (SGO-projecten). In een later stadium wordt gezien welke casussen geschikt zijn voor de doorlichting.

Aan de hand van deze casestudies moet blijken welke instrumenten ingezet zijn en of hiermee een verantwoorde en doelmatige besteding van overheidsmiddelen gestimuleerd en geregistreerd is. Tevens kunnen er indicaties gegeven worden wat het effect is van de inzet van de instrumenten op de financiële resultaten van onderzochte publieke doelen. Binnen de casestudies zal tevens aandacht zijn voor de niet financiële factoren die invloed uitoefenen op de beslissing en processen rondom de casussen. Hierdoor wordt inzichtelijk gemaakt welke factoren en processen door middel van het inzetten van de instrumenten te beïnvloeden zijn.

De casestudies zullen opgesteld worden aan de hand van beschikbare openbare informatie alsmede interviews met betrokken medewerkers, zowel van het ministerie van Financiën als van het betrokken departement. Eventueel zullen ook andere betrokken partijen geïnterviewd worden.

De doorlichting zal uitgevoerd worden door medewerkers van de afdeling PPI aangevuld met een externe partij, zie ook paragraaf 5. Er zal een stuurgroep worden opgericht die tenminste bestaat uit de directeur Financieringen, het hoofd van de afdeling PPI en eveneens een externe. Deze stuurgroep zal toezien op de kwaliteit en voortgang van het onderzoek. De concrete invulling wordt op dit moment nog gezien en is afhankelijk van de gekozen casuïstiek.

#### **4. Eerdere beleidsrapportages**

Er heeft niet eerder een beleidsdoorlichting plaatsgevonden voor het deel van artikel 3 dat in deze beleidsdoorlichting centraal staat. Wel is er met grote regelmaat aan de Kamer verantwoording afgelegd over het gevoerde beleid met betrekking tot DBFM(O) door middel van de DBFM(O)-voortgangsrapportage. De meest recente voortgangsrapportage is eind 2014 aan de Kamer is gestuurd. In onderstaand overzicht is voor de periode vanaf 2010 de beleidsverantwoording met betrekking tot DBFM(O) weergegeven.

##### *Rapportages*

<b>Onderwerp</b>	<b>Datum</b>	<b>Kamerstuknummer</b>
Voortgangsrapportage DBFM(O) 2014	18 december 2014	KST 28 753 nr. 35
Voortgangsrapportage DBFM(O) 2012	3 december 2012	KST 28 753 nr. 28
Kabinetsvisie DBFM(O)	8 maart 2011	KST 28 753 nr. 23
Voortgangsrapportage DBFM(O) 2010	11 juni 2010	KST 28 753 nr. 20

##### *Algemeen Overleggen*

<b>Onderwerp</b>	<b>Datum</b>	<b>Kamerstuknummer</b>
Algemeen Overleg over de voortgang in het beleid en de uitvoering van DBFM(O)	27 juni 2013	KST 28 753 nr. 32
Algemeen Overleg inzake PPS/DBFMO	15 september 2011	KST 28 753 nr. 24

##### *Externe onderzoeken*

<b>Onderwerp</b>	<b>Datum</b>	<b>Kamerstuknummer</b>
Aanbevelingen Algemene Rekenkamer over contractmanagement bij DBFMO-projecten	6 juni 2013	KST 33 639 nr. 1

## **5. Onafhankelijkheid**

De beleidsdoorlichting wordt begeleid door een stuurgroep waarin zowel ambtenaren van het ministerie van Financiën als externen vertegenwoordigd zullen zijn. Deze stuurgroep zal toezien op de kwaliteit van de beleidsdoorlichting. Eveneens zal een onafhankelijk deskundige conform de RPE een oordeel over de kwaliteit van het rapport geven.

## **6. Planning**

De beleidsdoorlichting zal begin 2016 van start gaan. Het eindresultaat wordt eind 2016 aan de Tweede Kamer gestuurd.