



> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

de President van de Algemene Rekenkamer
Mevrouw drs. Saskia J. Stuiveling
Postbus 20015
2500 EA Den Haag

Directie Financieringen

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen

Evert Houtman

T 070-342 71 01

F 070-342 79 33

e.j.p.houtman@minfin.nl

Ons kenmerk

FIN/2015/152 U

Uw brief (kenmerk)

15000079

Bijlagen

1

Datum 24 MRT 2015

Betreft Bestuurlijke reactie rapport "De staat als aandeelhouder"

Geachte mevrouw Stuiveling,

Op 12 februari 2015 stuurde u mij het concept van uw rapport met als titel "De staat als aandeelhouder. Onderzoek naar het beheer van staatsdeelnemingen". U heeft het concept ook aan de ministers van Economische Zaken en van Infrastructuur en Milieu aangeboden. U gaf daarbij de gelegenheid om een bestuurlijke reactie op het concept te geven. Bij deze maak ik van deze gelegenheid gebruik. Ik dank u voor het toesturen van het concept en voor uw medewerking aan het verlengen van de gestelde termijn.

Bijgevoegd stuur ik u, mede namens de minister van Economische Zaken en de minister en de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, de bestuurlijke reactie op het rapport. Wij gaan in deze bestuurlijke reactie in op de in uw rapport genoemde conclusies en aanbevelingen, voor zover die betrekking hebben op de hier genoemde bewindspersonen.

Hoogachtend,

de minister van Financiën,


J.R.V.A. Dijsselbloem

Bestuurlijke reactie op rapport van de Algemene Rekenkamer "De Staat als aandeelhouder"

0. Algemeen

Wij danken de Algemene Rekenkamer (hierna: Rekenkamer) voor het rapport. Wij constateren dat de aanbevelingen van de Rekenkamer voor een groot deel parallel lopen met de beleidsvoornemens van het kabinet zoals beschreven in de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013¹ (hierna: "Nota Deelnemingenbeleid"). Wij zien het rapport dan ook als een duidelijke ondersteuning van het deelnemingenbeleid. Wij zijn wel verrast door de stellige conclusies in het eindrapport. We vinden dat deze conclusies moeilijk te herleiden zijn tot de bevindingen van het uitgevoerde onderzoek.

De Rekenkamer is van oordeel dat de staat nog niet de zeggenschap heeft die nodig is voor de uitvoering van actief aandeelhouderschap. Wij onderschrijven de vaststelling dat de staat nog niet bij alle deelnemingen de formele aandeelhoudersbevoegdheden heeft die hij wenst. Vandaar dat in de Nota Deelnemingenbeleid is aangekondigd dat de statuten bij alle deelnemingen kritisch worden bezien en waar nodig gewijzigd. Verder constateren wij dat de Rekenkamer zich kritisch uitlaat over de wijze waarop het investeringsbeleid wordt uitgevoerd en vindt zij dat de informatievoorziening aan de Kamer voor verbetering vatbaar is. Wij zijn van mening dat het investeringsbeleid en de informatievoorziening aan de Tweede Kamer zorgvuldig en adequaat zijn en worden uitgevoerd, waarbij het publieke belang en financieel en economisch verantwoorde beslissingen centraal stonden. Hoewel er altijd ruimte is voor verbetering en wij diverse aanbevelingen kunnen onderschrijven, geeft het rapport naar onze mening een onevenwichtig totaalbeeld van het actuele beheer van de staatsdeelnemingen. Dit is onder meer het gevolg van het feit dat de Rekenkamer oude casussen toetst aan het nieuwe beleid, zoals vastgelegd in de Nota Deelnemingenbeleid. Het onderzoek van de Rekenkamer is slechts enkele maanden na publicatie van de nieuwe Nota Deelnemingenbeleid begonnen, waardoor dit onderzoek vooral betrekking heeft op de periode voor de vaststelling van het vernieuwde deelnemingenbeleid.

Wij waarderen de inzet van de Rekenkamer om het inzicht in de deelnemingenportefeuille en de prestaties van de individuele deelnemingen te verbeteren met behulp van grafische middelen.

Het beheer van deelnemingen omvat een aantal aandachtsgebieden, zoals beschreven in de Nota Deelnemingenbeleid. De belangrijkste daarvan betreffen effectieve en efficiënte borging van publieke belangen via, onder meer, corporate governance, strategie, doelmatigheid en rendement, gezonde vermogensverhoudingen en goed risicobeheer, beoordeling van investeringsvoorstellen, benoemingen en beloningsbeleid. Dit is complementair aan sturing via wet- en regelgeving, vergunningen, concessie en toezicht. In dit onderzoek focust de Rekenkamer op enkele aspecten van het beheer van staatsdeelnemingen. Het rapport geeft dus geen alomvattend beeld van het beheer en borging van de met staatsdeelnemingen gemoeide publieke belangen.

Hieronder gaan wij in op de drie hoofdconclusies die de Rekenkamer aan haar onderzoek verbindt en op de daaruit voortvloeiende aanbevelingen.

¹ Kamerstukken II, 2013-2014, 28165, bijlage bij nr. 165

a. De zeggenschap die de staat nodig heeft voor de uitvoering van "actief aandeelhouderschap"

De Rekenkamer stelt terecht vast dat de staat nog niet in alle gevallen de formele zeggenschap heeft, die de staat als aandeelhouder nodig acht voor de uitvoering van het beleid van actief aandeelhouderschap. Wij onderschrijven de aanbeveling van de Rekenkamer dat de statuten aanpassing behoeven. Wij zijn sinds de vaststelling van de Nota Deelnemingenbeleid dan ook bezig met het in gang zetten van de vereiste statutenwijzigingen.

De statutenwijzigingen behelzen onder meer de vaststelling van specifieke goedkeuringsdrempels voor investeringen en voor het aangaan van deelnemingen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen binnen- en buitenland en gelden voor activiteiten in het buitenland veel lagere drempels. Ook het recht van de aandeelhouder om geraadpleegd te worden over de strategie van de onderneming zal statutair worden vastgelegd. Een samenvatting van de standaardstatuten wordt separaat aan de Tweede Kamer verstrekt.

Het zal duidelijk zijn dat de aanpassing van de statuten de nodige tijd en capaciteit vergt. Wij lichten verder graag toe welke stappen op het terrein van statutenwijziging al ondernomen zijn. Zoals in de Nota Deelnemingenbeleid is aangekondigd, is vanuit het ministerie van Financiën in 2014 met de staatsdeelnemingen het gesprek aangegaan over het doorvoeren van de aangescherpte standaardstatuten bij de staatsdeelnemingen. Er is voor gekozen om dit gefaseerd aan te pakken voor de actieve deelnemingen onder centraal beheer. De grootste staatsdeelnemingen waarvan de minister van Financiën enig aandeelhouder is komen het eerst aan de beurt. De statuten van deze ondernemingen zullen binnen afzienbare tijd zijn gewijzigd. De minister van Financiën zal dit jaar over de eerste resultaten kunnen rapporteren.

Hierbij merken wij ook op dat actief aandeelhouderschap een regelmatig en frequent contact met de staatsdeelnemingen inhoudt. Daarvoor zijn geen statutaire bevoegdheden nodig. Dit frequente contact geeft in de praktijk vaak al ruime mogelijkheden tot het uitoefenen van invloed langs informele weg op de koers van een deelneming. Het vastleggen van bevoegdheden in de statuten betreft dan ook in veel gevallen (deels) een formalisering van de bestaande praktijk. Het ontbreken van statutaire bevoegdheden kan derhalve niet per definitie tot de conclusie leiden dat de aandeelhouder feitelijk onvoldoende invloed uitoefent. Uiteindelijk gaat het natuurlijk om de vraag wat de aandeelhouder met zijn invloed doet.

We willen verder de volgende kanttekening plaatsen. De Rekenkamer spreekt op verschillende pagina's van de aandeelhouder als 'eigenaar' van de onderneming. Deze beschrijving achten wij niet in lijn met het Nederlandse stakeholdermodel. De staat is eigenaar van de aandelen van een staatsdeelneming, maar daarmee is de staat nog niet eigenaar van het bedrijf. Het eigendom van (in sommige gevallen alle) aandelen brengt specifieke en limitatieve bevoegdheden met zich mee, die het vennootschapsrecht aan de aandeelhouder biedt. De uitoefening van het aandeelhouderschap dient binnen het kader van die bevoegdheden plaats te vinden. Dit is een verschil met het beeld van de staat als eigenaar van de onderneming. Dat is ook de reden waarom een actieve, informele dialoog met het bestuur en de commissarissen van de deelneming evenzeer van belang is. Met een primair op formele bevoegdheden gerichte opstelling is de invulling van het aandeelhouderschap minder effectief.

Rond beleidsdeelnemingen zijn en worden ook de nodige stappen gezet om de statuten aan te passen. De Algemene Rekenkamer stelt – ten onrechte – dat het ministerie van Economische Zaken heeft aangegeven niet het voornemen te hebben om de statuten van de beleidsdeelnemingen aan te passen. Zo heeft ABDTopconsult in 2014 in opdracht van het ministerie van Economische Zaken (hierna: EZ) onderzoek verricht naar de governance van het zogenoemde Gasgebouw (Kamerstukken II, 2014-2015, 29023, bijlage bij nr. 176). Naar aanleiding van de aanbevelingen uit dit onderzoek wordt met betrekking tot EBN momenteel een advies voorbereid op welke wijze de governance kan worden ingericht en het actief aandeelhouderschap verder gestalte kan krijgen. De besluitvorming hierover wordt dit voorjaar afgerond. Met betrekking tot GasTerra kan worden medegedeeld dat de aanbevelingen van ABD

Topconsult onder andere hebben geleid tot het beter vastleggen van de interne werkwijze in procedures en protocollen, tot een duidelijker vastleggen op welke doelen EZ stuurt, en is het aandeelhouderschap belegd bij de secretaris-generaal van EZ om een betere scheiding te bewerkstelligen tussen de beleidsfunctie en de aandeelhouders/toezichtfunctie.

Met betrekking tot de vijf regionale ontwikkelingsmaatschappijen (hierna: ROMs) valt op te merken dat hun handelen niet alleen gestuurd wordt op basis van de statuten. In een zogenaamde beleidsinstructie, die in 2012 met alle betrokken provinciale aandeelhouders opnieuw is vastgesteld, zijn diverse randvoorwaarden opgenomen. Zo is er onder meer een investeringsdrempel van maximaal € 2,5 miljoen vastgelegd en kunnen ROMs niet buiten hun regio investeren zonder instemming van de aandeelhouders.

In het kader van het gevoerde beheer van de deelnemingenportefeuille beveelt de Rekenkamer in haar eerste aanbeveling aan om maatwerk transparant te maken voor de Tweede Kamer. De Rekenkamer stelt dat "de maatwerkaanpak" per deelneming het risico in zich draagt dat er weinig overblijft van het met de Tweede Kamer afgesproken beleidskader. Wij zien dit punt echter niet. Enig maatwerk is logisch en noodzakelijk, want deelnemingen verschillen sterk van elkaar in aard van hun werkzaamheden, omvang en sector. Zij kunnen daarom niet in een compleet identiek keurslijf worden gegoten. Dit betekent echter niet dat het algemene beleidskader opzij wordt gezet. Integendeel, maatwerk vindt plaats binnen de algemene kaders van het deelnemingenbeleid en in goed overleg met het verantwoordelijke beleidsdepartement. Deze werkwijze leidt tot specifiekere normen (zie het normrendement en goedkeuringsdrempels voor investeringen), die beter aansluiten bij de aard en omvang van het bedrijf en daarmee effectiever zijn. Mocht het nodig zijn om op onderdelen een uitzondering te maken, dan wordt dit expliciet vermeld en onderbouwd.

b. Transparantie en zorgvuldigheid van de uitvoering van het besluitvormingsproces bij grote investeringen van staatsdeelnemingen

De Rekenkamer is kritisch over het besluitvormingsproces bij grote investeringsbeslissingen van staatsdeelnemingen. De Rekenkamer stelt dat de informatie die de staatsaandeelhouder gebruikt bij het beoordelen van grote investeringen door de deelnemingen van onvoldoende kwaliteit is. Deze stelling wordt voornamelijk gebaseerd op veelal gedateerde gevallen, die niet noodzakelijkerwijs representatief zijn. Wij kunnen dit standpunt dan ook niet onderschrijven.

Wij zijn van mening dat het nieuwe kader voor investeringsbeslissingen uit de Nota Deelnemingenbeleid (paragraaf 6.5) een adequaat en afgewogen raamwerk biedt om investeringen en de daarmee gepaard gaande risico's te beoordelen. Dit in overleg met het verantwoordelijke beleidsdepartement. Er zijn hier inmiddels goede ervaringen mee opgedaan. Dit raamwerk wordt momenteel nog verder verfijnd. Hiermee sluiten wij aan bij de tweede aanbeveling van de Rekenkamer, om in de processen voor het beoordelen van investeringsvoorstellen van staatsdeelnemingen ordelijk en controleerbaar vast te leggen hoe het publieke belang wordt gediend en wat de risico's zijn voor de staat. Verder is het beoordelingskader voor investeringen opgesteld naar aanleiding van de overname van een deel van het Duitse transmissienet door Gasunie. De lessen, die hier later uit zijn getrokken, zijn verwerkt in het investeringskader. Deze lessen zijn destijds uitgebreid met de Tweede Kamer besproken. De staat bevond zich ten tijde van deze transactie in een transitie naar een meer actieve rol als aandeelhouder, zonder dat het toetsingskader voor investeringen volledig was uitgekristalliseerd. Sindsdien is de staat bij vele complexe transacties betrokken geweest en er is inmiddels veel ervaring opgedaan bij het beoordelen van investeringen en het aangaan van deelnemingen of het doen van overnames. Er is dus veel veranderd sinds de casus uit 2007.

De bijdrage van een investering aan het publieke belang moet volgens de Rekenkamer beter worden uitgewerkt en ook financieel worden bekeken. Wij ondersteunen dit streven, voor zover er ruimte is voor verbetering. De beleidsdepartementen worden hier expliciet bij betrokken. Dit is des te meer van belang als er een afweging moet worden gemaakt tussen zakelijke en beleidsmatige publieke belangen, die soms ook tegengesteld kunnen zijn. Investeringskaders zijn echter per definitie

risicodragend. Zowel toekomstprojecties als risico-inschattingen zijn naar hun aard altijd door interne en externe onzekerheden omgeven. Daarnaast zijn publieke belangen per definitie niet altijd in harde cijfers te vatten, maar kunnen deze soms alleen in kwalitatief opzicht worden beoordeeld. De afweging van publieke belangen zal daarom altijd een zekere mate van subjectiviteit hebben. Dit neemt niet weg dat deze afweging transparant moet plaatsvinden.

De Rekenkamer stelt dat de aandeelhouder soms voorbij gaat aan de spanning die er is tussen de verschillende publieke belangen. Zij haalt het voorbeeld aan van de samenwerking van Schiphol en Aéroports de Paris, waar naar oordeel van de Rekenkamer wel gekeken zou zijn naar de netwerkqualiteit van de luchthaven, maar niet naar de gevolgen voor andere publieke belangen, zoals milieu en veiligheid. Deze constatering miskent de rol en het karakter van het aandeelhouderschap versus de sturing via wet- en regelgeving. Milieu en veiligheid worden geborgd door wet- en regelgeving en toezicht.

Indien en voor zover er spanning bestaat tussen de verschillende publieke belangen, die met het aandeelhouderschap worden gediend, zullen wij ernaar streven om die helder tegen elkaar af te wegen. Uit de jaarverslagen van die deelnemingen die relatief veel investeringen doen (zoals Gasunie, Tennet, Havenbedrijf Rotterdam, NS en Schiphol) blijkt overigens dat zij veel belang hechten aan duurzaamheid en het geïntegreerd rapporteren over de financiële en brede maatschappelijke resultaten van hun activiteiten. De raden van bestuur van deze deelnemingen zien hun maatschappelijke rol als veel verdergaand dan alleen het voldoen aan de geldende wet- en regelgeving.

De constatering van de Rekenkamer, dat financiële gevolgen van een investering voor de overheid, zoals vereiste kapitaalstortingen of dividendderving, nauwelijks worden meegewogen bij de beoordeling van een investeringsvoorstel, delen wij niet. De potentiële financiële gevolgen voor de staat als aandeelhouder zijn een vast onderdeel van het investeringskader, zoals opgenomen in de Nota Deelnemingenbeleid. Ook bij de Duitse overname van Tennet, waar deze punten relevant waren, zijn deze onderwerpen uitgebreid meegenomen in de afweging (en ook vooraf met de Kamer gedeeld). Een en ander hebben de ministers van Economische Zaken en van Financiën uitvoerig toegelicht in hun bestuurlijke reactie op rapport van de Rekenkamer "Aankoop Duits hoogspanningsnet door Tennet"².

Wij delen het punt van de Rekenkamer dat gestructureerde en transparante vastlegging van stappen in het besluitvormingsproces over investeringen van groot belang is. Hoewel verdere verbetering mogelijk is, is het staande praktijk dat de besluitvorming in de vorm van notities wordt vastgelegd en dat de vertegenwoordigers van de staat in de overleggen met de deelnemingen handelen binnen vooraf aan de minister voorgelegde kaders. De kwaliteit van de processen zou niet moeten afhangen van de hoge tijdsdruk waaronder vaak moet worden gehandeld of van de personen die op het project actief zijn. Daar zijn immers risico's aan verbonden. Wij zullen bezien hoe het beoordelingsproces van investeringsbeslissingen verder verankerd kan worden in de organisatie, een en ander in samenhang met stappen op het terrein van digitale archivering.

Als derde aanbeveling stelt de Rekenkamer voor om het aandeelhouderschap los te koppelen van het beleidsdepartement. Dit is het principe van het centrale model zoals beschreven in de Nota Deelnemingenbeleid. Voor de huidige beleidsdeelnemingen is deze aanbeveling echter onwenselijk. In de Nota Deelnemingenbeleid is uiteengezet dat beleidsdeelnemingen vennootschappen zijn waarbij de rollen van beleidsmaker en aandeelhouder niet kunnen worden ontvlochten. De staat kan ervoor kiezen om een deelneming in te richten als beleidsdeelneming wanneer er geen goed onderscheid te maken is tussen een zelfstandig functionerende onderneming en de beleidsmatige aspecten, met andere woorden, de beleidsdeelneming is een beleidsinstrument. De scheiding van de rol van aandeelhouder en beleidsmaker is in dat geval niet doelmatig en niet doeltreffend. Beleidsdeelnemingen fungeren feitelijk als instrument voor de uitvoering van overheidsbeleid en zijn in sommige gevallen ook financieel afhankelijk van het betrokken beleidsdepartement, zoals bijvoorbeeld ProRail. Er is hierdoor soms ook sprake van een grotere mate van operationele sturing

² Kamerstukken II, 2014-2015, 28 165, bijlage bij nr. 181

en budgettaire verwevenheid. Gelet op deze buitengewoon nauwe relatie tussen beleid en uitvoering is een beleidsdeelneming bij uitstek de verantwoordelijkheid van één minister. Binnen het betreffende beleidsdepartement dienen die twee rollen wel gescheiden belegd te worden, zodat de advisering aan de betrokken vakminister op een zuivere manier van elkaar gescheiden is. In de praktijk is dit ook het geval.

De staat heeft elf beleidsdeelnemingen in portefeuille. De Nota geeft per beleidsdeelneming een korte toelichting op de reden om het aandeelhouderschap en de rol van beleidsmaker niet te splitsen en het aandeelhouderschap uit te laten voeren door het betrokken vakdepartement. In het specifieke geval van EBN en GasTerra geldt bijvoorbeeld dat op grond van Europese regelgeving het aandeelhouderschap van energieproductie en -handel niet in dezelfde hand mag liggen als het aandeelhouderschap van de energienetten (in casu Gasunie en TenneT). Deze restrictie van rechtswege zien wij niet terug in het rapport van de Rekenkamer.

Ten aanzien van ProRail is ook voor een andere invulling gekozen omdat de subsidiestroom de doorslaggevende reden is om de aansturing van ProRail bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu (hierna: IenM) te houden. IenM heeft de verschillende rollen intern goed gescheiden georganiseerd en de Tweede Kamer hierover veelvuldig geïnformeerd. Ten aanzien van ProRail is het IenM-beleid er op gericht om, zoals aangegeven in de Lange Termijn Spoor Agenda 2³, via het aandeelhouderschap beter te sturen op de onderneming. Dit houdt onder meer in dat de aandeelhouder intensiever gaat sturen op het realiseren van publieke belangen, zal beoordelen of de strategie van de onderneming in lijn is met de publieke doelen van het spoor, het beloningsbeleid zal vaststellen en bestuurders en commissarissen zal benoemen die affiniteit hebben met de publieke taken. Voor wat betreft de IenM-beleidsdeelnemingen WinAir en DC ANSP zal IenM intern onderzoeken hoe het aandeelhouderschap het beste kan worden vormgegeven.

Binnen de departementale organisaties is voldoende aandacht om functionele scheidingen door te voeren op de rollen als aandeelhouder, subsidieverlener of concessieverstrekker, zodat ook binnen het vakdepartement de afwegingen tussen de verschillende publieke belangen zo effectief en efficiënt mogelijk wordt ingericht.

Tot slot geeft de Nota Deelnemingenbeleid, anders dan de Rekenkamer betoogt, ook een visie op de verhouding en samenwerking tussen aandeelhouder en beleidsmaker. Paragraaf 4.3 van de nota is hier geheel aan gewijd. Aandeelhouder en vakdepartement hechten ook aan een goede samenwerking, waarbij in ruime mate aandacht is voor de bewust gescheiden rollen en verantwoordelijkheden. In sommige gevallen kan het nuttig zijn deze visie uit te werken in een samenwerkingsovereenkomst. Dit kan de zorgvuldigheid van het besluitvormingsproces bevorderen.

c. Informatievoorziening aan de Tweede Kamer

De Rekenkamer stelt dat de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over staatsdeelnemingen aan waarde kan winnen. Wij kunnen in deze constatering meegaan, voor zover het gaat om duiding van de informatie, het bieden van meerjarige overzichten en het vergelijken met referentiewaarden indien dit relevant is. Vanzelfsprekend proberen wij continu de informatievoorziening te verbeteren. De handvatten die de Rekenkamer hiervoor aanreikt in het rapport en de bijlage met *fact sheets* bieden aanknopingspunten om de informatie meer inzichtelijk en toegankelijk te maken.

De Rekenkamer stelt dat de financiële informatie over staatsdeelnemingen fragmentarisch is, omdat er geen totaaloverzicht is van de waarde van de actuele portefeuille en geen totaaloverzicht van inkomsten uit staatsdeelnemingen. Het geven van een totaaloverzicht van de actuele waarde van de staatsdeelnemingen is echter onmogelijk, omdat de onderliggende gegevens niet beschikbaar zijn. De staatsdeelnemingen hebben over het algemeen geen beurskoers. De

³ Kamerstukken II 2013/14, 29984 nr. 474.

boekwaarde van staatsdeelnemingen is meestal gebaseerd op de originele verwervingsprijs of de nominale waarde van de aandelen. Deze gegevens zijn niet gelijk aan de marktwaarde. Het zou wel mogelijk zijn om als indicatie de waarde van het zichtbare eigen vermogen van alle staatsdeelnemingen in een totaaloverzicht weer te geven, hoewel deze maatstaf beperkte informatiewaarde heeft. Wij zullen bezien of deze maatstaf in de toekomst in het Jaarverslag Beheer Deelnemingen kan worden meegenomen, net zoals een meerjarig totaaloverzicht van de ontvangen dividenden.

De verantwoordingsinformatie voor de Tweede Kamer over beleidsdeelnemingen staat in andere parlementaire documenten. Zo kan bijvoorbeeld verwezen worden naar de afspraken over EBN, waarbij met de Tweede Kamer expliciet is afgesproken dat het jaarverslag en de jaarrekening van EBN jaarlijks worden toegezonden, zodat de Tweede Kamer adequate verantwoordingsinformatie ter beschikking heeft.

De Rekenkamer stelt dat in het Jaarverslag Beheer Deelnemingen een toelichting ontbreekt op de investeringen die aan de aandeelhouder ter goedkeuring zijn voorgelegd. Wij wijzen erop dat de aantallen voorgelegde investeringsvoorstellen per deelneming in het jaarverslag worden genoemd. In totaal zijn er in 2013 twaalf investeringen van de operationele deelnemingen bij Financiën voorgelegd. Verder wordt in de toelichting per deelneming uiteengezet welke risico's eventuele buitenlandse activiteiten met zich mee brengen. De invoering of aanpassing van de statutaire goedkeuringsdrempels voor investeringsvoorstellen zal naar verwachting tot een hoger aantal te beoordelen voorstellen leiden. De minister van Financiën zal bezien in welke mate van detail hij hierover kan rapporteren.

De Rekenkamer schrijft dat normen en meerjarige trends voor de financiële kerngegevens van de deelnemingen ontbreken. Het Jaarverslag Beheer Deelnemingen geeft inzicht over een periode van drie jaar. Indien de Tweede Kamer daar prijs op stelt, kan deze periode worden uitgebreid naar zes jaar. Per deelneming zal moeten worden bekeken wat de specifieke normen zijn waarop de aandeelhouder de prestaties van het bedrijf beoordeelt. Zoals in de Nota Deelnemingenbeleid is aangekondigd, zal per deelneming een normrendement worden vastgesteld. Gedurende het afgelopen jaar is hiervoor een model ontwikkeld en heeft overleg plaatsgevonden met de deelnemingen. De uitkomst van het model is een verwachtingswaarde. Hiermee kan een onderneming op langere termijn in haar continuïteit voorzien, blijft het maatschappelijk vermogen behouden en krijgt de aandeelhouder een vergoeding voor het risico. Er kunnen goed uitlegbare oorzaken zijn waardoor een deelneming over een boekjaar een lager of juist een hoger rendement realiseert. Daarom zullen de afgesproken normrendementen in bandbreedtes worden gepubliceerd. Dit zal gebeuren met ingang van het jaarverslag over 2014. De vaststelling van normrendementen voor deelnemingen in beheer bij Financiën bevindt zich momenteel in de afrondende fase. Bij de beleidsdeelnemingen is de bepaling van normrendementen vaak geen zinvolle exercitie. Zo geldt bijvoorbeeld voor EBN dat het resultaat een resultante is van de verplichte participatie in particuliere investeringen op basis van een marktconforme financiering. Voor de ROMs geldt dat met de Tweede Kamer specifieke afspraken zijn gemaakt over het rendement van deze beleidsinstrumenten.

In haar vierde aanbeveling stelt de Rekenkamer voor om de informatievoorziening aan de Tweede Kamer te verbeteren over het beheer van staatsdeelnemingen en de beleidsdeelnemingen in het bijzonder en om informatie over investeringsbeslissingen en inkomsten uit deelnemingen op een transparante manier te delen. De door de Rekenkamer gemaakte grafische afbeeldingen van de ontwikkelingen bij staatsdeelnemingen vormen welkomme suggesties voor de rapportages. Het ministerie van Financiën en de vakdepartementen zullen nadere afspraken maken over de wijze waarop het jaarverslag van het ministerie van Financiën aan informatieve waarde kan winnen door additionele informatie aan dit verslag toe te voegen over de beleidsdeelnemingen, zonder dat dit leidt tot een versobering van de rechtstreekse verantwoordingsinformatie aan de Tweede Kamer door de vakdepartementen. Het ministerie van Financiën zal in toekomstige Jaarverslagen Beheer Deelnemingen ook rapporteren over de deelnemingen waar statutenwijzigingen hebben plaatsgevonden. Hier wordt goede voortgang geboekt. Het ministerie neemt zich daarbij voor om

de bevoegdheden van de aandeelhouder per deelneming schematisch inzichtelijk te maken, waarbij de fact sheets van de Rekenkamer als voorbeeld kunnen dienen.

De Rekenkamer merkt tot slot op dat er sinds 2006 geen evaluaties van individuele staatsdeelnemingen meer zijn uitgevoerd. Dit is correct. Met de Nota Deelnemingenbeleid is het voornemen geuit om de toegevoegde waarde van het aandeelhouderschap voor elke staatsdeelneming eenmaal per zeven jaar te evalueren. Daarmee wordt de evaluatiecyclus in ere hersteld. Momenteel wordt gewerkt aan de uitwerking van de planning hiervoor. De Kamer zal hierover in het Jaarverslag 2014 worden geïnformeerd. Hiermee is de vijfde aanbeveling van de Rekenkamer opgevolgd, namelijk om te zorgen voor periodieke evaluatie instrumentkeuze.