



Minister van Financiën
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500EA Den Haag
T 070-3424344
E voorlichting@rekenkamer.nl
W www.rekenkamer.nl

DATUM 18 juni 2018

BETREFT Overleg op grond van art. 7.40 CW 2016 inzake oprichting Invest-NL

Geachte heer Hoekstra,

Bij brief van 17 april 2018, kenmerk 2018-0000058029, verzoekt u om overleg op grond van artikel 7.40 van de Comptabiliteitswet 2016 (CW 2016) over de voorgenomen oprichting van de Nederlandse financierings- en ontwikkelingsinstelling Invest-NL.

Invest-NL krijgt tot doel om, indien de markt hierin onvoldoende voorziet, bij te dragen aan het financieren en realiseren van maatschappelijke transitieopgaven door ondernemingen en het aanbieden van toegang tot ondernemingsfinanciering. Invest-NL wordt een naamloze vennootschap (N.V.) met dochterondernemingen, waarbij de Staat 100% van de aandelen in de moedermaatschappij zal houden. De doelstelling en taken van Invest-NL worden in de wet vastgelegd.

Ten behoeve van het overleg op grond van de CW 2016 hebt u ons voorzien van het conceptwetsvoorstel Machtigingswet oprichting Invest-NL met bijbehorende memorie van toelichting en de concept-statuten van drie op te richten rechtspersonen: moedermaatschappij Invest-NL N.V., de 'ontwikkel dochter' en de 'investerings dochter'. Over het voornemen tot oprichting van Invest-NL is op ambtelijk niveau op constructieve wijze overleg gevoerd met medewerkers van uw ministerie en de ministeries van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en Buitenlandse Zaken (BZ).



Aandachtspunten bij het wetsvoorstel

Invest-NL wordt een privaatrechtelijke rechtspersoon, die zal worden belast met de uitvoering van publieke, wettelijk geregelde taken. Hierbij worden uiteenlopende taken belegd binnen een holdingstructuur. Gegeven deze keuze hebben wij een aantal aandachtspunten betreffende de inrichting en vormgeving, namelijk:

1. Het betreft een voorstel op hoofdlijnen; nadere invulling vindt deels plaats buiten het zicht van de Staten-Generaal;
2. Sturing, verantwoording en toezicht behoeven nadere uitwerking;
3. Een integraal overzicht van de middelen die richting Invest-NL gaan ontbreekt.

We lichten deze punten hieronder toe. Tot slot gaan we in op de taak en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij Invest-NL.

1. Voorstel op hoofdlijnen; invulling deels buiten zicht Staten-Generaal

We stellen vast dat het wetsvoorstel op hoofdlijnen vastlegt hoe Invest-NL wordt vormgegeven en welke taken de organisatie gaat uitvoeren. Veel zal echter nog op een later moment worden uitgewerkt en ingevuld. We begrijpen dat er op onderdelen behoefte is aan flexibiliteit, maar dit mag naar onze mening niet tot gevolg hebben dat belangrijke inrichtings- en beleidsvraagstukken buiten de besluitvorming van de Staten-Generaal blijven. Wij vinden het belangrijk dat de Staten-Generaal in de gelegenheid worden gesteld zich een goed oordeel te vormen over de vraag welke publieke taken buiten de Rijksoverheid worden uitgevoerd, waar zeggenschap en bevoegdheden over publiek geld worden belegd en onder welke condities. We vragen in dit verband aandacht voor de volgende punten:

- *Dochtermaatschappijen*

De minister van Financiën wordt met het wetsvoorstel gemachtigd om namens de Staat de naamloze vennootschap Invest-NL op te richten. Deze machtiging strekt zich ook uit tot het (mede/doen) oprichten van rechtspersonen, waarin Invest-NL alle aandelen houdt (100%-dochtermaatschappijen). In uw brief geeft u aan dat Invest-NL in ieder geval twee dochtervennootschappen zal krijgen: een 'ontwikkeldochter' en een 'investeringsdochter'.

Het wetsvoorstel laat de mogelijkheid open dat in de toekomst meer dochtermaatschappijen worden opgericht, al dan niet met betrokkenheid van de Nederlandse Staat. Zo wordt in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel melding gemaakt van een eventuele toekomstige dochtermaatschappij die namens de Staat subsidieregelingen zal uitvoeren ('regelingendochter').



De machtiging waarin de wet voorziet heeft tot gevolg dat het in de toekomst (mede/doen) oprichten van 100%-dochterondernemingen van Invest-NL door de Nederlandse Staat niet aan de Staten-Generaal hoeft te worden voorgelegd. Het kabinet geeft in de memorie van toelichting aan dat op deze manier versnippering van procedures wordt voorkomen en de Staten-Generaal de machtigingen in samenhang kunnen bezien. Wij constateren dat de Staten-Generaal bij de behandeling van het voorliggende wetsvoorstel weliswaar het afgeven van de machtiging als zodanig kunnen beoordelen, maar een *inhoudelijke* beoordeling van toekomstige 100% dochtermaatschappijen van Invest-NL is daardoor niet mogelijk. Hierdoor wordt de autorisatiefunctie van het parlement zeer beperkt. Daarbij rijst nadrukkelijk de vraag wat de 'looptijd' is van de machtiging die aan de minister van Financiën wordt verstrekt; er lijkt een eeuwigdurende bevoegdheid tot het (mede/doen) oprichten van dochtermaatschappijen te ontstaan.

- *Samenwerkingsverband Invest-NL met FMO*

Het wetsvoorstel bevat ook een machtiging voor Invest-NL om met FMO N.V. een samenwerkingsverband aan te gaan dat ziet op het verwezenlijken van doelstellingen op het gebied van internationale financiering.

Het wetsvoorstel voorziet weliswaar in een wettelijke basis voor de doelstellingen en taken van het samenwerkingsverband, maar de daadwerkelijke vormgeving en inrichting van het samenwerkingsverband is niet uitgewerkt. Zo is nog onduidelijk of het samenwerkingsverband eigen rechtspersoonlijkheid krijgt, welk percentage van de aandelen eventueel door Invest-NL zal worden gehouden en hoe de relatie tussen de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) en het samenwerkingsverband precies vorm krijgt. Hierdoor is ook nog onduidelijk hoe de verantwoording over middelen en resultaten en de informatieplicht richting Staten-Generaal worden vormgegeven. Dit zal na oprichting van Invest-NL worden uitgewerkt en valt daarmee buiten betrokkenheid en besluitvorming door de Staten-Generaal.

- *Nadere invulling bij overeenkomst*

Uit de memorie van toelichting blijkt dat aanvullend op het wettelijk kader een overeenkomst tussen de Staat en Invest-NL zal worden gesloten, waarin "globale afspraken zullen worden gemaakt over de terreinen waarop Invest-NL zal investeren". Ook zal de minister voor BHOS – namens de Staat – voor het samenwerkingsverband een aanvullende overeenkomst met Invest-NL en FMO sluiten. Hierin worden "substantiële afspraken opgenomen over relevante, overkoepelende zaken, zoals benoemingen, scope/strategie, aandelen, statuten en



beëindiging van de onderneming". Uit de memorie van toelichting blijkt niet dat deze overeenkomsten met de Staten-Generaal worden afgestemd. Ook op dit punt stellen we vast dat belangrijke kwesties rondom de bestuurlijke inrichting op dit moment niet zijn geregeld, terwijl onzeker is of deze inrichtingsvragen op een later moment wel aan de Staten-Generaal worden voorgelegd. 4/9

- *Uitbreiding takenpakket Invest-NL*

Tot slot voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid dat ministers nieuwe taken beleggen bij Invest-NL en/of het samenwerkingsverband, die passen binnen de wettelijke doelstelling. Gezien de brede wettelijke doelomschrijving en de mogelijkheid tot het oprichten van dochtermaatschappijen is voorstelbaar dat in de toekomst diverse nieuwe publieke taken bij Invest-NL en het samenwerkingsverband worden belegd. Het beleggen van nieuwe taken gebeurt bij algemene maatregel van bestuur, waardoor deze in principe niet worden voorgelegd aan de Staten-Generaal.

Aanbeveling

Ons inziens behoren fundamentele zaken ten aanzien van de structuur en inrichting van Invest-NL en het samenwerkingsverband onderwerp te zijn van parlementaire besluitvorming. Hierboven hebben we enkele punten benoemd die in dit verband aandacht vragen.

We bevelen het kabinet aan om in elk geval de oprichting en vormgeving van het samenwerkingsverband tussen Invest-NL en FMO te zijner tijd afzonderlijk aan het parlement voor te leggen, inclusief voorafgaand overleg met de Algemene Rekenkamer. Wij kunnen dan eventuele aandachtspunten meegeven voor de bestuurlijke inrichting van en het toezicht op de organisatie en vaststellen welke taak en bevoegdheden de Algemene Rekenkamer heeft ten aanzien van het samenwerkingsverband. Datzelfde geldt voor een eventuele (majeure) taakuitbreiding van Invest-NL.

Tot slot binnen dit kader nog één opmerking: de titel 'Machtigingswet oprichting Invest-NL' doet naar ons idee geen recht aan het karakter en de inhoud van de wet. Uit deze aanduiding blijkt niet dat het wetsvoorstel voorziet in een structurele wettelijke grondslag voor de doelstelling en taken van Invest-NL én het samenwerkingsverband - en derhalve niet louter in de oprichting van Invest-NL.



2. Sturing, verantwoording en toezicht behoeven nadere uitwerking

5/9

Tussen diverse ministers en Invest-NL en haar dochterondernemingen ontstaan verschillende relaties, zowel bestuurlijk als financieel. We vinden dat het voorstel nog onvoldoende duidelijk maakt hoe deze relaties worden ingevuld en op elkaar worden afgestemd.

Het helpt daarbij niet dat het een hele puzzel is om helder te krijgen welke wettelijke taken, randvoorwaarden en bevoegdheden van ministers nu voor welke rechtspersoon zijn bedoeld en gaan gelden. Het is naar ons idee wenselijk dat in ieder geval de memorie van toelichting op dit punt meer houvast biedt, bijvoorbeeld door de relaties en bijbehorende - wettelijke en statutair geregelde - bevoegdheden van de verschillende ministers ten opzichte van de verschillende onderdelen van Invest-NL inzichtelijk te maken in één helder figuur.

Volgens de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel vragen de verschillende taken van Invest-NL om een gedifferentieerde vorm van aansturing en verantwoording. Deze observatie onderschrijven wij, maar naar ons idee komt de differentiatie in het voorstel op onderdelen (nog) onvoldoende uit de verf. We lichten dit aan de hand van enkele voorbeelden toe.

- *Differentiatie in drempelbedrag voor investeringen*

In lijn met het deelnemingenbeleid wordt statutair geregeld dat de (Staat als) aandeelhouder moet instemmen met investeringsbeslissingen boven een bepaald drempelbedrag. In de door ons ontvangen conceptstatuten zijn de exacte drempelbedragen nog niet ingevuld. We zien dat de statuten ruimte bieden om onderscheid te maken naar investeringen in binnen- en buitenland, maar vooralsnog niet differentiëren in de drempelbedragen voor de verschillende taken en/of dochterondernemingen. We kunnen ons echter voorstellen dat de aard van de activiteiten van én de gewenste afstand van de Staat tot de investeringsdochter vragen om een vrij hoog drempelbedrag, terwijl voor dochters die andere activiteiten ontplooiën, en voor de eigen bedrijfsvoering van de verschillende onderdelen van Invest-NL, een veel lager drempelbedrag passend zou zijn. In dit kader wijzen we ook graag op ons rapport *De Staat als aandeelhouder* uit 2015, waarin we aandacht hebben gevraagd voor de hoogte van de statutair geregelde drempelbedragen.

- *Onvoldoende aandacht voor toezicht en verantwoording taakuitvoering*

De doelen en taken van Invest-NL en het samenwerkingsverband worden wettelijk geregeld. Dit brengt met zich mee dat het toezicht van de minister van EZK en de



minister voor BHOS zich ook dient uit te strekken tot de wettelijke taakuitvoering door deze organisaties. Dit blijft in de memorie van toelichting onderbelicht.

6/9

Ook valt ons op dat in wetsvoorstel en statuten de verantwoording alleen vorm krijgt via de aandeelhoudersrelatie. Er is niet aangegeven hoe Invest-NL en het samenwerkingsverband verantwoording afleggen over de wettelijke taakuitvoering en het beheer van publieke middelen. We denken bijvoorbeeld aan verslaglegging over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de taakuitoefening en aan een verklaring over de rechtmatigheid bij de jaarrekening. Het gaat hier om informatie die de ministers ook nodig hebben voor het toezicht op basis van artikel 6.1 en 6.2 CW 2016 en voor de verantwoording in hun eigen jaarverslagen. In dit kader wijzen we graag op artikel 4.2 CW 2016 waarin staat dat de minister moet zorgen voor tijdige en betrouwbare informatie voor de verantwoording in zijn jaarverslag, ook als beleid door een ander wordt uitgevoerd.

Overigens lijkt het ons - vanwege de brede wettelijke doel- en taakomschrijving - in meer algemene zin lastig vast te stellen of de doelen die met de oprichting van Invest-NL en het samenwerkingsverband zijn beoogd ook daadwerkelijk worden bereikt en of de door het Rijk geïnvesteerde middelen zinvol zijn besteed.

- *Balans maatschappelijke doelstellingen en randvoorwaarden*

Nadere uitwerking van sturing, verantwoording en toezicht is naar ons idee extra van belang, aangezien we constateren dat de investeringsdochter van Invest-NL moet 'balanceren op een smal koord'. Bij zowel Invest-NL als het samenwerkingsverband kan er spanning ontstaan tussen enerzijds de maatschappelijke doelstellingen die met de investeringen worden beoogd en anderzijds de randvoorwaarden waarbinnen deze investeringen plaatsvinden, zoals additionaliteit, geen ongeoorloofde staatssteun en voldoende financieel rendement. Dit laatste is volgens het kabinet onder meer van belang om negatieve effecten ten aanzien van het EMU-saldo te voorkomen. Het vraagt naar ons idee om coördinatie van sturing en toezicht door de verschillende ministers om ervoor te zorgen dat de door het kabinet gewenste verhouding tussen maatschappelijke doelstellingen en de randvoorwaarden in praktijk ook zo uitpakt.

Aanbeveling

We achten het raadzaam dat sturing en toezicht nader invulling krijgen in een toezichtarrangement voor Invest-NL en het samenwerkingsverband. Hierin kan onder meer worden uitgewerkt welke informatie van (welke dochter van) Invest-NL en het samenwerkingsverband nodig is, hoe de betreffende minister de



betrouwbaarheid van deze informatie controleert en hoe hij zijn interventiebevoegdheden gebruikt. Hierbij is van belang dat helder is hoe de relaties van de verschillende ministers tot Invest-NL en het samenwerkingsverband op elkaar zijn afgestemd, en meer in het bijzonder hoe in de praktijk invulling wordt gegeven aan de afstemming tussen de minister van Financiën als aandeelhouder en de beleidsministers. Ook moet duidelijk zijn welke minister een coördinerende taak heeft en aanspreekbaar is op het algehele functioneren en de wettelijke taakuitvoering van Invest-NL.

7/9

3. Integraal overzicht middelen richting Invest-NL ontbreekt

Voor de financieringsactiviteiten van Invest-NL en het samenwerkingsverband stelt het kabinet eenmalig €2,5 miljard beschikbaar door middel van een kapitaalstorting. Daarnaast zijn via de begrotingen van de ministeries van EZK en BZ (BHOS) budgetten gereserveerd voor de transitie- en opstartkosten van Invest-NL. Vanaf 2019 is ook sprake van de toekenning van structurele bedragen voor het uitvoeren van de ontwikkeltaak door Invest-NL en het samenwerkingsverband.

Ten behoeve van de parlementaire besluitvorming en het uitoefenen van het budgetrecht lijkt het ons van belang dat het kabinet de Staten-Generaal voorziet van een compleet overzicht van de verschillende geldstromen uit de diverse begrotingen die straks – direct of indirect – vanuit de Staat richting Invest-NL (inclusief dochterondernemingen) en het samenwerkingsverband gaan. We achten het van belang dat daarbij ook inzichtelijk wordt gemaakt welke bestaande financieringsinstrumenten van het Rijk en/of fondsen waarin het Rijk participeert straks aan Invest-NL worden overgedragen én wat hiervan de financiële gevolgen zijn. Hetzelfde geldt voor het geheel aan organisatieonderdelen - met bijhorende mensen en middelen - dat vanuit het Rijk naar Invest-NL zal overgaan.

4. Taak en bevoegdheden Algemene Rekenkamer

Samenhangend met de diverse (financiële) relaties tussen het Rijk en Invest-NL zijn ook de taak en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van Invest-NL gedifferentieerd. Omdat de structuur en inrichting van Invest-NL nog niet geheel zijn uitgekristalliseerd (zie ook paragraaf 1) is de reikwijdte van onze onderzoeksmogelijkheden bij de verschillende onderdelen van Invest-NL nog niet geheel vast te stellen. Kortom: wij weten niet precies in hoeverre wij straks de Staten-Generaal kunnen voorzien van op onafhankelijk onderzoek gebaseerde informatie over Invest-NL. We lichten dat hieronder toe.



Bevoegdheden op grond van het aandeelhouderschap van de Staat

Invest-NL wordt vormgegeven als kapitaalvennootschap waarin de Staat 100% van de aandelen houdt. Op grond van artikel 7.35 CW 2016 is de Algemene Rekenkamer bevoegd om bij de moedermaatschappij onderzoek ter plaatse te verrichten. Deze bevoegdheid strekt zich eveneens uit tot de investerings- en de ontwikkeldochter van Invest-NL en tot eventuele op een later moment op te richten vennootschappen, indien de Staat daarin direct of indirect meer dan 50% van de aandelen houdt. Onderzoek van de Algemene Rekenkamer bij staatsdeelnemingen is gericht op de oordeelsvorming over de vervulling van het aandeelhouderschap van de Staat en het beleid dat de minister die het aangaat ten aanzien van de vennootschappen voert (artikel 7.27 CW 2016). 8/9

Taak en bevoegdheden op grond van het rwt-schap van (delen van) Invest-NL

Invest-NL zal op basis van het wetsvoorstel verschillende wettelijke taken uitvoeren. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om subsidie te verstrekken aan één van de dochtermaatschappijen voor de uitvoering van de ontwikkeltaak. Als deze subsidie inderdaad wordt verstrekt, voldoet de ontwikkeldochter van Invest-NL aan de kenmerken van een rechtspersoon met een wettelijke taak (rwt) als bedoeld in de CW 2016: het is een rechtspersoon die een wettelijke taak uitvoert en daartoe wordt bekostigd uit een wettelijke heffing. De Algemene Rekenkamer heeft dan op grond van art. 7.24 onder b en art. 7.34 CW 2016 een onderzoekstaak en -bevoegdheden bij deze organisatie. De reikwijdte van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer is vastgelegd in artikel 7.25 CW 2016: de Algemene Rekenkamer kan onderzoek doen naar het beleid en toezicht van de minister(s) én naar de uitvoering van de wettelijke taak en het beheer van de publieke middelen door Invest-NL.

Het wetsvoorstel biedt daarnaast de mogelijkheid dat Invest-NL in mandaat subsidieregelingen of -besluiten en daarmee samenhangende werkzaamheden gaat uitvoeren. In het wetsvoorstel is bepaald dat de minister van EZK de kosten vergoedt die Invest-NL maakt bij het uitvoeren van deze taak. Hij stelt hiervoor de tarieven vast. Wij concluderen hieruit dat de vergoeding die Invest-NL ontvangt voor het uitvoeren van de regelingentaak is aan te merken als wettelijke heffing. De memorie van toelichting geeft ook expliciet aan dat er geen sprake is van een economische activiteit die wordt uitgevoerd op grond van een overeenkomst tot opdracht. Hiermee is Invest-NL of de betreffende dochtermaatschappij ook voor deze taak te beschouwen als rwt.



Op basis van de nu beschikbare informatie kunnen we nog niet vaststellen of andere (toekomstige) dochtermaatschappijen van Invest-NL als rwt zijn aan te merken.

9/9

Bevoegdheden bij samenwerkingsverband nog niet duidelijk

Zoals reeds opgemerkt moet het samenwerkingsverband met FMO nog vorm krijgen. Het is daarom nog niet duidelijk in hoeverre de Algemene Rekenkamer ook bij het samenwerkingsverband ter plaatse onderzoek kan uitvoeren. Dit is onder meer afhankelijk van de vraag of het samenwerkingsverband eigen rechtspersoonlijkheid krijgt, wie dan aandeelhouders van deze rechtspersoon zijn en hoe de taakuitvoering wordt bekostigd. Graag worden wij op een later moment alsnog in de gelegenheid gesteld om dit te beoordelen.

Verdere procedure

Wij verzoeken u een afschrift van deze brief te voegen bij het wetsvoorstel zoals dat naar de ministerraad, de Raad van State en de Staten-Generaal wordt verzonden. Een afschrift van deze brief sturen we aan de minister van EZK en de minister voor BHOS.

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. (Arno) Visser,
president

drs. C. (Cornelis) van der Werf,
secretaris