

Algemene Rekenkamer



Minister van Financiën
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500 EA Den Haag

DATUM 19 februari 2020

BETREFT overleg op grond van art. 7.40 CW 2016 inzake oprichting Invest International

Geachte heer Hoekstra,

Bij brief van 14 november jl., kenmerk 2019-0000163090, verzoekt u om overleg op grond van artikel 7.40 van de Comptabiliteitswet 2016 (CW 2016) over de voorgenomen oprichting van de financieringsinstelling Invest International.¹

Invest International krijgt tot doel om ondersteuning te bieden aan op het buitenland gerichte activiteiten van ondernemingen en internationale projecten die een bijdrage leveren aan de Nederlandse economie, waaronder internationale projecten die voorzien in oplossingen voor wereldwijde vraagstukken.

Invest International wordt een besloten vennootschap (B.V.) met dochterondernemingen waarbij de Staat alle aandelen waaraan kapitaal is gekoppeld zal houden en 51% van de zeggenschapsaandelen in de moedermaatschappij. De Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden N.V. (FMO) zal 49% van de zeggenschapsaandelen houden.

Voor het overleg op grond van artikel 7.40 van de CW 2016 hebt u ons voorzien van het conceptwetsvoorstel Machtigingswet oprichting [NEWCO], de bijbehorende concept memorie van toelichting, de voorgestelde statuten voor de oprichting van moedermaatschappij [NEWCO] B.V., en een onderwerpenlijst van de beoogde joint venture overeenkomst tussen de Staat en FMO. Over het voornemen tot oprichting van Invest International is op ambtelijk niveau op constructieve wijze overleg

¹ In uw brief van november en de bijlagen wordt de op te richten organisatie nog aangeduid met de werknaam 'Newco'. Bij brief van 20 december 2019 heeft de minister voor BHOS inmiddels de Staten-Generaal geïnformeerd dat de nieuwe instelling Invest International gaat heten. Omwille van de leesbaarheid gebruiken wij in deze brief ook deze naam.



gevoerd met medewerkers van uw ministerie en het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Aandachtspunten bij het wetsvoorstel

Invest International wordt, met enkele belangrijke verschillen, naar evenbeeld van Invest-NL opgericht. Over de inrichting van Invest-NL heeft in 2018 overleg plaatsgevonden op grond van artikel 7.40 van de CW 2016.¹ Destijds was de joint venture met FMO nog onderdeel van het plan voor de oprichting van Invest-NL. Hierover merkten wij toen op dat de concrete invulling van de joint venture na de formele oprichting van Invest-NL - en daardoor buiten het zicht van de Staten-Generaal - zou plaatsvinden. Doordat Invest International nu op basis van een aparte wet wordt opgericht, is dit aandachtspunt deels opgeheven. Wel constateren wij dat 3 aandachtspunten die we bij Invest-NL hebben benoemd, ook voor Invest International gelden. Daarnaast hebben we een aandachtspunt specifiek voor Invest International, betreffende het gedeelde aandeelhouderschap tussen de Staat en FMO. Alles overziend vragen we voor 4 onderwerpen uw aandacht:

1. Relatie Staat en FMO als aandeelhouders nog niet duidelijk;
2. Nadere invulling vindt plaats buiten het zicht van de Staten-Generaal;
3. Sturing, verantwoording en toezicht behoeven nadere uitwerking;
4. Een integraal overzicht van de middelen richting Invest International ontbreekt.

We lichten de punten hieronder toe. Tot slot gaan wij in op de taak en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij Invest International.

Opmerking vooraf

Onze primaire invalshoek bij de beoordeling van het wetsvoorstel en de statuten ligt bij de relatie tussen de Staat en Invest International en daarmee samenhangend de inrichting van sturing, verantwoording en toezicht. De keuze als zodanig om een nieuwe rechtspersoon op te richten, beschouwen wij hierbij als een gegeven.

Wij merken wel op dat zowel de memorie van toelichting als de recente brief van de minister voor BHOS van 20 december 2019 als een van de redenen om Invest International op te richten de 'één-loket gedachte' noemt: het bundelen van specifieke kennis en expertise binnen één organisatie. Die één-loket gedachte is niet nieuw; in 2013, bij de oprichting van het Dutch Good Growth Fund, werd al aangekondigd dat RVO die één-loket functie zou krijgen. Uit de stukken wordt ons



¹ Brief Algemene Rekenkamer aan minister van Financiën d.d. 18 juni 2018.

niet duidelijk of Invest International nu het enige loket wordt of dat er 2 loketten blijven bestaan, en als dat zo is of en hoe de beide loketten met elkaar zijn verbonden.

Ook beoogt het kabinet met Invest International meer synergie te genereren door het combineren van verschillende taken binnen één onderneming. Wij wijzen erop dat dit echter op gespannen voet staat met de scheiding van werkzaamheden en een gecontroleerde informatiestroom, de zogenoemde 'Chinese walls', terwijl die volgens de memorie van toelichting wel noodzakelijk zijn. Synergie kan alleen ontstaan door bundeling van krachten en niet wanneer er Chinese muren nodig zijn tussen de activiteiten.

1 Relatie Staat en FMO als aandeelhouders nog niet duidelijk

Invest International wordt vormgegeven als een zelfstandige privaatrechtelijke rechtspersoon met de Staat en FMO als aandeelhouders. De Staat zal de meerderheid van de stemgerechtigde aandelen houden. Voor een aantal belangrijke besluiten is echter een 2/3 meerderheid van stemmen vereist. Daarbij gaat het onder meer om de overdracht van aandelen of uitgifte van nieuwe aandelen, het wijzigen van de statuten, en een besluit tot fusie, splitsing of ontbinding. In deze gevallen heeft de FMO met een minderheidsaandeel van 49% de facto een vetorecht.

Uit de stukken kunnen wij niet opmaken wat dit betekent bij eventueel toekomstig verschil van inzicht tussen de Staat en FMO, over bijvoorbeeld een fundamentele koerswijziging of het voortbestaan van de organisatie. Dat de Staat ook een meerderheidsaandeel heeft in FMO, kan de verhoudingen verder compliceren. In de onderwerpenlijst voor de joint venture overeenkomst tussen de Staat en FMO die u bij uw brief heeft meegestuurd, staat wel dat onder meer een regeling zal worden getroffen "voor het beëindigen van de overeenkomst en de gevolgen van een beëindiging voor het houden van aandelen door de Aandeelhouders". Op het moment van schrijven van deze brief was nog geen uitgekristalliseerd voorstel voor de joint venture overeenkomst beschikbaar, waardoor wij deze niet in onze beoordeling konden betrekken.

Aanbeveling:

Wij achten het wenselijk dat de Staten-Generaal bij de beoordeling van het voornemen tot oprichting van Invest International ook kennis kunnen nemen van de voorgenomen joint venture overeenkomst. Deze informatie is ons inziens voor de Staten-Generaal van belang om zich een volledig beeld te kunnen vormen van de positie die de Staat als aandeelhouder ten opzichte van Invest International



inneemt en de handelingsperspectieven van de Staat bij eventuele toekomstige 4/10 beleidswijzigingen.

Hierbij zou zeker ook aandacht moeten worden besteed aan de vraag in hoeverre de aandeelhoudersrelatie tussen de Staat en FMO een rol speelt bij de invulling van de aandeelhoudersrelatie met Invest International.

2 Nadere invulling buiten het zicht van de Staten-Generaal

We stellen vast dat het wetsvoorstel op hoofdlijnen vastlegt hoe Invest International wordt vormgegeven en welke taken de organisatie gaat uitvoeren. Net als bij Invest-NL zal veel nog op een later moment door middel van lagere wetgeving of bij overeenkomst worden uitgewerkt en ingevuld. We begrijpen dat op onderdelen behoefte is aan flexibiliteit, maar dit mag niet tot gevolg hebben dat belangrijke inrichtings- en beleidsvraagstukken buiten het zicht 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 besloten vennootschap Invest International mede op te richten. Deze machtiging strekt zich ook uit tot het (mede/doen) oprichten van rechtspersonen, waarin Invest International alle aandelen houdt (100%-dochtermaatschappijen). Uit de memorie van toelichting blijkt dat Invest International ten minste 3 dochtervennootschappen zal krijgen: een ontwikkeldochter, een investeringsdochter en een regelingendochter. Het wetsvoorstel laat de mogelijkheid open dat in de toekomst meer dochtermaatschappijen worden opgericht, al dan niet met betrokkenheid van de Nederlandse Staat.

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 International is daardoor niet mogelijk. Hierdoor wordt de autorisatiefunctie van de Staten-Generaal zeer beperkt. Daarbij rijst nadrukkelijk de vraag wat de 'looptijd' is van de machtiging die aan de minister van Financiën wordt verstrekt; er lijkt - net als bij Invest-NL - een eeuwigdurende bevoegdheid tot het (mede/doen) oprichten van dochtermaatschappijen te ontstaan.



Nadere invulling bij overeenkomsten

Hierboven zijn we al ingegaan op de joint venture overeenkomst waarin zal worden vastgelegd hoe de minister van Financiën en FMO bij het uitoefenen van het aandeelhouderschap samen zullen werken.

Een andere aanvullende overeenkomst betreft het investeringsbeleid van Invest International. Volgens de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is een belangrijke randvoorwaarde die wordt gesteld aan de kapitaalstorting van het Rijk voor de investeringstaak, dat deze kwalificeert als 'financiële transactie' en daardoor niet het EMU-saldo belast. Om dit te realiseren wil het kabinet bewaken dat er bij investeringsbeslissingen slechts in zeer beperkte mate sprake van overheidsinvloed kan zijn. Wel zal er na oprichting van Invest International nog een aanvullende overeenkomst worden gesloten tussen Invest International en de Staat, waarin de scope (investeringsdomeinen/geografische focus) van de investeringen overeengekomen wordt.

Uitbreiding takenpakket Invest International

Tot slot voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid dat ministers nieuwe taken beleggen bij Invest International, 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 International worden belegd. Het beleggen van nieuwe taken gebeurt bij algemene maatregel van bestuur, waardoor deze in principe niet worden voorgelegd aan de Staten-Generaal.

Aanbevelingen

Ons inziens behoren fundamentele zaken ten aanzien van de structuur en inrichting van Invest International onderwerp te zijn van parlementaire besluitvorming.

Hierboven hebben we enkele punten benoemd die in dit verband aandacht vragen.

Dit leidt tot de volgende aanbevelingen:

- Leg voornemens tot (majeure) uitbreiding van de taken van Invest International tijdig voor aan de Staten-Generaal;
- Informeer de Staten-Generaal gelijktijdig met de indiening van het wetsvoorstel over de afspraken in de joint venture overeenkomst en overige relevante overeenkomsten.

Tot slot binnen dit kader nog één opmerking. In onze brief bij het overleg over de oprichting van Invest-NL hebben wij opgemerkt dat de titel van de wet (Machtigingswet oprichting Invest-NL) geen recht deed aan het karakter en de inhoud ervan. Dit is ook het geval bij het huidige wetsvoorstel. Uit de titel 'Machtigingswet oprichting Invest International' blijkt niet dat het wetsvoorstel voorziet in een structurele wettelijke grondslag voor de doelstelling en taken van Invest International - en dus niet louter in de oprichting van de vennootschap.

3 Sturing, verantwoording en toezicht behoeven nadere uitwerking

Sturing en toezicht door de minister voor BHOS

De memorie van toelichting geeft terecht aan dat in de verantwoording van en het toezicht op Invest International rekening moet worden gehouden met de onderscheiden wettelijke taken. Hierbij is expliciet benoemd dat de ontwikkeldochter en de regelingendochter rechtspersoon met een wettelijke taak zijn in de zin van de CW 2016 en dat de minister voor BHOS toezicht zal moeten houden op de wettelijke taken en het beheer van de publieke middelen die met deze taken gemoeid zijn. Hierbij hoort ook het toezicht op de naleving van de subsidievoorwaarden, en de invulling van de volmacht en mandatering door de ontwikkeldochter en regelingendochter. 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.

Specifiek voor het toezicht op de investeringsdochter van Invest International is van belang dat Invest International - net als Invest-NL - moet 'balanceren op een smal koord'. Er kan 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.

Om zich een goed beeld te kunnen vormen van het functioneren van Invest International in de praktijk, is het van belang dat de minister voor BHOS voldoende informatie ontvangt. In dit verband valt ons op dat in wetsvoorstel en concept statuten de verantwoording alleen vorm krijgt via de aandeelhoudersrelatie. Er is niet geregeld hoe Invest International en de dochtermaatschappijen verantwoording afleggen aan de minister voor BHOS over de wettelijke taakuitvoering en het beheer van publieke middelen. In het wetsvoorstel is aangegeven dat de verschillende onderdelen van Invest International geen zelfstandig bestuursorgaan (zbo) zijn.² Dit betekent dat de Kaderwet zbo's niet van toepassing is en dat de verantwoordings- en toezichtrelatie tussen de minister voor BHOS en Invest International in onderhavige wet moet worden geregeld. We denken bijvoorbeeld aan verslaglegging over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de taakuitoefening en aan een verklaring over de rechtmatigheid bij de jaarrekening.

Aanbeveling

Wij bevelen aan om in de wet een basis te creëren voor de verstrekking van verantwoordingsinformatie door Invest International aan de minister voor BHOS. Verder achten wij het raadzaam dat sturing en toezicht nader invulling krijgen in een toezichtarrangement. In dit toezichtarrangement kan onder meer worden uitgewerkt

² Overigens vinden wij het opmerkelijk dat de concept wettekst een bepaling bevat die stelt dat Invest International voor geen van haar wettelijke taken een zbo is (artikel 5 lid 2). Wij vragen ons af of met een dergelijke bepaling eventuele toepasselijkheid van de Algemene wet bestuursrecht bij voorbaat - en ook voor eventuele in de toekomst aan Invest International toe te wijzen taken - kan worden uitgesloten.



hoe het toezicht op de wettelijke taakuitvoering vorm krijgt en kan een interventieladder worden opgenomen.

Interne governance van Invest International

In de concept statuten van Invest International is aandacht voor het voorkomen van belangenverstrengeling. Zo is — aanvullend op het Burgerlijk Wetboek opgenomen dat bepaalde functies onverenigbaar zijn met het lidmaatschap van de raad van commissarissen. Voor bestuurders kennen de statuten een dergelijke bepaling - naar onze mening ten onrechte - niet. Zo achten wij het onwenselijk dat ambtenaren in de raad van bestuur worden benoemd. Ook zou moeten worden uitgesloten dat bestuurders (direct) kunnen overstappen naar de raad van commissarissen en vice versa.

Verder bepalen de statuten dat zowel bestuursleden als commissarissen niet betrokken mogen zijn bij beraadslaging en besluitvorming wanneer sprake is van een direct of indirect persoonlijk belang dat tegenstrijdig is met het belang van de vennootschap. Gegeven het publieke karakter van Invest International vragen wij ons af of dit niet te beperkt is. Wellicht kan statutair vastgelegd worden dat directeuren c.q. bestuurders in ieder geval niet deelnemen aan beraadslaging en besluitvorming wanneer zij een persoonlijk belang bij een zaak of onderwerp hebben, ongeacht de vraag of er sprake is van een tegenstrijdig belang. Het gaat hier immers om publiek geld en wettelijke taakuitoefening, waarbij belangenverstrengeling of de schijn hiervan te allen tijde moet worden voorkomen.

Aanbeveling:

Wij geven in overweging om de concept statuten op bovengenoemde punten aan te scherpen.

4 Integraal overzicht middelen richting Invest International ontbreekt

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 International (inclusief dochterondernemingen) gaan.

We achten het van belang dat daarbij ook inzichtelijk wordt gemaakt welke 8/10 bestaande financieringsinstrumenten van het Rijk en/of fondsen waarin het Rijk participeert straks aan Invest International worden overgedragen én wat hiervan de financiële gevolgen zijn. Hetzelfde geldt voor de roerende zaken en vermogensrechten van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, die aan Invest International worden toegerekend. Het wetsvoorstel bepaalt dat deze overgaan zonder dat daarvoor een akte of betekening nodig is. In de aan ons voorgelegde stukken is niet aangegeven om welke zaken het hier gaat en hoe zal worden vastgesteld welke financiële waarde deze vertegenwoordigen.



5 Taak en bevoegdheden Algemene Rekenkamer

Samenhangend met de verschillende (financiële) relaties tussen het Rijk en Invest International zijn ook de taak en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van Invest International gedifferentieerd. Wij lichten dit nader toe:

Bevoegdheden op grond van het aandeelhouderschap van de Staat

Invest International wordt vormgegeven als een besloten vennootschap waarin de Staat alle aandelen waaraan kapitaal is gekoppeld en 51% van de zeggenschapsaandelen houdt. Op grond van artikel 7.35 van de CW 2016 is de Algemene Rekenkamer bevoegd om bij de moedermaatschappij onderzoek ter plaatse te verrichten. Deze bevoegdheid strekt zich ook uit tot de regelingen-, investerings- en de ontwikkeldochters van Invest International en tot eventuele op een later moment op te richten vennootschappen, indien de Staat ook 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).

Taak en bevoegdheden op grond van het rwt-schap

Invest International 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 International 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 artikel 7.24 onder b en artikel 7.34 van de CW 2016 een onderzoekstaak en -bevoegdheden bij deze organisatie. De reikwijdte van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer is vastgelegd in artikel 7.25 van de 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 International.

Het wetsvoorstel biedt daarnaast de mogelijkheid dat Invest International in mandaat en volmacht namens de minister voor BHOS (subsidie)regelingen gaat uitvoeren. In het wetsvoorstel is bepaald dat de minister voor BHOS de kosten vergoedt die Invest International maakt bij het uitvoeren van deze taken en hiervoor de tarieven vaststelt. Wij concluderen hieruit dat de vergoeding die Invest International ontvangt voor het uitvoeren van de regelingentaak is aan te merken als een wettelijke heffing. Hiermee is Invest International 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 International als rwt zijn aan te merken.



Memorie van toelichting niet geheel correct

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel zijn de taak en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer niet geheel correct weergegeven.

Op zowel blz. 26 als blz. 41 wordt gesproken over een toezichtrol van de Algemene Rekenkamer. Wij wijzen u erop dat de Algemene Rekenkamer geen toezichthouder is. Zij heeft de mogelijkheid om op basis van haar taken en bevoegdheden zoals bepaald in de de CW 2016 onderzoek te doen bij Invest International, op grond daarvan conclusies en aanbevelingen te doen en deze aan het parlement te rapporteren. Dit kan echter niet worden gezien als onderdeel van, of zelfs een vervanging voor, het toezicht van de minister op Invest International. Sterker, de invulling van de toezichthoudende rol door de minister zou object van onderzoek kunnen zijn.

Ook staat op blz. 26 dat de onderzoeksmogelijkheid van de Algemene Rekenkamer bij de ontwikkeldochter van Invest International berust op artikel 7.24, onderdeel a, ten eerste, van de Comptabiliteitswet 2016.

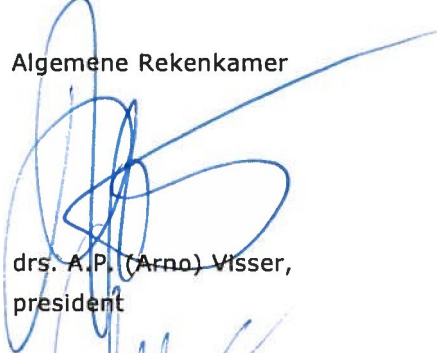
Deze bewering is niet juist; het aangrijpingspunt voor de taak en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij Invest International en dochters zijn het rwt'schap en het aandeelhouderschap van de Staat. Artikel 7.24 onderdeel a, onder 1 heeft echter betrekking op de subsidieverstrekking. Bij rwt's strekken de onderzoeksmogelijkheden van de Algemene Rekenkamer verder: niet alleen het beleid en toezicht van de minister, maar ook het beheer van de publieke en de wettelijke taakuitvoering door de rwt zelf kan onderwerp van onderzoek zijn.

We verzoeken u de memorie van toelichting op deze punten te aan te passen.

10/10

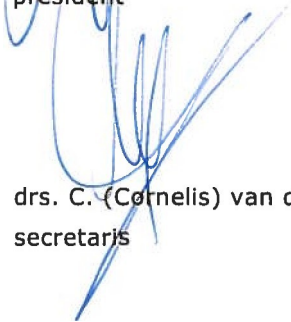
Verdere procedure

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 wij naar de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.



Algemene Rekenkamer

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



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