



Staatssecretaris van Economische Zaken
en Klimaat
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

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

DATUM 17 februari 2020
BETREFT mede-oprichting ROM Regio Utrecht BV en Groiefonds Flevoland BV; overleg op grond van artikel 4.7 CW 2016

Geachte mevrouw Keijzer,

In uw brief van 20 december 2019, kenmerk DGBI/ 19307538, hebt u verzocht om overleg op grond van artikel 4.7 van de Comptabiliteitswet 2016 (CW 2016) over de voorgenomen mede-oprichting van de Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht (ROM Regio Utrecht BV en de daaraan verbonden dochteronderneming Participatiefonds ROM Regio Utrecht BV) en het Groiefonds Flevoland BV.

U schrijft in uw brief dat de oprichting van beide ROM's past in uw streven om te komen tot een landsdekkend stelsel van publieke regionale ontwikkelingsmaatschappijen ter versterking van de regionale economie.

Over het voornemen tot mede-oprichting van ROM Regio Utrecht BV, dochtermaatschappij Participatiefonds ROM Regio Utrecht BV en Groiefonds Flevoland BV is op ambtelijk niveau op constructieve wijze overleg gevoerd. Op basis van dit overleg en de ontvangen conceptstatuten van de vennootschappen brengen wij graag onderstaand enkele punten onder uw aandacht. De Algemene Rekenkamer treedt bij haar toetsing op grond van de CW 2016 overigens niet in de beleidskeuze: we beschouwen de keuze voor de oprichting van de rechtspersonen als een gegeven.



Aandachtspunten bij de voorstellen

Inrichting van de vennootschappen

Op basis van de door ons ontvangen oprichtingsakten van beide vennootschappen vragen wij uw aandacht voor de volgende aspecten in de inrichting van de vennootschappen:

Het Burgerlijk Wetboek benoemt weliswaar reeds bepaalde functies die met elkaar onverenigbaar zijn, zoals het gelijktijdig in dienst zijn van de vennootschap met het zijn van Commissaris van de vennootschap, maar in de specifieke situatie van overheidsaandeelhouderschap behoeft dit ons inziens aanvulling in de conceptstatuten van de vennootschappen. Om dubbele loyaliteiten te voorkomen, achten wij het bij staatsdeelnemingen onwenselijk dat bestuurders of medewerkers (ambtenaren) in dienst van de aandeelhouders van de vennootschap kunnen worden benoemd in het bestuur c.q. de directie of in de raad van commissarissen van deze vennootschap. We zien dat dit nog niet statutair is geregeld voor de directie en de raad van commissarissen van de ROM Regio Utrecht BV, voor de directie van het Participatiefonds ROM Regio Utrecht BV en voor het bestuur van het Groeifonds Flevoland BV voor het bestuur.

Vanuit het oogpunt van onafhankelijk toezicht zou het verder uitgesloten moeten worden dat binnen dezelfde vennootschappen bestuurders/directieleden (direct) kunnen overstappen naar de raad van commissarissen en vice versa.

Zowel voor wat betreft de directie van ROM Regio Utrecht BV als voor het bestuur van Groeifonds Flevoland BV is in de oprichtingsakten aandacht voor het voorkomen van belangenverstrengeling. In beide gevallen wordt in de oprichtingsakten geregeld dat een directeur cq. het bestuur geen besluit mag nemen wanneer hij daarbij een direct of indirect persoonlijk belang heeft dat *tegenstrijdig* is met het belang van de vennootschap. Gegeven het publieke karakter van de vennootschappen is dit volgens ons te beperkt en zou statutair vastgelegd moeten zijn dat directeuren cq. bestuurders, als ook de leden van investeringscommissies, van de vennootschappen sowieso niet deelnemen aan vergaderingen en besluitvorming wanneer zij een persoonlijk belang bij een zaak of onderwerp hebben, ongeacht de vraag of sprake is van tegenstrijdige belangen of niet. Zij beslissen immers over de inzet van publiek geld (in de vorm van participaties en leningen) ten behoeve van private partijen en daarbij is het zaak dat belangenverstrengeling of de schijn hiervan te allen tijde wordt voorkomen.

Subsidieverstrekking aan ROM Regio Utrecht BV en ROM Flevoland

Naast het startkapitaal in de vorm van aandelen, bent u voornemens om vanuit uw beleidsrol subsidies toe te kennen als dekking voor een deel van de exploitatiekosten voor beide BV's. Voor de volledigheid attenderen wij u erop dat u als subsidieverstrekker een zelfstandige bevoegdheid en verantwoordelijkheid heeft



om te controleren of de door u verstrekte subsidie recht- en doelmatig wordt besteed en om in te grijpen als dit niet het geval mocht zijn. De Algemene Rekenkamer kan op grond van artikel 7.24 lid 1 onder a en 7.34 van de CW 2016 onderzoek ter plaatse verrichten bij rechtspersonen die een subsidie ten laste van de rijksbegroting ontvangen.

Exitstrategie Staat bij revolverende fondsen

Beide investeringsfondsen worden opgezet als revolverende fondsen. De Algemene Rekenkamer heeft op 16 april 2019 een onderzoek gepubliceerd over revolverende fondsen van het Rijk¹. Uit dit onderzoek blijkt dat revolverende fondsen op tal van manieren worden ingezet. Bij sommige fondsen participeert de Staat voor onbepaalde tijd, terwijl bij andere vooraf bepaald is hoe lang de Staat in het fonds zal deelnemen. Hoewel de participatie in ROM's doorgaans voor onbepaalde tijd is, blijft dit soms onbenoemd. De voorhangprocedure zou aan informatiewaarde winnen als dit door u wel expliciet wordt benoemd.

Indien het toch de bedoeling is dat de Staat op enig moment uit deze ROM's terugtreedt, dan is het ook van belang dat er is nagedacht over de mogelijkheden die de Staat hiervoor heeft en de voorwaarden waaronder dat gebeurt.

Informatievoorziening over financiële prestaties van de fondsen

Een ander punt dat uit ons onderzoek naar revolverende fondsen naar voren komt, is dat er niet in alle gevallen duidelijke afspraken met het parlement worden gemaakt over de informatievoorziening aan het parlement over de financiële prestaties van revolverende fondsen. Wij denken hierbij aan informatie over de geplande en gerealiseerde mate van revolveren, het aantal maal dat een fonds moet revolveren of het behalen van (jaarlijkse) investeringsdoelstellingen.

Het lijkt ons van belang dat u bij aanvang van het Participatiefonds ROM Regio Utrecht BV en het Groeifonds Flevoland BV het parlement informeert over de verwachte of nagestreefde financiële prestaties van de fondsen en het parlement periodiek gedurende de looptijd van het fonds op de hoogte houdt van de financiële prestaties van de fondsen. Verder zou u in overweging kunnen nemen om ook de financiële prestaties van de andere Regionale Ontwikkelingsfondsen periodiek in kaart te brengen en als geheel aan het parlement mede te delen. Zo krijgt het parlement ook inzicht in het rendement van deze vorm van regionale economische ontwikkeling in de diverse regio's in Nederland.

¹ Zicht op revolverende fondsen van het Rijk, publicatie van de Algemene Rekenkamer van 16 april 2019. <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2019/04/16/zicht-op-revolverende-fondsen-van-het-rijk>



Bevoegdheden rekenkamers bij gezamenlijke overheidsdeelnemingen

Uw voornemen voorziet erin dat de Staat met een kapitaalstorting van 8 miljoen euro een belang neemt van 37% in de Participatiefonds ROM Regio Utrecht BV en met een kapitaalstorting van ook 8 miljoen euro een belang neemt van 50% in de Groeifonds Flevoland BV. Dit betekent dat de Algemene Rekenkamer bij deze BV's controlebevoegdheden krijgt op grond van artikel 7.24 onder e van de CW 2016. De bevoegdheid van de Algemene Rekenkamer strekt zich – op grond van de huidige regelgeving - echter niet uit tot het doen van onderzoek *ter plaatse* bij beide vennootschappen. Ook valt de dochteronderneming van de ROM Regio Utrecht buiten het controlebeleid van de Algemene Rekenkamer.

De huidige CW 2016 geeft de Algemene Rekenkamer uitsluitend de bevoegdheid om bij BV's en NV's ter plaatse onderzoek te doen indien de Staat meer dan 50% van de aandelen houdt. Ook de huidige Gemeentewet en de Provinciewet geven decentrale rekenkamers uitsluitend de bevoegdheid onderzoek ter plaatse te doen indien gemeenten c.q. provincies – alleen of samen met andere gemeenten c.q. provincies – een meerderheidsbelang in de vennootschap houdt. Voor beide op te richten vennootschappen is de voorgestelde eigendomsverdeling echter dusdanig dat geen van de participerende bestuurslagen een meerderheidsbelang in de vennootschap zal verkrijgen, waardoor zowel op grond van de CW 2016 als de Provinciewet en de Gemeentewet onderzoek van rekenkamers ter plaatse niet mogelijk is. Dit terwijl (nagenoeg) het gehele aandelenkapitaal in de vennootschappen in bezit is van overheden.

Op dit moment ligt het *wetsvoorstel Versterking decentrale rekenkamers* ter behandeling in de Tweede Kamer². Het wetsvoorstel breidt de onderzoeksbevoegdheid van rekenkamers uit naar vennootschappen waarin gemeenten, provincies en/of de Staat *gezamenlijk* een meerderheidsbelang hebben, zonder dat één publieke aandeelhouder een belang heeft van meer dan 50%. Als deze wet door het parlement wordt aangenomen conform het huidige voorstel, krijgen zowel de Algemene Rekenkamer als decentrale rekenkamers wel de bevoegdheid om ter plaatse onderzoek te doen bij de ROM Regio Utrecht BV en de Groeifonds Flevoland BV.

Wat het wetsvoorstel echter *niet* regelt, is de bevoegdheid van rekenkamers om ter plaatse onderzoek te doen bij (klein)dochterondernemingen van gezamenlijke overheidsdeelnemingen. Dit is voor de Algemene Rekenkamer een punt van zorg, aangezien de eigenlijke bedrijfsactiviteiten van veel overheidsdeelnemingen in

² Wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet en de Comptabiliteitswet 2016 in verband met het afschaffen van de decentrale rekenkamerfunctie en het uitbreiden van de bevoegdheden van de rekenkamers (Wet versterking decentrale rekenkamers), (Kamerstuk 35298-2), aangeboden aan de Tweede Kamer op 4 oktober 2019.



(klein)dochterondernemingen worden uitgevoerd.³ De regering heeft in de memorie 5/5 van toelichting bij het wetsvoorstel aangegeven dat het haar niet is gebleken dat in de huidige praktijk noodzaak bestaat voor een verdere uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheden van rekenkamers op dit punt. De voorgenomen oprichting van het Participatiefonds ROM Regio Utrecht BV als een 100% dochteronderneming van ROM Regio Utrecht BV laat echter zien dat dergelijke situaties zich wel degelijk voordoen. De Algemene Rekenkamer en decentrale rekenkamers hebben straks niet de bevoegdheid onderzoek ter plaatse te doen bij deze dochteronderneming, terwijl daar nu juist het publieke geld wordt uitgegeven. Op basis van het bovenstaande dringen wij erop aan dat het wetsvoorstel Versterking decentrale rekenkamers wordt gewijzigd op dit punt.

Wij verzoeken u een afschrift van deze brief bij uw voornemen tot oprichting van de vennootschappen mee te zenden aan de Staten-Generaal.

Een afschrift van deze brief zal door ons verstuurd worden aan de minister van Economische Zaken en Klimaat. Daarnaast zullen wij een afschrift van deze brief versturen aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Financiën vanwege hun verantwoordelijkheid voor respectievelijk het wetsvoorstel Versterking decentrale rekenkamers en de CW 2016.

³ Zie o.a.: Bevoegdheid van rekenkamers bij (klein)dochterondernemingen van gezamenlijke overheidsdeelnemingen, Brief van de Algemene Rekenkamer van 28 november 2019, (Kamerstuk 35298-5).