

PERSOONLIJK
Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Postbus 20350
2500 EJ DEN HAAG

Postbus 20015
2500 EA Den Haag
070 342 43 44
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

datum 6 juni 2023
betreft Oprichting rechtspersoon t.b.v. bouw en exploitatie PALLAS reactor; overleg op grond van art. 4.7 CW 2016

Geachte heer Kuipers,

Bij brief van 28 maart 2023 - kenmerk 3556760-1045496-PMI - verzoekt u om overleg op grond van art. 4.7 Comptabiliteitswet 2016 (CW 2016) over de oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon met als werknaam 'NewCo B.V.'. Het betreft een nieuwe vennootschap ten behoeve van de bouw en exploitatie van de PALLAS-reactor en het Nuclear Health Center (NHC) en de tijdelijke voortzetting van de activiteiten in de bestaande Hoge Flux Reactor. U bent voornemens om aan deze rechtspersoon eigen vermogen en leningen te verstrekken.

Ten behoeve van de beoordeling van uw voornemen hebben wij gebruik gemaakt van de door u meegezonden concepttoelichting aan de Eerste en Tweede Kamer, het concept *Afwegingskader aangaan en afstoten van een deelneming* (Afwegingskader) en de conceptstatuten van NewCo B.V. Op basis van deze stukken geven wij onderstaand enkele aandachtspunten met betrekking tot uw voorstel mee. Tot slot gaan wij in op de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij de nieuwe organisatie.

1 Inhoudelijke aandachtspunten bij het voorstel

Uit uw brief maken wij op dat uw voornemen bestaat uit twee hoofdelementen, namelijk:

- a. de oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon;
- b. het verstrekken van eigen vermogen aan deze rechtspersoon.

U stelt voor om Stichting Pallas en Stichting NRG te laten fuseren en vervolgens de nieuwe stichting om te zetten in een kapitaalvennootschap, waarin de Staat 100% van het aandelenkapitaal zal houden. De vermogensverstrekking door de Staat zal plaatsvinden door kapitaal op de aandelen te plaatsen. De verstrekking van eigen vermogen is bedoeld

ons kenmerk 23003361 R
bijlage(n)

voor de bouw van het PALLAS-project. U geeft aan hiervoor ook een aantal leningen te willen verstrekken.

De Staat zal, ook nadat de bouw van de nieuwe reactor gereed is, als aandeelhouder verbonden zijn met de op te richten organisatie. Het overleg met de Algemene Rekenkamer op grond van artikel 4.7 CW2016 ziet specifiek op de oprichting van de rechtspersoon en de vormgeving van verantwoording en toezicht. Wij hebben bij dit overleg niet in de insteek – noch toereikende informatie – om het PALLAS-project zelf inhoudelijk te beoordelen. Verderop in deze brief (punt 1.6) vragen wij uw aandacht voor enkele mogelijke aanscherpingen in de statuten.

De oprichting van de nieuwe vennootschap en het aangaan van de deelneming moet worden gezien binnen het bredere kabinetsvoornemen om te investeren in de nieuwe PALLAS-reactor én de exploitatie daarvan voor langere termijn te borgen. Dit zijn beleidsmatige afwegingen waar de Algemene Rekenkamer niet in treedt. Wij achten het wel belangrijk dat u het parlement duidelijk en volledig inzicht geeft in de overwegingen bij en de consequenties van deze voorstellen, opdat een zorgvuldige en integrale afweging kan worden gemaakt. Daartoe behoeft een aantal thema's ons inziens verduidelijking. We lichten deze hieronder eerst toe.

1.1 Verduidelijking publiek belang, beleidsdoelen en keuze voor aandeelhouderschap

Volgens de *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022* ligt de primaire reden voor de Staat om aandelen te houden in de bijdrage die dat aandeelhouderschap kan leveren aan de borging van publieke belangen. Het beleidsdepartement is verantwoordelijk voor de definiëring van deze publieke belangen. In uw brief aan de Tweede Kamer van 20 september 2022¹ en uw concepttoelichting gaat u in op het maatschappelijke belang van de *publieke investering in een nieuwe reactor*. U geeft aan dat zonder de bouw van een nieuwe reactor de voorzieningszekerheid van medische isotopen in gevaar komt en dat deze zonder publieke financiering niet zal worden gebouwd. Uw brief van september 2022 benoemt ook enkele andere maatschappelijke belangen, waaronder een versterking van de bredere nucleaire kennis- en onderzoeksfunctie binnen Nederland en de geostrategische weerbaarheid van Nederland en de rest van de EU. De overwegingen waarom deze belangen het beste kunnen worden geborgd door publiek aandeelhouderschap, komt in uw nu voorliggende toelichting en het Afwegingskader echter onvoldoende helder naar voren.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 33 626, nr. 16.

Wij raden u daarnaast aan om in uw voorstel aan het parlement nader uit te werken welke publieke belangen specifiek aan de orde zijn bij de exploitatie van de PALLAS-reactor. Ook de keuze om deze belangen te borgen via het aandeelhouderschap - en niet bijvoorbeeld door het (ook) wettelijk regelen van de structurele activiteiten van de onderneming - verdient ons inziens een nadere onderbouwing. Hierbij kunt u ook nader ingaan op de vraag hoe het beoogde publiek aandeelhouderschap zich verhoudt tot de door u genoemde commerciële activiteiten van de onderneming. Ook adviseren wij om concrete beleidsdoelen en financiële doelen te formuleren. Dit geeft focus bij de uitvoering van het aandeelhouderschap en later bij de aangekondigde evaluatie over de toegevoegde waarde van het aandeelhouderschap. Daarnaast is dit van belang voor het budget- en informatierecht van het parlement en versterkt dit de verantwoording achteraf.

1.2 Keuze voor aandeelhouderschap bij vakminister ('beleidsdeelneming')

In uw toelichting geeft u aan bewust te kiezen voor het leggen van de aandeelhoudersrol bij de minister van VWS ('beleidsdeelneming'). Ten eerste acht u het denkbaar dat de Staat de komende jaren mogelijk aanvullende financiering moet verstrekken; ten tweede acht u voor de verdere ontwikkeling van NewCo en de strategie een nauwe samenwerking met uw departement noodzakelijk. De beleidsmatige en sectorale kennis die bij het beleidsdepartement aanwezig is, is volgens u van belangrijke toegevoegde waarde.

Wij vinden het niet duidelijk hoe deze keuze strookt met het kabinetsbeleid ten aanzien van staatsdeelnemingen. De Nota Deelnemingenbeleid geeft twee redenen om de aandeelhoudersrol te leggen bij de vakminister in plaats van de minister van Financiën, namelijk:

1. Als wet- en regelgeving verbieden dat het aandeelhouderschap van twee deelnemingen in één hand ligt;
2. Als de rol van de aandeelhouder gezien de aard van de onderneming beperkt is.

Het tweede punt kan volgens de nota aan de orde zijn als een onderneming weinig vrijheid kent om te ondernemen en vooral het beleid van de staat uitvoert. Bijvoorbeeld als de deelneming geen eigen strategie heeft, of financieel afhankelijk is van de staat. Volgens de nota is de expertise van het ministerie van Financiën op het gebied van aandeelhouderschap dan minder relevant. Wij achten het van belang dat u nader toelicht hoe uw voorstel zich verhoudt tot het deelnemingenbeleid.

In uw brief schrijft u verder dat de beleidsmatige en sectorale kennis van uw ministerie van belang is geweest bij de keuze voor het beleggen van de aandeelhoudersrol. Wij merken op dat de voorgestelde doelstelling van de vennootschap breder wordt geformuleerd in het concept voorstel dan alleen het voorzien in medische radio-isotopenproductie. De organisatie moet naast de productie ook bijdragen aan hoogwaardig (onafhankelijk) nucleair onderzoek en innovatie en dienstverlening aan organisaties die met nucleaire technologie werken. De aard van het voorgestelde aandeelhouderschap kan ons inziens daarom verder worden verduidelijkt door ook in te gaan op de redenen dat andere ministers, bijvoorbeeld de minister van EZK, als aandeelhouder zijn afgevallen.

1.3 Bevoegdheden van de minister ten aanzien van de rechtspersoon

Bevoegdheden minister vanuit aandeelhoudersrol

Wij constateren dat in het algemeen de conceptstatuten goed aansluiten bij uw wens om als aandeelhouder nauw betrokken te zijn bij de vennootschap. Er is vastgelegd dat het bestuur voorafgaande goedkeuring van de algemene vergadering van aandeelhouders nodig heeft bij belangrijke besluiten, zoals grote (des)investeringen en besluiten die een verandering in het karakter van de vennootschap teweeg brengen (artikel 13.13). Ook is vastgelegd dat het bestuur *na overleg met de aandeelhouder* het strategisch plan van de onderneming opstelt (artikel 13.17).

Tegelijkertijd constateren we dat niet alle ruimte is benut die Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek biedt voor de bevoegdheden van aandeelhouders bij een besloten vennootschap. Zo is er geen bepaling opgenomen dat de algemene vergadering algemene of concrete aanwijzingen kan geven aan het bestuur.

We bevelen u aan om toe te lichten aan het parlement welke afwegingen u heeft gemaakt om mogelijke bevoegdheden voor de aandeelhouder niet op te nemen in de statuten.

Bevoegdheden minister als leningverstrekker

U geeft aan dat u voor de bouw van het PALLAS-project een aantal leningen wilt verstrekken aan de vennootschap. Daarbij wilt u in de voorwaarden een aantal aanvullende afspraken vastleggen om risico's die inherent zijn aan een complex en omvangrijk bouwproject als PALLAS, te mitigeren. We onderschrijven het belang van aanvullende afspraken ter borging van een rechtmatige en doelmatige besteding van de publieke middelen.

1.4 Betrokkenheid parlement bij de besluitvorming en financieel overzicht

In uw brief schrijft u dat het kabinet in de zomer van 2023 een definitief besluit wil nemen over het PALLAS-project. U geeft aan dat hierbij aan een 4-tal belangrijke voorwaarden moet worden voldaan, waaronder het vooraf afronden van de wettelijke procedures voor het oprichten van de vennootschap. Op basis van uw brief is ons niet duidelijk of u ook het definitieve besluit van het kabinet wilt voorleggen aan het parlement. Wij merken op dat het parlement op het moment van deze voorhang over minder informatie beschikt dan het kabinet te zijner tijd bij het definitieve besluit. Ons inziens is het belangrijk dat het parlement in de gelegenheid wordt gesteld de keuzes ten aanzien van het PALLAS-project in samenhang te beoordelen. U werkt nog aan een plan voor de governance van het bouwproject en de volledige financiering hiervan. Ons inziens ontbreekt er op dit moment ook nog een compleet financieel overzicht van het plan. Wij denken hierbij aan de financiële positie van de bestaande stichtingen, de verwachte financiële gevolgen van het openhouden van de huidige kernreactor, een inschatting van de risico's in de bouwfase en de financiële consequenties van de afspraken met de Europese Commissie over de toekomstige ontmanteling. Tevens raden wij u aan duidelijk te maken aan het parlement waarom u kiest voor de huidige financieringsstructuur waarbij u zowel eigen als vreemd vermogen aan de deelneming verschaft.

1.5 Mogelijke aanscherpingen in de statuten

Aanwijzingsbevoegdheid algemene vergadering van aandeelhouders

Hierboven, in paragraaf 1.3, wezen wij al op de mogelijkheid om in de statuten van een bv een aanwijzingsbevoegdheid voor de aandeelhouder op te nemen. Gezien uw wens om inhoudelijk nauw betrokken te zijn bij de op te richten vennootschap, geven we u in overweging om een dergelijke bevoegdheid in de statuten vast te leggen.

Geen ambtenaren als bestuurder of commissaris

In de concept statuten is aandacht voor het voorkomen van belangenverstremming. 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 niet. Zo achten wij het onwenselijk dat ambtenaren in het bestuur worden benoemd omdat deze enerzijds in het belang van de vennootschap moeten handelen en anderzijds hiërarchisch onder de minister vallen. Wij geven u in overweging dit aan te scherpen.

Eisen aan verslaglegging

Hierboven benoemden wij al het belang van een eenduidige en scherpe omschrijving van de maatschappelijke belangen, beleidsdoelen en financiële doelen. Deze elementen kunnen dan ook terugkomen in de doelomschrijving van de organisatie en de jaarlijkse verantwoording.

2 Bevoegdheden Algemene Rekenkamer bij de vennootschap

Uw voornemen voorziet erin dat de Staat straks 100% aandeelhouder is van de op te richten vennootschap. Ook zal de organisatie leningen ontvangen ten laste van de rijksbegroting.

Bevoegdheid op grond van het aandeelhouderschap

Onderzoek van de Algemene Rekenkamer bij staatsdeelnemingen kan zich richten op oordeelsvorming over het beleid dat de minister met betrekking tot de vennootschap voert en de concrete vervulling van het aandeelhouderschap door de minister.

Omdat het in dit geval gaat om een deelneming waarbij de Staat meer dan 50% van de aandelen houdt, is de Algemene Rekenkamer op grond van artikel 7.35 van de CW 2016 bevoegd om, indien zij dat nodig acht, nadere inlichtingen in te winnen, overlegging van stukken te vorderen of onderzoek ter plaatse bij de vennootschap uit te voeren.

Bevoegdheid op grond van de lening

De verstrekking van een lening vanuit de rijksbegroting geeft de Algemene Rekenkamer - op grond van artikelen 7.25 en 7.34 CW 2016 - de bevoegdheid om bij de vennootschap ter plaatse onderzoek te verrichten, gericht op oordeelsvorming over het beleid en het toezicht van de minister.

Verdere procedure

Wij verzoeken u een afschrift van deze brief bij uw voornemen tot oprichting van de vennootschap mee te sturen aan het parlement.

Algemene Rekenkamer

drs. E. (Ewout) Irrgang,
wnd. president

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