

Vergaderjaar 2016–2017

28 165

Deelnemingenbeleid rijksoverheid

E

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN VAN FINANCIEN EN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 februari 2017

In de Miljoenennota is aangekondigd dat het kabinet nog deze kabinetsperiode een voorstel uitwerkt voor een nationale financieringsinstelling. Met deze brief presenteert het kabinet de opzet van deze Nederlandse financierings- en ontwikkelingsinstelling: Invest-NL.

Invest-NL wordt opgericht om gewenste investeringen in bedrijven en projecten mogelijk te maken die vanwege hun onzekere risicorendementsverhouding of lange onzekere terugverdientijden onvoldoende financiering in de markt kunnen aantrekken. Invest-NL ondersteunt de ontwikkeling van projecten en bedrijven en krijgt daartoe bestaande financieringsinstrumenten en een kapitaalstorting van in totaal € 2,5 miljard om financiering mogelijk te maken. Hierdoor kunnen initiatieven een beroep doen op private financiering van onder meer institutionele beleggers en Europese fondsen en programma's. Op beide punten is verbetering nodig; andere landen met een «National Promotional Bank or Institution» doen dit beter.

Allereerst zal Invest-NL een rol gaan spelen bij risicovolle activiteiten van ondernemingen op het gebied van grote transitie-opgaven. Nederland staat net als de rest van de wereld voor grote transities op gebieden als energie, verduurzaming, mobiliteit, voedsel en digitalisering van de industrie en van maatschappelijke domeinen als zorg, veiligheid en onderwijs. Deze investeringen spelen zich af op een snijvlak van publieke belangen en private mogelijkheden.

Ten tweede is het belangrijk dat start-ups doorgroeien naar grotere ondernemingen, zodat er nieuwe banen bij blijven komen. Risicokapitaal is daarvoor van groot belang. Invest-NL kan op basis van een bedrijfsmatige beoordeling van business cases een belang nemen in (fondsen die investeren in) start- en scale-ups om daarmee ook het aantrekken van privaat vermogen mogelijk te maken. Het huidige instrumentarium voor

ondernemingsfinanciering van het Ministerie van Economische Zaken zal overgaan naar Invest-NL en worden gestroomlijnd. Extra risicokapitaal ondersteunt ook de private kredietverlening aan het mkb, omdat kredietverleners in toenemende mate meer buffervermogen verlangen voor zij kunnen financieren.

Ten derde zal Invest-NL op het terrein van financiering van export en buitenlandse investeringen ondersteuning geven aan Nederlandse bedrijven voor het internationaal vermarkten van hun producten en oplossingen voor wereldwijde vraagstukken. Daarvoor worden bestaande instrumenten voor internationale financiering en ontwikkeling van de verschillende ministeries gebundeld. Invest-NL maakt het ook mogelijk dat Nederlandse bedrijven kunnen meedingen naar opdrachten van buitenlandse partijen die integrale oplossingen vragen (van planontwikkeling, financiering tot realisatie).

Invest-NL wordt daarmee hét loket en de financieringspartner voor Nederlandse ondernemers en projecteigenaren op zoek naar financiering voor investeringen in Nederland en uitbreiding van hun activiteiten op buitenlandse markten.

Voor alle activiteiten van Invest-NL geldt dat aanvullend aan de markt wordt gewerkt. Voorwaarden voor de activiteiten van Invest-NL zijn bedrijfseconomische principes en een vastgesteld minimaal positief rendement. Het krijgt daarvoor een private rechtsvorm als deelneming van het Rijk met een wettelijke basis.

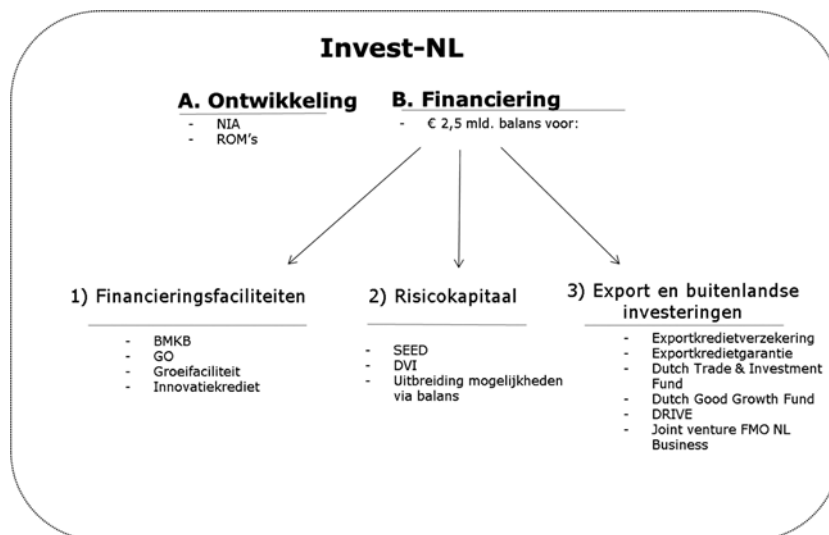
Deze brief geeft de verdere uitwerking en toelichting van Invest-NL aan de hand van de volgende 4 punten:

1. Invest-NL: Een Nederlandse financierings- en ontwikkelingsinstelling;
2. Aansturing en organisatie Invest-NL;
3. Financiën;
4. Vervolg.

1. Invest-NL: Een Nederlandse financierings- en ontwikkelingsinstelling

Met Invest-NL worden de expertises en middelen (voor projectontwikkeling, financieren en verzekeren – nationaal en internationaal) op één plek samengebracht in een vormgeving die herkenbaar is voor de markt. Het opereren als zelfstandige instelling in de markt maakt het mogelijk dat:

- individuele investeringsbeslissingen onafhankelijk en op basis van zakelijke overwegingen worden genomen;
- meer en effectief gebruik wordt gemaakt van Europese cofinancieringsinstrumenten.



Invest-NL richt zich op: A) het ontwikkelen van projecten en B) het bevorderen van financiering. Hierbij gaat het om 1) de uitvoering van financieringsinstrumenten, 2) risicokapitaal voor doorgroeiende bedrijven en risicovolle projecten, en 3) het bedienen van het Nederlandse internationaal opererende bedrijfsleven. Onderdeel B krijgt een eigen balans van op termijn € 2,5 miljard. Invest-NL zal geen financiering verstrekken aan Nederlandse publieke instanties.

A. Ontwikkeling

De ontwikkelactiviteit betreft zowel ondersteuning bij de business development van startende en doorgroeiende innovatieve bedrijven als ondersteuning bij het tot stand komen van projecten. In beide gevallen gaat het om het financierbaar maken van bedrijven of projecten met zo veel mogelijk private inleg. De ontwikkeltak van Invest-NL zal ertoe bijdragen dat projecten die nu onvoldoende van de grond komen op het terrein van de transitie-opgaven, zoals in de energie(besparing) en verduurzaming, worden vlotgetrokken. Tevens kan Invest-NL als regisseur optreden om met de markt financieringsbronnen bij elkaar te brengen en kleinere projecten te bundelen en te standaardiseren.

In de ontwikkeltak wordt het volgende opgenomen:

- Het NIA dat in 2015 door Rijk en provincies is opgericht, zal in Invest-NL opgaan. Het NIA ondersteunt overheden, publiek-private consortia en ondernemingen bij de ontwikkeling van financierbare investeringsprojecten en bij de toegang tot (private) financiering.
- De uitoefening van het Rijksaandeelhouderschap van de Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's) zal bij Invest-NL worden belegd¹. Dit om de verbinding tussen regionale partijen en de nieuwe financierings- en ontwikkelingsinstelling te borgen. De samenwerking met Invest-NL zal verder worden uitgewerkt in nauwe samenspraak met de ROM's en de provincies.

¹ De Staat blijft via de Minister van Economische Zaken aandeelhouder. Uitoefening van de volmacht daarvan gaat over naar Invest-NL, waarvan de effectieve vormgeving nog zal worden bepaald. Kapitaalstortingen naar de ROM's, uitkering van dividenden door de ROM's of opbrengsten uit verkoop van aandelen in de ROM's zullen dan via Invest-NL verlopen, en hebben derhalve geen invloed op het uitgavenkader van de Rijksbegroting.

- De ervaring van FMO op het terrein van projectontwikkeling en *financial engineering* wordt via een joint venture verbonden aan Invest-NL.

B. Financiering

De huidige vormgeving van het nationale instrumentarium, met regelingen en instrumenten die via de rijksbegroting lopen en door de overheid worden uitgevoerd (zoals een deel van het instrumentarium van Economische Zaken), brengt beperkingen met zich mee om rechtstreeks risicokapitaal te verstrekken en om goed aan te sluiten op de voortdurend veranderende behoeftes in de markt.

Invest-NL kan als private deelneming van het Rijk bovendien beter gebruik maken van Europese fondsen.

1) Financieringsinstrumenten

- Invest-NL zal de uitvoering op zich nemen van de financieringsinstrumenten GO, BMKB, de Groeifaciliteit en het Innovatiekrediet.²

2) Risicokapitaal

- Voor het ondersteunen van start- en scale-ups en innovatieve bedrijven krijgt Invest-NL de beschikking over de SEED Capital regeling en wordt het aandeelhouderschap in het Dutch Venture Initiative (DVI) overgebracht van PPM Oost naar Invest-NL.
- De huidige SEED Capital regeling en het DVI bieden ruimte om de doorgroei van start-ups naar scale-ups te financieren. Invest-NL zal de mogelijkheden hiertoe uitbreiden, bijvoorbeeld richting hightech investeringen. Voor situaties waarin bestaande financieringsinstrumenten onvoldoende soelaas bieden, beschikt Invest-NL over eigen middelen (kapitaal) voor het verstrekken van (co)financiering en om financieel te kunnen participeren als aandeelhouder.
- De instelling kan ook bijdragen aan het financieren van risicovolle, innovatieve projecten, bijvoorbeeld in de energietransitie, waar die nu niet van de grond komen. Randvoorwaarde is dat sprake is van een sluitende business case. Invest-NL is immers een financieringsinstelling en verstrekt geen (impliciete) subsidies.
- De instelling kan met de eigen middelen inspelen op Europese regelingen in die gevallen waarin een Europese regeling nationale cofinanciering vereist.

3) Export en Buitenlandse Investerings

- In Invest-NL worden de instrumenten voor internationale financiering van verschillende ministeries samengebracht met de financieringsinstrumenten die ook een ontwikkelingscomponent hebben. Op die manier wordt Nederlandse bedrijven één loket geboden met alle overheidsfaciliteiten en nieuwe ondersteuningsmogelijkheden vanuit Invest-NL.
- De activiteiten van Atradius Dutch State Business (exportkredietverzekering, exportkredietgarantie, investeringsverzekering) worden aangesloten op de internationale tak van Invest-NL³. Er komt – in aanvulling op de huidige activiteiten – een loket waar banken

² Van regelingen die overgaan naar de instelling zal worden gezien of en hoe deze voor rekening en risico van de instelling kunnen worden verstrekt. De overdracht van de uitvoeringsactiviteiten van RVO, die deze regelingen nu uitvoert, zal op een zorgvuldige manier geschieden, met aandacht voor de beleidsmatige en financiële samenhang van het huidige instrumentarium.

³ Deze aansluiting zal verlopen via de uitvoeringsovereenkomst van het Ministerie van Financiën en ADSB. De ekv zal hierbij voor rekening en risico van het Rijk (op de begroting van Financiën) blijven.

financiering kunnen aantrekken voor met de exportkredietverzekering gedekte transacties tegen een vaste rente.

- De internationale financieringsregelingen worden gebundeld in Invest-NL: het gaat om het Dutch Good Growth Fund (DGGF, onderdelen «Investeren Nederlands mkb» en «Exporteren Nederlands mkb»), Dutch Trade and Investment Fund (DTIF) en het Development Related Infrastructure Investment Vehicle (DRIVE).
- FMO NL-business⁴ wordt via een joint venture aan Invest-NL verbonden⁵. NL-business is het deel van FMO dat zich bezighoudt met de ontwikkeling van internationale projecten en het bieden van financieringsoplossingen voor het Nederlandse bedrijfsleven.

BNG en NWB

Er zijn naast de genoemde financieringsregelingen en organisaties ook twee publiekesectorbanken in de markt actief waarvan het Rijk medeaandeelhouder is, de BNG Bank (Bank Nederlandse Gemeenten) en NWB Bank (Nederlandse Waterschapsbank). Deze banken ondersteunen overheidsbeleid door op basis van hun kredietwaardigheid goedkope financiering te verstrekken aan gemeenten, woningbouwcorporaties, ziekenhuizen, scholen en nutsbedrijven. De twee banken zijn niet gespecialiseerd in projectontwikkeling of verstrekking van risicodragend kapitaal. Er wordt daarom vooralsnog minder toegevoegde waarde gezien in het samenvoegen van Invest-NL met BNG Bank of NWB Bank. Wel worden mogelijkhedenesignaleerd in samenwerking op projectniveau, waarbij BNG Bank en NWB Bank – evenals andere partijen – kunnen optreden als verschaffer van het vreemd vermogen. Daarmee kan meer gebruik worden gemaakt van de bestaande infrastructuur en de kennis, ervaring en netwerken van alle bestaande spelers, zowel publiek als privaat.

2. Aansturing en organisatie Invest-NL

Invest-NL werkt additioneel aan de markt. De organisatievorm en aansturing is erop gericht om dit zeker te stellen. Er mag geen sprake zijn van «crowding out»: reguliere private financiering van investeringen door banken en andere financiers mag niet worden weggedrukt door financiering met betrokkenheid van Invest-NL. Andersom mag ook geen sprake zijn van «crowding in»: private financiering via Invest-NL moet niet als een vorm van debudgettering van overheidsuitgaven – buiten het zicht van publieke verantwoording – kunnen worden benut. De governance van Invest-NL zal voorzien in waarborgen tegen zowel «crowding out» als «crowding in».

Het kabinet geeft Invest-NL vorm als een zelfstandige privaatrechtelijke deelneming, met de Staat als 100% aandeelhouder. Dit draagt ertoe bij dat individuele investeringsbeslissingen onafhankelijk en op basis van zakelijke overwegingen worden genomen. Het aandeelhouderschap van Invest-NL komt te liggen bij het Ministerie van Economische Zaken. De drie betrokken Ministers bepalen met betrekking tot zwaarwegende besluiten de aandeelhoudersinstructie.

De missie en taken worden vastgelegd in een wet. De aansturing van Invest-NL vindt verder plaats via op te stellen statuten en het aandeelhouderschap volgens het vennootschapsrecht. Het kabinet zal de komende maanden de wet en statuten uitwerken. Invest-NL krijgt een rende-

⁴ Invest-NL voert de exportfinanciering uit in samenwerking met de relevante partijen zoals FMO en Atradius Dutch State Business.

⁵ Dit is een joint venture tussen Invest-NL en FMO.

mentseis op het eigen vermogen om te borgen dat het vermogen behouden blijft⁶. Het normrendement zal gedifferentieerd worden opgebouwd en is afhankelijk van het type financieringsactiviteiten dat de instelling gaat ondersteunen.

Instrumenten of fondsen die het voor rekening en risico van ministeries uitvoert, worden afgescheiden van het eigen vermogen van de Invest-NL. Voor het uitvoeren van financieringsregelingen of (bestaande) fondsen voor rekening en risico van het Rijk worden, zoals gebruikelijk, uitvoeringsovereenkomsten afgesloten met de opdrachtgevende – en politiek verantwoordelijke – departementen.

3. Financiën

Voor de financiering krijgt Invest-NL een kapitaalstorting die vanaf 2017 in stappen van € 0,5 miljard zal worden opgebouwd naar € 2,5 miljard.⁷ De vormgeving van de kapitaalstortingen zal zodanig gekozen worden dat deze kwalificeren als financiële transactie. Een randvoorwaarde is dat de activiteiten een voldoende marktconform rendement genereren. De hoogte van de eenmalige opstartkosten en de kosten voor de ontwikkelactiviteiten zijn afhankelijk van de verdere uitwerking van het voorstel. De dekking hiervan wordt betrokken bij de voorjaarsbesluitvorming.

Met de indiening van een wetsvoorstel ter inkadering van Invest-NL wordt aan de voorhangprocedure in de zin van artikel 34 van de Comptabiliteitswet en bijbehorende advisering door de Algemene Rekenkamer voldaan. Verschaffing van eigen vermogen door de Staat aan de instelling zal op basis van de Comptabiliteitswet 2001 volgens vergelijkbare voorschriften geschieden. Daarnaast zullen de budgettaire gevolgen via het reguliere begrotingsproces aan de Staten-Generaal worden voorgelegd⁸. De instelling zal drie jaar na de start worden geëvalueerd.

4. Vervolg

Het kabinet zal datgene doen wat nodig is om de instelling op 1 januari 2018 operationeel te laten zijn op die gebieden waar dat kan. Daarbij worden de uitgangspunten van het besliskader «privatisering en verzelfstandiging» in acht genomen. Met deze brief wordt de tweede stap daarvan gezet: het ontwerp van het voorgenomen besluit. Deze brief zal, conform de toezeggingen die zijn gedaan in de kabinetsreactie op het rapport van de parlementaire onderzoekscommissie privatisering/verzelfstandiging overheidsdiensten van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, ook aan de Eerste Kamer worden gezonden. Het kabinet streeft ernaar het wetsvoorstel medio 2017 in te dienen.

Het voorbereiden van het wettelijk kader, het uitwerken van de statuten en beleids- en samenwerkingsovereenkomsten, en de operationele inrichting van de instelling vinden de komende maanden plaats. De overdracht van alle activiteiten naar Invest-NL zal geschieden met aandacht voor de

⁶ De ontwikkelingsactiviteiten en uitvoering regelingen voor rekening van het Rijk tellen niet mee in de rendementseis.

⁷ Invest-NL trekt zelf geen vreemd vermogen aan op de markt.

⁸ Na oprichting van de instelling zal deze worden opgenomen in het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen, dat de Minister van Financiën jaarlijks naar de Kamer stuurt. Daarnaast zal de Minister van Economische Zaken regulier verantwoording afleggen over de beleidsdeelnemingen onder zijn beheer en de Minister voor BHOS zal reguliere verantwoording afleggen over de joint venture.

beleidsmatige en financiële samenhang van het huidige instrumentarium. Ook de voorbereiding van de staatssteunprocedure bij de Europese Commissie zal gestart worden.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen