

Vergaderjaar 2018–2019

28 165

Deelnemingenbeleid rijksoverheid

Nr. 298

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 januari 2019

Vandaag is het wetsvoorstel houdende de machtiging tot oprichting van de Nederlandse financierings- en ontwikkelingsinstelling Invest-NL (Machtigingswet oprichting Invest-NL) aanhangig gemaakt bij uw Kamer (Kamerstuk 35 123). Met indiening van het wetsvoorstel is een belangrijke stap gezet in het traject tot oprichting van deze Nederlandse financierings- en ontwikkelingsinstelling, zoals aangekondigd in het regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst» (bijlage bij Kamerstuk 34 780, nr. 34).

Met het oog op de wetsbehandeling geef ik u in deze brief, mede namens de Minister van Financiën en de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS), nadere duiding op de doelen, taken en de aansturing van Invest-NL. Ik ga in deze brief tevens in op de toezeggingen van het AO Invest-NL van 6 september jl. (Kamerstuk 28 165, nr. 288) en aangenomen moties van het VAO Invest-NL van 6 november jl. (Handelingen II 2018/19, nr. 19, item 26). Vanwege de toezegging beide Kamers gelijk te informeren over Invest-NL, zend ik een afschrift van deze brief aan de Eerste Kamer.

Wetsvoorstel

Met het wetsvoorstel voor Invest-NL wordt machtiging gevraagd voor oprichting van Invest-NL en worden de doelstellingen en taken van Invest-NL bepaald. De doelstellingen zijn het realiseren van maatschappelijke transitieopgaven door ondernemingen en het bieden van toegang tot ondernemingsfinanciering. Op beide vlakken verhinderen marktfalen en marktimperfecties namelijk dat private investeringen het maatschappelijk gewenste niveau bereiken.

Zoals ik u heb gemeld in onder andere de brief over Vormgeving Invest-NL¹ zal op het terrein van financiering van export en buitenlandse investeringen ondersteuning worden geboden aan Nederlandse ondernemingen voor het internationaal vermarkten van hun producten en oplossingen voor wereldwijde vraagstukken. Aangezien de uitwerking hiervan minder ver is gevorderd, heb ik u in het AO Invest-NL van 6 september jl. gemeld dat hiervoor een apart wetstraject komt. Naar aanleiding van de vraag van het lid Amhaouch in het VAO Invest-NL naar de planning, meld ik u het volgende. Beoogd was het internationale vorm te geven door een Joint Venture tussen Invest-NL en FMO. Het afgelopen jaar is intensief bezien of dit de meest aangewezen vorm is om internationaal gerichte Nederlandse ondernemers te ondersteunen. Daarbij is duidelijk geworden dat deze constructie dusdanig ingewikkeld is dat governance issues optreden. Daarnaast is inmiddels gebleken dat de overlap tussen de nationale en internationale doelgroepen beperkt is. Ook de vermeende synergie tussen de nationale en internationale activiteiten blijkt gering. Wel bestaat aanzienlijke synergie tussen de internationale activiteiten en die van FMO, waarbij de internationale instelling additioneel aan FMO zal gaan werken, zoals op het gebied van geografische reikwijdte, sectoren en doelgroepen. De betrokkenheid van FMO bestaat uit onder andere kennisdeling, beleid op het gebied van IMVO, duurzaamheid, gezamenlijke processen en systemen en het leveren van backoffice diensten.

Om de internationale organisatie goed te laten functioneren voor ondernemers op zoek naar export- en internationale projectfinanciering, is besloten dat het internationale beter en eenvoudiger georganiseerd kan worden. Om deze reden wordt nu een traject in gang gezet om een separate instelling op te richten in samenwerking tussen de Staat en FMO binnen het kader van het staatsdeelnemingenbeleid. Het kabinet streeft er naar om het wetsvoorstel tot oprichting van deze instelling later dit jaar bij uw Kamer in te dienen. Hieraan voorafgaand zal de Minister van BHOS haar plannen met de internationale activiteiten per brief nader uiteenzetten. Voor het kabinet blijft het belangrijk dat de dienstverlening van Atradius DSB voor de exportkredieten en -garanties wordt aangesloten op deze instelling en dat de samenwerking met Invest-NL en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) goed wordt ingevuld om het Nederlandse bedrijfsleven optimaal te bedienen.

Taken en kaders

Invest-NL heeft met het wetsvoorstel allereerst een ontwikkeltaak, om ondernemingen te ondersteunen bij het realiseren van private financiering voor maatschappelijke transitieopgaven en voor groei. Daarvoor stelt de Minister van Economische Zaken en Klimaat jaarlijks € 10 miljoen subsidie beschikbaar.

Daarnaast krijgt Invest-NL een investeringstaak, om zelf financiering te verstrekken aan ondernemingen voor het realiseren van maatschappelijke transitieopgaven, maar ook aan het mkb en op groei gerichte middelgrote ondernemingen die een bijdrage leveren aan de Nederlandse economie. Daarvoor krijgt Invest-NL een investeringsvermogen van € 2,5 miljard verminderd met het bedrag dat beschikbaar wordt gesteld aan de internationale financieringsactiviteiten van een op te richten separate instelling als boven omschreven. Invest-NL krijgt met het wetsvoorstel ook de taak samen te werken met Europese financiële instellingen, zoals de Europese Investeringsbank (EIB).

¹ Kamerstuk 28 165, nr. 281

De motie² van de leden Amhaouch (CDA) en Veldman (VVD) verzoekt om Invest-NL in de uitvoering en organisatie zodanig vorm te geven dat het mkb reële mogelijkheden krijgt om gebruik te maken van de kansen die Invest-NL biedt. Doordat het mkb expliciet onderdeel is van de taakomschrijving in het wetsvoorstel is dit verzoek geborgd. In de memorie van toelichting is duidelijkheid verschaft over welke mogelijkheden dat zijn, zoals de motie tevens vraagt.

In het wetsvoorstel zijn kaders vastgelegd voor Invest-NL, bijvoorbeeld met betrekking tot additionaliteit en staatssteun, zoals ook aangegeven in het AO Invest-NL.

De doelen en taken van Invest-NL zijn met opzet breed geformuleerd, omdat transitieopgaven en marktfalens veranderlijk zijn in de tijd. Met Invest-NL worden, vanwege het publieke belang, afspraken gemaakt over de terreinen waarop zij investeringen zal doen. Daarvoor zal ik een aanvullende overeenkomst sluiten, zoals in het AO van 6 september jl. is aangegeven. Omdat de overeenkomst zowel door de Staat als Invest-NL getekend moet worden, heeft Invest-NL formele betrokkenheid bij de vaststelling van de terreinen waarop investeren mogelijk is, en respecteert de Staat de zelfstandige positie van de vennootschap om het eigen investeringsbeleid vorm te geven.

Het ontwerp voor de aanvullende overeenkomst is meegezonden met het wetsvoorstel zoals toegezegd in het AO Invest-NL. De investeringsdomeinen in de aanvullende overeenkomst volgen de thema's van het Missiegedreven Innovatiebeleid en de topsectoren (energietransitie en duurzaamheid; landbouw, water en voedsel; gezondheid en zorg; veiligheid), en bevat de sleuteltechnologieën van het regeerakkoord (o.a. fotonica, kwantum- en nanotechnologie), zoals het lid Amhaouch heeft gevraagd te vermelden in het AO Invest-NL. Het ontwerp voor de aanvullende overeenkomst bevat als investeringsdomeinen daarnaast doorgroei van start-ups en scale-ups, en fondsen voor mkb-financiering.

Het ontwerp van de aanvullende overeenkomst bepaalt tevens dat Invest-NL prestatie indicatoren opstelt die gepaard gaan met de investeringen (o.a. verwachte CO₂-equivalenten reductie en R&D-toename). Deze passen bij de domeinen waar Invest-NL in actief gaat zijn. Uiteraard zal de instelling daarnaast ook per investering randvoorwaarden formuleren van financiële aard (bijvoorbeeld ten aanzien van het investeringsvolume). De resultaten van de investeringsactiviteiten worden jaarlijks aan de betrokken ministers gerapporteerd.

De motie³ van het lid Moorlag (PvdA) verzoekt te bevorderen dat Invest-NL ook gaat bijdragen aan betere toegang tot financiering voor sociale ondernemingen. Invest-NL staat open voor alle soorten ondernemingen die bijdragen aan de doelstellingen, dus ook sociale ondernemingen. Dat een onderneming naast een economisch ook een sociaal doel heeft, is op zichzelf onvoldoende reden om voor Invest-NL in aanmerking te komen. Andersom kan een onderneming zonder extra sociale doelstellingen voor investering door Invest-NL in aanmerking komen, als het past in de criteria voor op groei gerichte ondernemingen die op de markt onvoldoende financiering aan kunnen trekken.

Invest-NL stelt het investeringsbeleid vast op basis van de aanvullende overeenkomst en bepaalt met inachtneming daarvan in welke ondernemingen of projecten geïnvesteerd wordt. Het ontwerp voor de aanvul-

² Kamerstuk 28 165, nr. 292

³ Kamerstuk 28 165, nr. 293

lende overeenkomst geeft ook aan dat Invest-NL een beleid zal opstellen voor maatschappelijk verantwoord ondernemen, zoals gevraagd is door het lid Moorlag in het AO Invest-NL.

Invest-NL is er voor vernieuwende, risicovolle en veelbelovende bedrijven en projecten. Om na oprichting van Invest-NL voortvarend van start te gaan, werkt de afdeling Invest-NL in opbouw van RVO.nl onder leiding van de heer Wouter Bos momenteel aan de opzet van een eerste pijplijn van projecten en investeringsproposities binnen bijvoorbeeld de thema's energie (o.a. opwekking en opslag duurzame energie, en energiebesparing bedrijfsleven en gebouwde omgeving), verduurzaming (o.a. circulaire scale-ups en verduurzaming land en tuinbouw), en doorgroeiende ondernemingen op de eerder genoemde sleuteltechnologieën. Invest-NL kan de investeringen op deze domeinen ter hand nemen zodra de vennootschap na aanvaarding van het wetsvoorstel is opgericht.

Sturingsrelatie

In de memorie van toelichting is beschreven hoe de aansturing door de overheid verloopt. Invest-NL wordt vormgegeven als zelfstandige privaatrechtelijke staatsdeelneming met de Staat als enig aandeelhouder. Invest-NL staat hierdoor op afstand van de overheid. Deze vormgeving draagt ertoe bij dat individuele investeringsbeslissingen onafhankelijk en op basis van zakelijke overwegingen worden genomen. De Minister van Financiën zal het aandeelhouderschap voor de Staat uitoefenen. De aandeelhouder wordt gehoord over het voorgenomen investeringsbeleid, maar Invest-NL stelt dit zelf vast. Er is daarbij geen sprake van een aandeelhoudersinstructie, zoals gevraagd is door het lid Moorlag in het AO Invest-NL.

Als Minister van Economische Zaken en Klimaat ben ik beleidsverantwoordelijk via het wetsvoorstel en de te sluiten aanvullende overeenkomst, en heb ik periodiek beleidsoverleg met Invest-NL. Ik heb daarvoor afstemming met de andere ministeries, zoals Financiën, BHOS, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Infrastructuur en Waterstaat, en met decentrale overheden.

Het parlement besluit uiteindelijk of Invest-NL kan worden opgericht. Hiervoor is het wetsvoorstel bij uw Kamer ingediend. Bij de wetsbehandeling zal ik ook overleg met u voeren over de andere meegezonden stukken, zoals onder andere het ontwerp voor de aanvullende overeenkomst. De uitkomsten hiervan zal ik meenemen in de gesprekken met Invest-NL over de overeenkomst. Als Invest-NL is opgericht zal de Kamer jaarlijks worden geïnformeerd over de resultaten en ontwikkelingen van Invest-NL via het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen. Periodiek vindt evaluatie plaats. De Minister van Financiën en ik zijn uiteraard bereid om ook hierover het gesprek met u te voeren.

Financiële criteria

Zoals eerder in deze brief aangegeven hebben de bedrijven en projecten waar Invest-NL zich op richt vaak een innovatief karakter, met hoge risico's in de beginfase waardoor de markt nog niet kan instappen, maar wel met een groot verdienpotentieel daarna. Hierdoor is het ook mogelijk voor Invest-NL zowel additioneel te zijn als positief renderend: de successen compenseren voor de risico's van projecten die niet tot volle wasdom komen.

Dit sluit ook aan bij de motie⁴ van de leden Sjoerdsma (D66) en Veldman (VVD), welke verzoekt om bij de uitwerking van het wetsvoorstel de mogelijkheid open te houden om met Invest-NL te kunnen investeren in hoog innovatieve bedrijven en projecten die niet per se een vooraf vastgesteld positief rendement kunnen overleggen bij de aanvraag. Omdat Invest-NL een zelfstandige instelling is, is het van belang dat iedere investering een positieve rendements*verwachting* kent. Dit hoeft niet te betekenen dat ieder project of onderneming waarin zij investeert op dat moment al winst maakt; het gaat er om dat aan het einde van de investeringstermijn een positief rendement verwacht wordt. Deze verduidelijking van het begrip «financieel gezonde onderneming» en de verhouding met het Europees staatssteunkader is ook opgenomen in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel, zoals de motie tevens vraagt.

Investerings worden namelijk in beginsel alleen gedaan als deze passen binnen het staatssteunkader van de Europese Commissie. Op grond van deze regels kunnen lidstaten in beginsel geen ondernemingen financieren die onder de definitie van ondernemingen in moeilijkheden vallen. Het kan voorkomen dat start- en met name scale-ups onder deze definitie vallen, omdat zij nog geen winst maken en al meer jaren actief zijn dan waarvoor het steunkader vrijstellingen verleent. Ik ben met de Europese Commissie in gesprek over hoe de investeringen in doorgroei van deze scale-ups binnen dit kader kunnen worden vormgegeven. Het tijdspad is erop gericht om voordat Invest-NL wordt opgericht, toestemming te hebben van de Europese Commissie op de voorgenomen activiteiten.

Conform het beleid voor staatsdeelnemingen zal ook voor Invest-NL een normrendement worden bepaald. Dit is ook van belang voor de kwalificatie van de kapitaalstorting als financiële transactie door Eurostat. Invest-NL zal per categorie en individueel project bepalen wat gegeven het specifieke risico het rendement moet zijn. Het gewogen gemiddelde van alle individuele rendementen vormt na aftrek van kosten het gehele portefeuillerendement, dat het Rijk als aandeelhouder regulier vergelijkt met het normrendement als maatstaf van de financiële prestaties en periodiek bijstelt aan de hand van marktontwikkelingen. Dit is geheel in lijn met de motie⁵ van het lid Van der Lee (GroenLinks), die verzoekt dat de beoordeling van investeringen door Invest-NL echt op individuele projectbasis zal plaatsvinden, met een project specifiek rendementsdoel inherent aan de businesscase en risico's.

Er is geen beperking voor Invest-NL om kleine financieringen te verstrekken van enkele miljoenen of minder. Tegelijkertijd is Invest-NL, zoals ik heb aangegeven in het AO Invest-NL, niet gericht op de financiering van het brede mkb in traditionele sectoren. Dat is het terrein van andere financiële instellingen zoals de banken. Waar deze markt knelpunten vertoont bestaat er een instrumentarium van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat met onder andere de garantieregelingen en Qredits. Als op dit terrein nog aanvullende ondersteuning van Invest-NL nodig is valt te denken aan het met marktpartijen opzetten van fondsen, en niet het zelf financieren van (grote aantallen en) relatief kleine mkb-kredieten. De motie⁶ van het lid Alkaya (SP) verzoekt er zorg voor te dragen dat gezonde kleine bedrijven die worden afgewezen voor private financiering gemakkelijk bij Invest-NL terecht kunnen. Ook voor kleine bedrijven die passen in de doelen staat Invest-NL dus open, maar zij is er

⁴ Kamerstuk 28 165, nr. 290

⁵ Kamerstuk 28 165, nr. 291

⁶ Kamerstuk 28 165, nr. 294

niet voor alle kleine financieringsaanvragen die eerder zijn afgewezen bij banken en private financiers.

Samenhangende instrumenten

Door het lid Veldman is mij in het AO Invest-NL gevraagd welke bestaande instrumenten samenhang hebben met Invest-NL, en deze samenhang goed te bezien als Invest-NL wordt opgericht.

Invest-NL is een private ontwikkelings- en investeringsinstelling die aanvullend aan de markt investeert. Het is naar de aard dus een ander instrument dan de bestaande publieke financieringsregelingen. Er is wel samenhang met instrumenten gericht op financiering van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

In de eerste brief van dit kabinet over Invest-NL, is daarover aangegeven dat met de komst van Invest-NL twee instrumenten (de Groeifaciliteit en Energie Transitie Financieringsfaciliteit) kunnen worden afgebouwd en dat deze doelen via Invest-NL worden gerealiseerd. Ook zal Invest-NL het beheer van het overheidsaandeel in het Dutch Venture Initiative en het co-investeringsfonds van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat overnemen.

Voor de overige bestaande financieringsinstrumenten heeft het kabinet thans onvoldoende synergie met de activiteiten van Invest-NL vastgesteld, maar is het van belang om goede samenwerkingsafspraken te maken tussen Invest-NL en RVO.nl. Momenteel wordt een aantal financieringsregelingen ook geëvalueerd. De resultaten hiervan zijn er nog niet, maar dit biedt mogelijk weer inzichten over nadere samenwerkingsbehoeften.

Dan zijn er nog instrumenten die niet gericht zijn op financiering maar wel relevant zijn, zoals de WBSO voor innovatieve bedrijven en de SDE+ voor duurzame energieprojecten. Deze passen qua uitvoering niet bij Invest-NL, maar kunnen wel relevant zijn voor het rond maken van een specifieke business case. Invest-NL moet dus goed de toegang weten tot deze instrumenten, en kan vanuit ervaringen in de markt adviseren over de vormgeving ervan. Een regierol voor Invest-NL bij het arrangeren en structureren van de projecten, zodat deze financierbaar worden, ligt daarbij voor de hand.

In het AO Invest-NL is mij door verschillende leden gevraagd naar de resultaten van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar revolverende fondsen op rijksniveau, en of deze meegenomen worden in de opzet van Invest-NL. Momenteel doet de Algemene Rekenkamer verkennend onderzoek naar de aantallen en omvang, en hoe democratische verantwoording en controle in elkaar steekt. Afhankelijk van de resultaten kan vervolgonderzoek plaatsvinden naar wat deze fondsen publiek en financieel hebben opgeleverd. Omdat dit onderzoek daarmee niet ingaat op de doelen, taken en kaders van Invest-NL, hoeven wij de resultaten niet af te wachten voor het wetsvoorstel Invest-NL. Op het advies van de Algemene Rekenkamer over het wetsvoorstel zelf is ingegaan in de memorie van toelichting.

Ik zou u tenslotte als overweging mee willen geven dat met name vanuit de partijen die thans werken aan het Klimaatakkoord is aangegeven dat Invest-NL op tal van terreinen een bijdrage kan leveren aan het realiseren van de klimaatdoelen. Die bijdrage kan zich pas materialiseren vanaf het moment dat Invest-NL daadwerkelijk is opgericht. In die zin is er sprake

van urgentie. Wellicht kunt u dit aspect meewegen bij het bepalen van het tijdpad waarlangs de verdere parlementaire behandeling plaats kan vinden en tot een afronding kan leiden.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes