

De heer ir. E.D. Wiebes MBA  
minister van Economische Zaken en Klimaat  
Postbus 20401  
2500 EK 's-GRAVENHAGE

2500EK20401



uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
---	---	FIN 08404/2018	27 maart 2018
onderwerp			
IPO-reactie op Internetconsultatie			
Machtigingswet oprichting Invest-NL			

Geachte heer Wiebes,

Op 16 februari jl. heeft u het ontwerp van de Machtigingswet oprichting Invest-NL gepubliceerd ten behoeve van de internetconsultatie. De gezamenlijke provincies verenigd in het Interprovinciaal Overleg (IPO) willen graag gebruik maken van deze mogelijkheid om hun reactie op het ontwerp van deze Wet te geven.

Het IPO is zeer gemotiveerd van Invest-NL een succes te maken. Sinds 2016 heeft het IPO veelvuldig overlegd met het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) over de ontwikkeling van eerst het Nederlands Investerings Agentschap (NIA) en vervolgens van Invest-NL. Dit overleg heeft in 2017 onder meer plaatsgevonden via werkgroepen. Een van de werkgroepen heeft geadviseerd over de samenwerking tussen Invest-NL en decentrale organisaties en specifiek over het aandeelhouderschap van de Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's) in relatie tot Invest-NL. Daarnaast is het standpunt van het IPO besproken in een aantal interbestuurlijke overleggen met uw directeur-generaal Bedrijfsleven en Innovatie, de heer dr. B. Leeftink. Het IPO heeft op 19 december 2017 haar standpunt over het advies van deze werkgroep in een brief (kenmerk: BV 08303/2017) aan het kabinet gestuurd, waarnaar in deze IPO-reactie wordt verwezen.

### Het wetsvoorstel

Invest-NL wordt de instelling van het Rijk voor ontwikkeling en financiering. Deze instelling wordt een privaatrechtelijke rechtspersoon met een eigen investeringsvermogen van 2,5 miljard euro. Het wetsvoorstel machtigt de Staat tot oprichting van Invest-NL N.V. en legt daarin doelstelling, taken en bevoegdheden van Invest-NL en verscheidene andere zaken vast. Het machtigt de Staat tevens tot de kapitaalstorting van 2,5 miljard euro.

Inlichtingen bij : Bert Jansen  
Doorkiesnummer : 06 4634 7761  
Bijlagen :

Hiermee wordt opvolging gegeven aan het Regeerakkoord Rutte III, waarin is opgenomen dat de oprichting van Invest-NL wordt doorgezet.

Invest-NL gaat bijdragen aan het financieren van maatschappelijke transitieopgaven door ondernemingen voor investeringen op gebieden als energie, verduurzaming, mobiliteit en voedsel en maatschappelijke domeinen als zorg, veiligheid en onderwijs. Invest-NL zorgt tevens voor meer durfkapitaal aan startende en doorgroeïende ondernemingen, indien de markt hierin onvoldoende voorziet. Invest-NL maakt ook het verbeteren van de toegang tot Europese gelden mogelijk.

Tot slot is Invest-NL voornemens met de Financierings Maatschappij voor Ontwikkelingssamenwerking (FMO) een samenwerkingsverband op te richten. Deze samenwerking richt zich op het bieden van financieringsoplossingen en het ondersteunen van Nederlandse ondernemingen bij het op de internationale markt brengen van hun producten. Ook kan het samenwerkingsverband deze ondernemingen ondersteunen bij het meedingen naar opdrachten van buitenlandse partijen die integrale oplossingen vragen van planontwikkeling en financiering tot realisatie. Specifiek wordt hierbij gedacht aan oplossingen voor wereldwijde vraagstukken, zoals duurzame energie, klimaatverandering, water en voedselvoorziening.

#### **Reactie IPO op consultatieverzoek machtigingswet Invest-NL**

Het IPO gaat in deze reactie op de consultatie uit van de volgende thema's, die hieronder nader worden uitgewerkt:

1. Doel van Invest-NL;
2. Samenwerking met provincies en de regio's;
3. Normrendement in relatie tot economisch en maatschappelijk rendement;
4. Wet FIDO.

##### *Ad 1. Doel van Invest-NL*

Invest-NL gaat, zoals hierboven beschreven, een rol spelen bij de ontwikkeling en financiering van risicovolle activiteiten van ondernemingen. Bijvoorbeeld op het gebied van grote transitieopgaven als energie, verduurzaming (waaronder de circulaire economie), mobiliteit, voedsel en de digitalisering van de industrie. Een groot aantal van de genoemde activiteiten ligt in lijn met de kerntaken van de provincies. Zowel voor Nederland als geheel als de provincies in het bijzonder kan Invest-NL een grote toegevoegde waarde hebben bij het ontwikkelen en financieren van de grote transitieopgaven en de economische ontwikkeling. De hieruit voortvloeiende investeringen zullen plaatsvinden in vele bedrijfstakken verspreid over Nederland, waardoor de samenwerking van Invest-NL met partners uit de regio (de decentrale overheden, de ROM's, Economic Boards en bestaande regionale fondsen en ontwikkelingsbedrijven) essentieel wordt, vanwege de daar aanwezige kennis en ervaring.

Voor de uitvoering van de taken wordt Invest-NL Holding NV opgericht met daaronder enkele dochters, waaronder een Dochter NV voor investeringen en een Dochter NV voor ontwikkeling. De Dochter NV voor investeringen verstrekt middelen voor de financiering van het MKB, de transitieopgaven en voor innovaties aan daartoe op te richten BV's. Deze BV's maken geen onderdeel uit van de holding. Andere publieke of private investeerders hebben de mogelijkheid met hun middelen te participeren in de BV's. Maatwerk is voor het IPO een belangrijk uitgangspunt.

Het IPO gaat er dan ook vanuit dat het oprichten van een BV om samen met Invest-NL te investeren ook door andere (private/publieke investeerders) dan Invest-NL kan worden geïnitieerd. Tevens verwacht het IPO dat Invest-NL aan reeds bestaande (publieke en private) investeringsfondsen kan bijdragen.

Vanuit de publieke taak kunnen decentrale overheden gebruik maken van deze mogelijkheid. Wij zijn verheugd dat deze mogelijkheid in het wetsvoorstel is opgenomen. Wij gaan er daarbij vanuit dat SPV's - zoals uit het schema op blz. 10 van de MvT blijkt - niet alleen voor de financiering van investeringen in het MKB, maar ook voor de transitieopgaven en de innovaties kunnen worden opgericht. Daarnaast kunnen provincies uiteraard rechtstreeks projecten financieren. Daarmee kunnen decentrale overheden en Invest-NL elkaar versterken en komt meer kapitaal beschikbaar voor de grote transitieopgaven en de economische ontwikkeling dan de door het Rijk beschikbaar gestelde 2,5 miljard euro.

Samenvattend vinden wij het derhalve wezenlijk dat Invest-NL in haar structuur mogelijkheden kan faciliteren om samen met provincies die dat wensen co-funding te realiseren op het niveau van individuele projecten en/of specifiek fondsniveau of delen daarvan en/of op het niveau van het totaal van de investeringsportefeuille van Invest-NL. Wij gaan er vanuit dat het huidige wetsontwerp in deze werkwijze voorziet, waarbij maatwerk het uitgangspunt is.

#### *Ad 2. Samenwerking met provincies en de regio's*

##### Samenwerking essentieel

Het IPO benadrukt dat de kans van slagen van Invest-NL het grootst is als intensief wordt samengewerkt met de decentrale overheden, de ROM's, Economic Boards en bestaande regionale fondsen en ontwikkelingsbedrijven. De gezamenlijke wens voor samenwerking tussen Rijk en decentrale overheden is immers ook uitgesproken in het recent ondertekende Interbestuurlijke Programma (IBP) voor het realiseren van de transitieopgaven. Wij zijn ervan overtuigd dat dan de voor Invest-NL relevante projecten het beste worden bediend en dat de activiteiten in de regio en van Invest-NL hierdoor beide worden versterkt.

Voor de ontwikkeltaak stelt het kabinet een structurele subsidie beschikbaar van 19 miljoen euro waarvan 10 miljoen euro voor de nationale activiteiten. Het IPO is van mening dat zowel de ROM's met rijksaandelen als de regionale organisaties die ontwikkeltaken uitvoeren in de provincies zonder ROM ook gebruik kunnen maken van de subsidie van 10 miljoen euro. Het IPO gaat er tevens vanuit dat de expertise die landelijk hieruit wordt opgebouwd en de expertise van de ROM's - die ook een belangrijke ontwikkeltaak hebben - onderling gedeeld worden. Het IPO vindt het noodzakelijk dat de extra kosten als gevolg van de extra inzet voor het ontwikkelen van projecten (bijvoorbeeld als gevolg van extra formatie) gezamenlijk gedeeld gaan worden. Wij verwijzen in dit kader naar de zogenoemde 'deal teams' tussen Invest-NL en de ROM's waarvan in het advies van de hiervoor genoemde werkgroep sprake is.

Het is positief dat Invest-NL de samenwerking zoekt met het FMO. Hierdoor wordt bevorderd dat internationale belemmeringen voor economische ontwikkeling worden weggenomen. Dit heeft een positieve bijdrage voor de economische ontwikkeling van de desbetreffende bedrijven en daarmee voor de regio.

Het IPO onderschrijft de voorgestelde formele governance van Invest-NL, met de beschreven rol van de aandeelhouder, Raad van Commissarissen en Raad van Bestuur. Wij merken op dat, hoewel in de MvT wordt gesproken over een investeringscomité, deze in het schema op pagina 10 van de MvT niet is opgenomen. Een investeringscomité, met experts uit de markt, die adviseren over financieringsvoorstellen van Invest-NL's investment managers, is inderdaad bij soortgelijke financieringsinstellingen gebruikelijk. Tevens herhalen wij onze aanbevelingen uit onze brief aan het kabinet van 19 december jl. om ter bevordering van de samenwerkingsrelatie een Programmaraad als adviesgremium voor Invest-NL en haar aandeelhouder op landelijk niveau op te nemen en spelregels voor deze samenwerkingsrelatie binnen een afzienbare termijn uit te werken:

- wij stellen voor dat in deze Programmaraad vertegenwoordigers van Rijk, regio, bedrijfsleven en eventueel kennisinstellingen zijn opgenomen, die adviseren over de financiering van de strategische transitieagenda en de prioritering. De uitvoering is vervolgens aan de professionals van Invest-NL, ROM's, Economic Boards en regio's op gepaste afstand van 'de politiek';
- de spelregels hebben betrekking op de samenwerking tussen Invest-NL, provincies, ROM's en Economic Boards aan de hand van casuïstiek. De spelregels zijn erop gericht te bevorderen dat de activiteiten van elke partij complementair zijn of (nog beter) elkaar te versterken.

Zowel in het wetsontwerp als ook in de MvT wordt niet ingegaan op een eventuele overgang van de aandelen en/of het beheer hiervan van de ROM's van EZK naar Invest-NL. In onze brief van 19 december 2017 onderschreven wij al het advies van de werkgroep om het aandeelhouderschap (inclusief het beheer hiervan) van de ROM's bij EZK te laten. Het IPO gaat er daarom vanuit dat de ROM's een beleidsdeelneming blijven, waarvan de aandelen direct beheerd worden door het ministerie van EZK.

Indien op termijn toch een wijziging wordt overwogen van (het beheer van) het aandeelhouderschap vanuit het Rijk, dan kan dit wat ons betreft alleen met toestemming van de medeaandeelhouders plaatsvinden.

Samenvattend bepleiten wij op basis van het voorliggende wetsontwerp:

- een intensieve samenwerking tussen Invest-NL en de provincies en de ROM's waar het gaat om het gezamenlijk ontwikkelen van projecten. Dit vergt extra inzet van de ROM's met name op het gebied van de maatschappelijke transitieopgaven. De hiermee samenhangende extra kosten zien wij als een gezamenlijk(e) belang en verantwoordelijkheid van provincies en Rijk;
- de instelling van een Programmaraad als adviesraad ten dienste van de opgaven van Invest-NL;
- geen overdracht van de rijksaandelen in de ROM's noch het beheer hiervan aan Invest-NL.

### *Ad 3. Normrendement in relatie tot economisch en maatschappelijk rendement*

In de MvT wordt gesignaleerd dat financieringsmogelijkheden in de transitiesectoren achterblijven als gevolg van enkele vormen van marktfalen en de mismatch tussen vraag en aanbod van risicokapitaal. Bij marktfalen wordt gedacht aan onzekerheid over beleid en regelgeving van de overheid. Wat betreft het risicokapitaal is in Nederland en Europa sprake van een beperkt aanbod van private, langjarige risicodragende financiering voor ondernemingen en voor risicodragende, kapitaalintensieve projectfinanciering met een lange terugverdientijd. Invest-NL wordt opgericht om hierin te voorzien en om daarmee bij te dragen aan economisch en maatschappelijk rendement.



In totaal worden middelen ter grootte van 2,5 miljard euro beschikbaar gesteld die een revolverend karakter hebben. Om dit vermogen in stand te houden zal een normrendement worden vereist dat mogelijk niet aansluit bij de financieringsbehoefte. Als randvoorwaarden voor de financiering gelden dat het moet voldoen aan de staatssteunregels en dat het moet worden gekwalificeerd als een 'financiële transactie', zodat het EMU-saldo niet wordt belast. Om aan deze randvoorwaarden te voldoen, moet aan een normrendement worden voldaan dat per project kan verschillen en waaruit alle kosten en mogelijke afschrijvingen kunnen worden gedekt.

Het IPO begrijpt dat de financiering moet voldoen aan de staatssteunregels. Het IPO heeft echter sterk de indruk dat het voldoen aan de kwalificatie "financiële transactie" de hoogte van het normrendement nog verder verhoogt en het daarmee mogelijk onvoldoende interessant is voor bedrijven als financieringsmogelijkheid voor de transitieopgaven. Zoals in het wetsontwerp is aangegeven ligt de kernopdracht in het mogelijk maken van (grootschalige) bedrijfs- of projectfinancieringen met een hoog economisch potentieel, alsmede in het leveren van een betekenisvolle bijdrage in maatschappelijke transitieopgaven. Invest-NL doet dat waar de markt hierin niet kan voorzien. Inherent aan deze opgaven en de hieraan gekoppelde business cases is dat er sprake is van lange terugverdientijden, hoge risico's en beperkte marges. Als dit niet het geval zou zijn dan zou de markt er wel op acteren en was Invest-NL niet nodig geweest.

Het IPO bepleit dan ook met kracht dat het kabinet (binnen de gestelde kaders) een zo laag mogelijk normrendement hanteert. Dit maakt de kans op succesvolle financiering van transitieopgaven zo groot mogelijk. Het IPO acht het tevens noodzakelijk, dat naast het Rijk óók provincies en gemeenten die daarvoor kiezen (naast het aanbieden van risicokapitaal door Invest-NL en cofinanciering door de regio) ook passende (subsidie)middelen beschikbaar stellen om een 'onrendabele top' of het 'first loss' te kunnen financieren. Belangrijk daarbij is, dat deze subsidie-instrumenten goed aansluiten bij de gestelde opgaven. Ten slotte dient ook gekeken te worden naar mogelijkheden die Brussel biedt.

In dit kader zien we graag een vergelijking van het normrendement dat Nederland hanteert in vergelijking met andere nationale investeringsinstellingen. Hierbij kan eveneens worden nagegaan welke normrendementen door publieke banken in de EU worden gehanteerd.

Ter illustratie van bovenstaande de navolgende praktijkcasus. Binnen de provincie Noord-Brabant wordt gewerkt aan een Transitiefonds gericht op de Landbouwsector. Dit fonds beoogt investeringen (bijvoorbeeld innovatie stalconcepten) van agrariërs te faciliteren, die bijdragen in het versneld terugdringen van schadelijke emissies. Hiertoe verstrekt het fonds achtergestelde leningen. De provincie is in gesprek met het Nederlands Investerings Agentschap over gezamenlijke financiering van dit fonds, ook nadat Invest-NL operationeel is geworden.

Zie onderstaande renteberekening die Brabant ten aanzien van dit fonds wil gaan hanteren en die uitkomt op een rentepercentage van circa 5% gekoppeld aan een looptijd van 10 tot 15 jaar. Dit percentage ligt circa 1% boven het percentage dat een reguliere systeembank becijfert voor een hypothecair landbouwkrediet. Vijf procent is ook een percentage dat draagbaar en maatschappelijk uitlegbaar is geoordeeld naar de landbouwsector. De vraag is of Invest-NL qua normrendement (circa 5%) zo'n fonds zou kunnen meefinancieren.

Berekening normrendement Transitiefonds Veehouderijen Brabant

	Provincie Noord-Brabant
Basisrente	1,5%
Fondsmanagement	1,0%
Risico-opslag	2,5%
Totaal	5,0%

Dit is een voorbeeld uit velen, zeker ook waar het de energietransitieopgave betreft.

Samenvattend bepleit het IPO met grote kracht een zodanig normrendement van Invest-NL dat Invest-NL in lijn met haar kerntaak ook daadwerkelijk maatschappelijk toegevoegde waarde kan realiseren. Door Invest-NL alleen met een lening te financieren moet - om het vermogen in stand te houden - een normrendement worden vereist dat mogelijk niet aansluit bij de financieringsbehoefte. Als de lat te hoog wordt gelegd zal Invest-NL niet succesvol kunnen zijn op die kerntaak en/of zal verdringing ten opzichte van de markt ontstaan.

Ad 4. *Wet FIDO*

Het IPO wijst u tot slot van deze reactie op een onvolkomenheid in de Memorie van Toelichting.

Uit de stukken blijkt dat de Wet FIDO en de Wet HOF voor provincies geen belemmeringen opwerpen voor de participatie in Invest-NL als dat plaatsvindt vanuit de publieke taak. Bij de beschouwing over de Wet FIDO en de Wet HOF staat in de MvT op blz. 33 (halverwege) de volgende passage: "Daarbij is ook relevant de vraag in hoeverre een specifieke investering of financiering door een decentrale overheid past bij prudent beheer van de eigen middelen."

Naar onze mening worden de begrippen 'beheer van de overtollige middelen (treasury)' en 'inzetten van middelen vanuit de publieke taak' door elkaar gehaald. Bij de treasury staat het behalen van financieel rendement voorop, bij de publieke taak het behalen van maatschappelijk rendement. De term "prudent beheer" wordt daarbij altijd gebruikt in het kader van de treasury om aan te geven dat er geen ontoelaatbare risico's mogen worden genomen bij het inzetten van de (tijdelijk) overtollige middelen. Dat geldt niet voor het inzetten van middelen vanuit de publieke taak om maatschappelijke doelen te realiseren. Wij stellen daarom voor de desbetreffende teksten in de MvT in lijn met het bovenstaande aan te passen.

Met vriendelijke groet,  
INTERPROVINCIAAL OVERLEG

J.W. Remkes  
voorzitter