

Onderbouwing keuze stichting

Oprichten stichting voor het vergroten van de voedselzekerheid op de Caribische delen van het Koninkrijk.

1. Inleiding

Wat is de aanleiding voor het voornemen?

Voedselzekerheid is op alle zes de Caribische eilanden in het Koninkrijk een belangrijk thema. De eilanden zijn in grote mate afhankelijk van voedselimport. Met name sinds de COVID-pandemie is het besef gegroeid dat deze afhankelijkheid, zeker voor verse producten als groente, fruit, zuivel, vis en vlees, kwetsbaar maakt. Import is niet alleen kostbaarder, maar blijkt in tijden van wereldwijde crisis ook risicovol. Bovendien is geïmporteerd voedsel lang niet altijd vers en gezond. Om de zelfredzaamheid van de eilanden te vergroten is het dan ook essentieel om de voedselzekerheid te vergroten. Het kabinet heeft hiervoor 24 mln. euro beschikbaar gesteld.

Voedselproductie op de eilanden is niet makkelijk, maar met innovatie is veel mogelijk. Hier zijn wereldwijd succesvolle voorbeelden van te noemen. De inzet en support van de private sector is hierbij essentieel en nodig om de voedselproductie op de eilanden daadwerkelijk substantieel te vergroten. Het voorstel is om de voedselzekerheid te vergroten door in te zetten op twee pijlers, waarbij de nadruk ligt op het stimuleren van ondernemerschap.

De eerste pijler richt zich op het stimuleren van ondernemerschap, door middel van het oprichten van een extern revolverend fonds in de vorm van een stichting. Hiervoor is 18 mln. euro gereserveerd. Hiermee wordt de private voedselproductie op de eilanden en ondernemerschap gestimuleerd. Dit fonds biedt financiële diensten, waaronder laagrentende leningen, en vergroot op die manier de toegang tot financiering voor ondernemers in de voedselproductiesector. Door samen te werken met private financiers, zoals banken en pensioenfondsen, wordt het beschikbare budget vergroot en wordt tegelijkertijd gezorgd voor een innovatieve en langdurige inzet van de middelen. Dit is belangrijk omdat financiering van start- en groei-initiatieven een belangrijk knelpunt is aangezien de toegang tot kapitaal op de eilanden lastig is voor ondernemers. Een tweede belangrijk onderdeel van deze pijler is de oprichting van een academie. Deze academie heeft als doel om kennisontwikkeling, kennisdeling en business-development te stimuleren.

De tweede pijler bestaat uit directe subsidies en bijdragen aan lokale overheden, gericht op het ondersteunen van (beleids)initiatieven op het gebied van voedselzekerheid. Voor deze pijler is 6 mln. euro gereserveerd. Uitgangspunt hierbij is dat de middelen effectief worden ingezet om het beleid te versterken en infrastructurele oplossingen te creëren ten gunste van de lokale voedselproductie en ondernemers. Dit is essentieel, omdat de lokale overheden van de eilanden kunnen bijdragen aan het creëren van de juiste randvoorwaarden om ondernemerschap in de sector (beter) mogelijk te maken.

Uit onderzoek¹ blijkt dat dat deze drie componenten (stimuleren ondernemerschap, kennisontwikkeling, en beleid van overheden) essentieel zijn voor het vergroten van de voedselzekerheid op de eilanden.

Wat is het doel en wat gaat de stichting doen?

Het doel van het fonds is het ontwikkelen en aanbieden van diensten voor ondernemers in de voedselproductiesector die ten gunste komen aan het vergroten van voedselzekerheid. Het gaat hierbij allereerst om financiële diensten. Het fonds moet verschillende financiële producten gaan aanbieden zoals softe leningen met relatief lage rentes en kleinere bedragen, business-leningen, en achtergestelde leningen. Deze leningen zijn beschikbaar voor ondernemers in de voedselproductiesector, waarbij het specifiek om de landbouw, veeteelt, tuinbouw, en visserij gaat.

¹ Onderzoek Wereldbank 2020: "Building Aruba's Food Security during the COVID-19 pandemic and Beyond."

Daarnaast moet het fonds kennisdeling- en ontwikkeling stimuleren, door middel van het verzorgen van trainingen en workshops op het gebied van ondernemerschap en (innovatieve) technieken in de sector, door middel van het verbinden van kennis tussen de eilanden en de regio.

De stichting kan deze diensten aanbieden doordat het een kapitaalstorting vanuit het ministerie van BZK ontvangt, en doordat er financiële leverage wordt gecreëerd doordat financiële instellingen gaan investeren. De kapitaalstorting vanuit het ministerie van BZK bedraagt 18 mln. euro. Het fonds biedt de mogelijkheid voor de overheid om op termijn extra kapitaal in te brengen. Het kapitaal wat wordt ingebracht vanuit het ministerie van BZK vormt het eigen vermogen van de stichting en is daarmee een belangrijke buffer voor het aantrekken van vreemd vermogen. Het is essentieel voor vreemd vermogen verschaffers dat de verhouding eigen vermogen/totaal vermogen in aanvang minimaal dertig procent bedraagt. Uit gesprekken met financiële instellingen op zowel de Caribische delen van het Koninkrijk als in Europees Nederland blijkt dat er voldoende animo is om in het fonds te investeren via leningen. Het fonds dient namelijk een maatschappelijk belang en is revolverend, inclusief rentebetalingen aan de financiers. Er zijn inmiddels zes Letters of Interest ontvangen van verschillende pensioenfondsen en banken. De verwachting is dat het fondsbedrag hierdoor uit minimaal 50 mln. euro bestaat. Dit zorgt ervoor dat het fonds door de rentedragende uitzettingen in projecten na een aantal jaren revolverend kan zijn. De business-case gaat ervan uit dat de operationele beheer- en risicokosten beperkt kunnen worden gehouden (2,5 tot 3,5 procent), waardoor deze na circa drie jaar uit de rente-inkomsten kunnen worden gedekt.

De stichting wordt opgericht met een passende governance met een Raad van Bestuur en een Raad van Toezicht. Daarnaast is er bij het oprichten van de stichting veel aandacht voor de toezicht instrumenten. Zo wordt er een convenant afgesloten tussen de stichting en het ministerie van BZK waarin overleg- en rapportageafspraken worden vastgelegd, zoals dat er eens per drie jaar een externe beleidsevaluatie wordt uitgevoerd die wordt gedeeld met o.a. de Tweede Kamer; krijgt de minister van BZK verschillende statutaire bevoegdheden waaronder het vooraf goedkeuren van de benoeming van alle leden van de Raad van Toezicht en de mogelijkheid om een bindende voordracht te doen voor een lid van de Raad van Toezicht.

Welke alternatieven zijn onderzocht en waarom is een stichting het meest passend?

Onderzochte alternatieven zijn onderstaande, die hier met voor- en nadelen nader worden beschreven:

- a. Budget via een subsidieregeling verdelen over de overheden van de CAS- en BES-eilanden.
- b. Budget ter beschikking stellen aan een Agentschap zoals de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).
- c. Oprichten van een nieuwe Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO) gericht op de uitvoering van projecten aangaande de voedselzekerheid op de Caribische delen van het Koninkrijk.
- d. Budget ter beschikking stellen aan een bestaande (uitvoerings-)organisatie, zoals Qredits of een bank.

Ad a:

- Korte termijn projecten waarbij vervolgfianciering onduidelijk is.
- Geen stimulering ondernemerschap/private sector.
- Geen financiële leverage met private middelen, en hierdoor beperkte middelen per eiland beschikbaar.

Ad b:

- Geen financiële leverage met private middelen mogelijk.
- Beperkte financieringsmogelijkheden aan private ondernemers (bezwaar en beroep).
- Hoge uitvoeringskosten.
- Geen ervaring op de CAS-Landen.

Ad c:

- Geen financiële leverage met private middelen mogelijk.
- Beperkte financieringsmogelijkheden aan private ondernemers (bezwaar en beroep).
- Hoge uitvoeringskosten.

Ad d:

- Voordeel van Qredits is dat ze actief zijn op alle eilanden en een non-profit instelling zijn, gefinancierd met overheidsgeld. Nadeel van Qredits is dat statutair bepaald is dat maximaal €250.000 aan financiering kan worden uitgeleend; op de eilanden is het maximale leenbedrag 100.000 USD. Dit is voor veel projecten m.b.t. voedselzekerheid een te klein bedrag. Het fonds kan wel een aanvulling zijn op de dienstverlening van Qredits.
- Nadeel van banken is dat het commerciële instellingen met complexe interne processen zijn (waardoor het beheren van het fonds vrijwel niet mogelijk is), en er geen centrale distributie op alle eilanden in het Koninkrijk is en beperkte financiële leverage is.
- Risico dat er beperkte langjarige focus van de instelling op het project is en business development support (academie) lastiger is vorm te geven.

Er zijn verschillende redenen waarom er voor het vergroten van de voedselzekerheid op de Caribische delen van het Koninkrijk gekozen is voor een stichting, te weten:

- a. Mogelijkheid om dienstverlening aan private sector te bewerkstelligen.
- b. De terughoudendheid van de bancaire sector op de Caribische delen van het Koninkrijk.
- c. De mogelijkheid van financiële leverage, en de bijkomende effecten die dit teweeg brengt.
- d. De focus die een stichting kan hebben voor een sector.

Ad a:

Een fonds in de vorm van een stichting is de beste manier om dienstverlening aan private voedselproductiesector te bewerkstelligen. Op deze manier kunnen er leningen verstrekt worden, en deze vorm van dienstverlening is alleen mogelijk vanuit een extern fonds. Deze financiële diensten zijn nodig omdat het essentieel is voor de voedselzekerheid dat de inzet van de private sector opgeschaald wordt. Zij zijn de partijen die de voedselzekerheid op de lange termijn kunnen vergroten.

Ad b:

De banken op de Caribische delen van het Koninkrijk zijn zeer terughoudend met kredietverlening, en in grotere mate aan startende en groeiende ondernemers. Ook is de voedselproductiesector een sector waar de Caribische banken zeer terughoudend in zijn. Banken op de Caribische delen van het Koninkrijk vragen over het algemeen 100 procent zekerheid in de vorm van eigen geld/hypotheek op vastgoed. Dit zet een rem op de economische ontwikkeling en specifiek op de groei in de voedselproductiesector. Uit onderzoek blijkt dat er voor de private landbouwsector beperkte financiële mogelijkheden zijn om op te schalen.

Ad c:

Een fonds is een beproefde methode om een leverage via financiële instellingen te bewerkstelligen. Het fonds/stichting is onafhankelijk waardoor veel financiële instellingen als partner kunnen toetreden. Door deze leverage kan er daadwerkelijk een langdurig en duurzaam effect op de voedselzekerheid gecreëerd worden. Een bedrag van 24 mln. euro (het totale beschikbare bedrag dat door het kabinet beschikbaar is gesteld) besteden aan het uitvoeren van projecten zal, gezien de omvang van het onderwerp en het aantal eilanden, een zeer beperkt en enkel kort termijneffecten hebben.

Ad d:

De stichting kan zich focussen op een enkel thema, waardoor de diensten en de uitvoering op maat gemaakt kunnen worden, en het kan zorgen voor langdurige en duurzame effecten.

2. Beoogde vormgeving van de (relatie met de) stichting

2.1 Verhouding tussen minister en eventuele medeoprichters

Norm 1: de verhouding tussen alle oprichters moet statutair helder zijn vast gelegd.

Indien gelijkwaardigheid van alle partijen gewenst is, dan moet deze gelijkwaardigheid ook tot uiting komen in de financiering van de stichting.

Wat is de beoogde verhouding tussen alle oprichters en hoe wordt dit statutair vastgelegd?

De stichting wordt opgericht door Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) namens de Staat der Nederlanden. De Staat der Nederlanden is de enige oprichter en stort ook als enige kapitaal in de vorm van eigen vermogen van de stichting. De stichting heeft een governance van een Raad van Bestuur en een Raad van Toezicht. De voor Koninkrijksrelaties verantwoordelijke bewindspersoon heeft bijzondere bevoegdheden, die statutair zijn vastgelegd. In de statuten worden deze bevoegdheden toegekend aan de Minister. Thans komen deze bevoegdheden dus toe aan de Staatssecretaris van BZK.

2.2 Verhouding tussen minister en stichting

Norm 2: de gewenste ministeriële bevoegdheden ten aanzien van de uitvoering van taken moeten in verhouding staan tot de reikwijdte van de verantwoordelijkheid van de minister. (De reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid is zo beperkt mogelijk gegeven de privaatrechtelijke rechtsvorm).

Wat zijn de beoogde ministeriële bevoegdheden ten opzichte van de stichting en hoe worden deze statutair vastgelegd?

De Minister heeft specifieke bevoegdheden die in de statuten zijn vastgelegd:

- Artikel 2.4: de stichting sluit een convenant met de Minister waarin werkafspraken worden vastgelegd. Dit wordt periodiek geëvalueerd.
- Artikel 6.3: een aantal besluiten van de Raad van Bestuur vereisen de schriftelijke goedkeuring van de Minister (aanvragen faillissement of surseance van betaling, aangaan/verbreken van een fusie of bestuurlijke samenwerking met andere rechtspersonen, overdracht van activa van de stichting, verkrijgen en vervreemden van deelnemingen waarbij het belang meer dan 500.000 euro bedraagt).
- Artikel 8.2: er is voorafgaande schriftelijke goedkeuring nodig van de Minister voor de benoeming van de leden van de raad van toezicht.
- Artikel 8.3: de Minister heeft het recht om een bindende voordracht te doen voor de benoeming van één (1) toezichthouder.
- Artikel 10.3: het jaarplan en de begroting wordt aan de Minister voorgelegd; de Minister heeft het recht hierop opmerkingen te maken.
- Artikel 10.7: de stichting stuurt de vastgestelde jaarrekening ter informatie aan de Minister.
- Artikel 12.1: wijzigingen van de statuten door de Raad van Bestuur moeten ter goedkeuring aan de Minister worden voorgelegd.
- Artikel 13.1: het besluit om de stichting te ontbinden heeft vooraf goedkeuring van de Minister nodig.

Norm 3: ministeriële bevoegdheden kunnen niet worden ingericht door middel van een rijksambtenaar als bestuurder van een stichting.

Conform norm 3 wordt de stichting op een zodanige wijze ingericht dat ministeriële bevoegdheden niet via een rijksambtenaar als bestuurder worden uitgeoefend. De Raad van Bestuur wordt voor de oprichting geselecteerd via een open sollicitatieprocedure, waarbij expliciet wordt vastgelegd dat een rijksambtenaar geen bestuurder kan zijn (artikel 4.2 statuten). Leden van de Raad van Bestuur worden in het vervolg benoemd door de Raad van Toezicht, zoals bepaald in artikel 4.4 van de statuten. De bestuurder vervult geen ambtelijke functie binnen de stichting, wat de onafhankelijkheid waarborgt en voorkomt dat ministeriële bevoegdheden buiten het ministerie worden gelegd.

Norm 4: leg in de statuten de verhouding tussen de stichting en de minister vast.

Wat is de beoogde samenwerkingsrelatie tussen het departement en de stichting en hoe wordt dit statutair vastgelegd?

In de statuten wordt vastgelegd dat de stichting een convenant met het Ministerie van BZK moet sluiten waarin de samenwerkingsrelatie wordt beschrijven. In de praktijk zal dit worden ingericht door middel van tweejaarlijkse voortgangsgesprekken, rapportages en jaarlijks gesprek tussen Minister en Raad van Toezicht, en de Minister en de Raad van Bestuur. Het convenant is met wederzijds goedvinden tussentijds aanpasbaar. Statuten tussentijds aanpassen moet zoveel mogelijk worden voorkomen aangezien de stichting financieringsovereenkomsten aangaat met externe financiers (pensioenfondsen en banken) en dat elke wijziging van statuten vaak ook impact heeft op de financiers.

Op welke wijze wordt de minister betrokken in het geval van een materiële wijziging in statuten, een fusie of ontbinding en hoe wordt dit statutair vastgelegd?

De Minister van BZK moet instemmen met dergelijke verrichtingen. Dit wordt statutair vastgelegd (artikelen 12 en 13 van de statuten).

2.3 Verantwoording

Legt de stichting verantwoording af specifiek aan het departement (bijvoorbeeld via een statutair inlichtingenrecht)?

De stichting legt verantwoording af aan de bewindspersoon die verantwoordelijk is voor Koninkrijksrelaties. In de statuten is vastgelegd dat de stichting jaarlijks verantwoording aflegt door de Minister de vastgestelde jaarrekening te sturen en inspraak te geven in de begroting en het jaarplan. In het af te sluiten convenant wordt afgesproken dat er periodiek overleg plaatst vindt op ambtelijk niveau, en jaarlijks tussen de Minister, de Raad van Toezicht, en de Raad van Bestuur.

Heeft de stichting een beoogde wettelijke taak en hoe is dit vastgelegd?

De stichting heeft een uitgebreide doelomschrijving, zoals weergegeven in artikel 2.1 van de statuten. Dit is geen wettelijke taak.

Valt de stichting onder de Wet open overheid (Woo) en wilt de status van 'Algemeen Nut Beogende Instelling' (ANBI) verwerven?

Het is niet mogelijk om een ANBI-status te verweven, aangezien de stichting leningen verstrekt aan ondernemers en daarmee zelfstandig inkomsten verwerft. Daarmee is de stichting een financieringsinstelling en geen niet-gouvernementele-organisatie. Ook zal de stichting voor de financiering van de operationele kosten niet afhankelijk zijn van giften.

De stichting valt niet onder de Woo aangezien ze geen jaarlijkse subsidie van de overheid ontvangt. Wel kan het ministerie van BZK verplicht zijn om informatie over de stichting te verstrekken als daar een Woo-verzoek over komt.

2.4 Evaluatie

Op welke wijze wordt het functioneren van de stichting geëvalueerd?

Het bestuur van de stichting legt verantwoording af aan de Raad van Toezicht, en de Raad van Toezicht houdt toezicht op het functioneren van de stichting. De Minister heeft hier statutair ook enkele bevoegdheden toe kregen.

Daarnaast wordt in het af te sluiten convenant afgesproken dat er een tweejaarlijkse rapportage moet worden opgeleverd en zijn er voortgangsgesprekken n.a.v. de rapportage tussen het ministerie van BZK en de Raad van Bestuur. Ook moet er eens per drie jaar een onafhankelijke beleidsevaluatie worden uitgevoerd. Deze wordt gedeeld met de Tweede Kamer.

2.5 Bekostiging & financiën

Norm 5: Bij alle financiële verplichtingen voor het Rijk voortvloeiend uit de oprichting van een stichting dient dit expliciet aan de Staten-Generaal te worden voorgelegd (in het kader van het budgetrecht).

Hoe wordt de stichting bekostigd, wat zijn de financiële verplichtingen van het Rijk hierbij en hoe wordt dit statutair vastgelegd?

De operationele kosten van de stichting (fondsbeheer) worden vanuit de inkomsten door kredietverlening gedekt (revoluerend karakter van de stichting). Het businessplan voorziet in volledige dekking van de kosten (operationele kosten, financieringskosten en kredietvoorzieningen) door de baten uit kredieten na drie jaar. De eerste drie jaren zal het negatief resultaat van de stichting worden gedekt door het eigen vermogen. Het eigen vermogen bestaat uit de kapitaalstorting van 18 mln. euro door het ministerie van BZK.

Is de [Wet Normering Topinkomens](#) (WNT) van toepassing op de stichting?

Ja, de WNT is van toepassing, en de bezoldiging van de Raad van Bestuur en de onkostenvergoeding van de Raad van Toezicht worden genormeerd aan de hand van de WNT. Dit wordt statutair vastgelegd.

Wat gebeurt er met een eventueel batig saldo in het geval van fusies, opheffing of ontbinding en hoe wordt dit statutair vastgelegd?

In artikel 13.6 van de statuten wordt geregeld dat het batig saldo van de stichting in dat geval terugvloeit naar de Staat der Nederlanden.