No.W02.20.0109/II 's-Gravenhage, 3 juni 2020

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

Bij Kabinetsmissive van 9 april 2020, no.2020000763, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, mede namens de Minister van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet, houdende machtiging tot oprichting van de Nederlandse financierings- en ontwikkelingsinstelling Invest International (Machtigingswet oprichting Invest International), met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt tot oprichting van Invest International, een nieuwe instelling, voor de uitvoering van activiteiten op het terrein van exportfinanciering en buitenlandse investeringen.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen. Zij begrijpt de wens om aan ondernemers, middels één loket, dienstverlening en expertise aan te bieden voor de ontwikkeling van internationale projecten waarin de markt zelf nog niet voorziet. Tegelijkertijd roept het voorstel problemen op in de vormgeving en besturing (governance) van (de besloten vennootschap) Invest International, en is de doelomschrijving van het voorstel onvoldoende afgebakend. Ook is onduidelijk welk normrendement geldt bij de financieringsactiviteiten van Invest International. In verband daarmee dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel vloeit voort uit het regeerakkoord “Vertrouwen in de toekomst” waarin is aangegeven dat het kabinet de oprichting van de Nederlandse financierings- en ontwikkelingsinstelling Invest-NL doorzet. Aanvankelijk zou Invest-NL, additioneel aan de markt, niet alleen ondersteuning bieden aan ondernemingen die een bijdrage leveren aan de economie in Nederland, maar ook aan ondernemingen en internationale projecten in het buitenland. Het gaat onder meer om projecten die voorzien in oplossingen voor wereldwijde vraagstukken, zoals de Sustainable Development Goals (SDG’s) van de Verenigde Naties. Er wordt ondersteuning geboden in de vorm van financiering, projectontwikkeling, en subsidieregelingen. Ten behoeve van de ondersteuning van projecten in het buitenland, zou Invest-NL een samenwerkingsverband met de Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden N.V. (FMO) aangaan.[[1]](#footnote-1)

Bij indiening van het wetsvoorstel voor de oprichting van Invest-NL bij de Tweede Kamer werd aangekondigd dat van het voornemen van een samenwerkingsverband tussen Invest-NL en FMO is afgezien en dat een separate instelling zou worden opgericht voor het internationale onderdeel van Invest-NL. Reden voor deze wijziging, aldus het kabinet, was gelegen in de complicaties in de governance die het onderbrengen van de internationale taken in Invest-NL zou opleveren. Inmiddels is het (aldus aangepaste) voorstel voor een machtigingswet tot oprichting van Invest-NL aangenomen door de Eerste en Tweede Kamer en is Invest-NL ook al in werking getreden.[[2]](#footnote-2)

Dit wetsvoorstel beoogt – in de plaats van het oorspronkelijke plan – Invest International B.V. op te richten, een joint venture van de Staat (51%) en de publiek-private ontwikkelingsbank FMO (49%).[[3]](#footnote-3) De toelichting op het voorstel vermeldt dat de eerder beoogde joint venture tussen Invest-NL en FMO dusdanig ingewikkeld was dat governance issues optraden en dat ook de overlap tussen de nationale en internationale doelgroepen van Invest-NL en FMO te beperkt zou zijn.[[4]](#footnote-4) Daarnaast zou de vermeende synergie tussen de nationale en internationale activiteiten gering blijken te zijn. Daarom is gekozen voor de oprichting van een afzonderlijke entiteit naast Invest-NL.

De opzet van het voorstel voor de nieuwe vennootschap Invest International is dezelfde als die is gekozen voor Invest-NL. Zo is bepaald dat Invest International aanvullend op de markt opereert. Verder kent Invest International een investeringstaak, een ontwikkelingstaak en een regelingentaak (uitvoering van subsidieregelingen en subsidiebesluiten).[[5]](#footnote-5)

Bijzonderheid bij Invest International is evenwel dat dit een samenwerkingsverband betreft tussen de publiek-private ontwikkelingsbank FMO en de Staat. Zoals gezegd is de Staat voor 51% aandeelhouder in Invest International.[[6]](#footnote-6) FMO, die 49% aandeelhouder van Invest International wordt, is zelf een staatsdeelneming, maar voor slechts 51%.

Uit de toelichting blijkt dat Invest International verder zal samenwerken met vele partijen.[[7]](#footnote-7) Zo zal er worden samengewerkt met Atradius Dutch State Business (DSB), FMO, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en tevens Invest-NL B.V. om de financiële kennis, advisering en dienstverlening bij elkaar te brengen zodat bedrijven vanuit één loket goed worden bediend en partijen zo nodig worden doorverwezen. De samenwerking tussen de partijen wordt vormgegeven door middel van samenwerkingsprotocollen. Verder zal Invest International intensief samenwerken met uiteenlopende partijen zoals Nederlandse banken en – op internationaal niveau – met buitenlandse banken en overheden, ngo’s, ambassades, toezichthouders, projectinitiators en internationale financiële instellingen.

Deze bundeling van bestaande dienstverlening, instrumenten en expertise, in combinatie met additionele middelen voor projectontwikkeling en investeringen via een kapitaalstorting, zal Nederlandse ondernemingen beter in staat stellen aan financiering te komen voor grote maatschappelijke en ontwikkelingsrelevante investeringsprojecten buiten Nederland, aldus de toelichting op het voorstel.[[8]](#footnote-8)

2. Vormgeving, sturing en verantwoordelijkheden (governance)

*Eén loket voor verschillende taken*

De Afdeling begrijpt de wens om de bij verschillende organisaties beschikbare dienstverlening, instrumenten en expertise bij elkaar te brengen. Het gevolg van het integreren van verschillende taken in Invest International is echter wel dat er een “gedifferentieerde vorm van aansturing en verantwoording” nodig zal zijn.[[9]](#footnote-9) Voor bepaalde taken van Invest International zal de Staat op afstand moeten worden geplaatst (met name voor wat betreft de investeringstaak). Voor andere taken is er juist weer aansturing van de Minister nodig (voor wat betreft de regelingentaak is dit de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking). Er ontstaan verantwoordelijkheden die goed van elkaar moeten worden onderscheiden. De (juridische) vormgeving en daarmee ook sturing, verantwoording en verantwoordelijkheden (governance) zijn uitermate complex.

Bij het voorstel voor de oprichting van Invest-NL – dat een hiermee sterk vergelijkbare opzet kent – plaatste de Afdeling eerder al opmerkingen over de wijze van aansturing.[[10]](#footnote-10) In het bijzonder wees zij op het gevaar dat met een te sluiten aanvullende overeenkomst de beoogde onafhankelijke positie bij de investeringstaken in gevaar komt. Verder merkte zij op dat door de hiërarchische relatie bij de uitvoering van subsidieregelingen (er is sprake van mandaat) de beoogde onafhankelijke positie bij de investeringstaken in de knel kan komen, nu investeringstaken en subsidietaken vaak samengaan. Deze opmerkingen zijn hier, omdat is gekozen voor een zelfde opzet, mutatis mutandis van toepassing. Daarenboven wijst de Afdeling op het volgende.

*Aandeelhouderschap FMO*

Het is de Afdeling niet op voorhand duidelijk waarom een verdere complicatie wordt aangebracht door FMO medeaandeelhouder van Invest-International te maken. Zoals eerder al is onderkend zouden ook bij een joint venture tussen Invest-NL en FMO ingewikkelde governance vraagstukken opkomen. Besloten werd dan ook om af te zien van deze joint venture. De toelichting zelf illustreert de complicaties die nu het gevolg zijn van de keuze om de regelingentaak te integreren in Invest International en om FMO medeaandeelhouder te laten zijn.[[11]](#footnote-11)

Zo bespreekt de toelichting dat de financierings- en de regelingentaak niet in één en dezelfde rechtspersoon kan worden samengebracht. Het risico kan immers ontstaan dat oneigenlijke informatie-uitwisseling, dan wel wederzijdse beïnvloeding plaatsvindt. Enerzijds kan de benodigde zakelijkheid en onafhankelijkheid bij het uitvoeren van de investeringstaak in het geding komen, en anderzijds ook de neutrale uitvoering van de subsidieregelingen overeenkomstig de beginselen van behoorlijk bestuur.[[12]](#footnote-12) Daarbij dient te worden bedacht dat FMO naast de Staat verschillende niet tot de overheid behorende partijen als aandeelhouder heeft (te weten commerciële banken, bepaalde vakbonden en andere private investeerders) wier belangen met die van de overheid in een Invest International constructie niet op voorhand parallel lopen.

De investeringstaak en de regelingentaak worden daarom ondergebracht in twee afzonderlijke dochterondernemingen. De aansturing van die dochterondernemingen vindt vervolgens weer op verschillende wijzen plaats. De toelichting stelt dat de sturing (en verantwoording) door de Staat niet via het aandeelhouderschap verloopt, maar via het wettelijk kader, en verder wordt gewezen op de gebruikelijke rolverdeling tussen aandeelhouders en het bestuur van de vennootschap. Er wordt een bijzondere sturing door de minister voor BHOS op de regelingentaak geïntroduceerd, en er wordt verwezen naar artikel 9 van het voorstel dat nadere regelgeving mogelijk maakt ten aanzien van de uitoefening van taken.[[13]](#footnote-13)

De Afdeling mist een uitleg over hoe een en ander samenhangt, wat dit betekent voor de verschillende verantwoordelijkheden van de onderscheiden ministers en voor de verantwoording door het bestuur aan hen, als aandeelhouder respectievelijk beleidsverantwoordelijke, en vervolgens hoe dit zich verhoudt tot sturing door en verantwoording aan de andere aandeelhouder (FMO) en wat zulks vervolgens voor de verschillende aandeelhouders van FMO kan betekenen.

Het voorgaande roept de vraag op of het niet veel eenvoudiger was geweest om met de relevante organisaties, zoals FMO, een samenwerkingsprotocol vast te stellen zoals dat ook is gebeurd ten aanzien van bijvoorbeeld Atradius DSB. De formele juridische vormgeving van de samenwerking kan vervolgens praktisch worden ingevuld door de meest relevante onderdelen van de verschillende organisaties zo efficiënt mogelijk te laten samenwerken. Verder zou het ook nuttig kunnen zijn als de activiteiten van NL Business van FMO worden overgenomen en worden voortgezet door Invest International. Die inbreng kan tegen een marktconforme vergoeding plaats vinden; daar hoeft niet per se een mede-aandeelhouderschap van FMO tegenover te staan. In de toelichting op het voorstel wordt daar niet op ingegaan. Bij de bespreking van de alternatieve mogelijkheden wordt enkel uitgelegd dat FMO en RVO de bestaande knelpunten bij export- en internationale financiering niet kunnen oplossen, vanwege de beperkte sector- en landenfocus en de beperkte financieringsmogelijkheden van deze instellingen.[[14]](#footnote-14)

*Regelingen- en ontwikkelingstaak*

In het advies over Invest-NL is ook gewezen op de governance-vraagstukken die rijzen wanneer activiteiten van verschillende aard, met verschillende sturings- en verantwoordingsvoorwaarden, worden samengevoegd; in het bijzonder wees de Afdeling in dat verband op de investeringstaak en de regelingentaak in Invest-NL.[[15]](#footnote-15)

Uit de voorbeelden in de toelichting blijkt op zichzelf het nut van samenwerking tussen FMO, de Staat en diverse andere organisaties, maar niet dat het per se noodzakelijk is om de regelingentaak en ontwikkelingstaak onder te brengen in dochterondernemingen van Invest International.[[16]](#footnote-16) Bij het voorbeeld van de Nederlandse MKB-onderneming in een opkomende markt wordt door Invest International een integrale oplossing geboden die bestaat uit zes verschillende elementen, zoals leningen, garanties, een ontwikkelbudget en export kredietverzekering. Hierbij wordt wat betreft de export kredietverzekering samengewerkt met Atradius DSB. Niet wordt besproken waarom in dit geval een dergelijke samenwerking niet ook mogelijk is voor het ontwikkelbudget van RVO. Bij het voorbeeld van het havenproject in Afrika wordt als voordeel van Invest International aangegeven dat door commerciële kredietverlening en subsidie van RVO via een “one stop shop” aan te bieden de onzekerheid en vertraging wordt beperkt. Niet wordt besproken waarom dit niet ook het geval kan zijn bij een nauwe samenwerking met RVO, zoals kennelijk ook mogelijk is bij de nauwe samenwerking met Atradius DSB bij het vorige voorbeeld.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op beide voorgaande opmerkingen in te gaan, mede in het licht van de opmerkingen die de Afdeling in het vorige advies over Invest-NL maakte over de wijze van aansturing en de regelingentaak, en het voorstel wat betreft de vormgeving aan te passen.

3. Doelomschrijving

Artikel 3 van het wetsvoorstel bepaalt dat Invest International tot doel heeft ondersteuning te bieden voor op het buitenland gerichte activiteiten van ondernemingen en internationale projecten die een bijdrage leveren aan de Nederlandse economie, waaronder internationale projecten die voorzien in oplossingen voor wereldwijde vraagstukken. Invest International ontplooit haar activiteiten additioneel aan de markt, door middel van financiering en projectontwikkeling.

De Afdeling merkt op dat deze doelomschrijving zeer ruim is en daardoor weinig onderscheidend vermogen heeft. Een bijdrage aan de Nederlandse economie wordt immers al snel geleverd indien er sprake is van een relatie met Nederlandse bedrijven. Dat de oplossing van wereldwijde vraagstukken daar ook onder moet worden begrepen draagt niet bij aan het onderscheidend vermogen van de doelomschrijving. Zoals de Afdeling eerder heeft opgemerkt over Invest-NL is de te sluiten aanvullende overeenkomst geen geschikt instrument om tot een nadere afbakening te komen.[[17]](#footnote-17) Bij Invest-NL heeft het kabinet vervolgens zijn voorstel ook aangepast en is een nadere afbakening van de doelomschrijving aangebracht, naast de ruimte die is gelaten om in een aanvullende overeenkomst de terreinen aan te wijzen waarop Invest-NL zich zal gaan concentreren.[[18]](#footnote-18)

Niet gemotiveerd is waarom in het geval van Invest-International geen duidelijke beperking is aangebracht. De doelomschrijving “de rest van de wereld” is nog minder onderscheidend dan “Nederland”.

De Afdeling adviseert in het voorstel zelf tot een nadere afbakening te komen van de doelomschrijving, en het voorstel dienovereenkomstig aan te passen.

4. Additionaliteit en normrendement

In de gekozen opzet treedt Invest International ingevolge het principe van additionaliteit alleen op daar waar in de markt de financiering van initiatieven gericht op maatschappelijke transitieprocessen niet of onvoldoende van de grond komt. Dit maakt deze financieringsactiviteiten al snel risicovol. Tegelijkertijd is blijkens de toelichting het streven, uit oogpunt van het uitgavenkader en de EMU, dat de kapitaalstorting van € 800 miljoen als financiële transactie wordt gekwalificeerd en niet als uitgave voor het bereiken van bepaalde beleidsdoelen.[[19]](#footnote-19) Daarbij hoort een bepaald normrendement. Het voorstel legt deze norm niet neer en geeft hierover ook overigens geen uitsluitsel of normstelling.

Voor de ruimte die Invest International krijgt om effectief financiering in te zetten en additioneel aan de markt te zijn, is het evenwel van groot belang op welk niveau het normrendement wordt bepaald. Juist een beperkt negatief rendement zou goed kunnen passen bij de relatief grote risico’s van de investeringen en de maatschappelijke doelstelling van Invest International. Dit zou inderdaad kunnen betekenen dat de kapitaalstorting niet als financiële transactie moet worden gezien, en dan onder het uitgavenkader valt en ten laste van het overheidssaldo (EMU-saldo) komt. Maar waarom dat in dit geval als een belangrijk nadeel geldt wordt niet gemotiveerd. Van belang is overigens nog wel hoe het risicomanagement binnen Invest International gestalte wordt gegeven.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State,

1. Voor het advies van de Afdeling advisering over het wetsvoorstel tot oprichting van Invest-NL, zie Kamerstukken II 2018/19, 35123, nr. 4. [↑](#footnote-ref-1)
2. Zie Kamerstukken I 2019/20, 35123, nr. L. [↑](#footnote-ref-2)
3. Toelichting, paragraaf 1.1. Evenals bij Invest-NL zal Invest International worden vormgegeven als een holding met dochtermaatschappijen met onderscheiden taken waarbij een gescheiden boekhouding zal bestaan tussen de taken. [↑](#footnote-ref-3)
4. Kamerstukken II 2018/19, 28165, nr. 298. [↑](#footnote-ref-4)
5. Voorgesteld artikel 4 omschrijft de taken van Invest International. [↑](#footnote-ref-5)
6. Invest-NL is een 100% staatsdeelneming. [↑](#footnote-ref-6)
7. Toelichting, paragraaf 7. [↑](#footnote-ref-7)
8. Toelichting, paragraaf 1.3. [↑](#footnote-ref-8)
9. Toelichting, paragraaf 2.1. [↑](#footnote-ref-9)
10. Advies van de Afdeling advisering over het wetsvoorstel tot oprichting van Invest-NL, zie Kamerstukken II 2018/19, 35123, nr. 4. [↑](#footnote-ref-10)
11. Toelichting, hoofdstuk 2. [↑](#footnote-ref-11)
12. Toelichting, paragraaf 2.1. [↑](#footnote-ref-12)
13. Toelichting, paragraaf 2.3. [↑](#footnote-ref-13)
14. Toelichting, paragraaf 1.4. [↑](#footnote-ref-14)
15. Advies van de Afdeling advisering over het wetsvoorstel tot oprichting van Invest-NL, zie Kamerstukken II 2018/19, 35123, nr. 4, paragraaf 5. [↑](#footnote-ref-15)
16. Toelichting, paragraaf 1.3. [↑](#footnote-ref-16)
17. Advies van de Afdeling advisering over het wetsvoorstel tot oprichting van Invest-NL, zie Kamerstukken II 2018/19, 35123, nr. 4, paragraaf 2. [↑](#footnote-ref-17)
18. Zie artikel 4 van de Machtigingswet Invest-NL. [↑](#footnote-ref-18)
19. Toelichting, paragrafen 2.1, 2.3 en 4.1. [↑](#footnote-ref-19)