

NFEO

Een inhoudelijke beoordeling van het kabinetsvoorstel voor een nationale ontwikkelingsbank

Nederland is het enige land zonder een nationale ontwikkelingsbank. Deze week publiceerde het kabinet het voornemen om die achterstand in te halen. Dat is een grote stap vooruit, nu komt het aan op uitwerking.

Qua doel sluit het kabinetsvoorstel nauw aan bij het NFEO rapport van Oliver Wyman en De Brauw: aanpak van versnippering; discipline tot additionaliteit aan de markt; opwaardering van instrumentarium projectfinanciering, ondernemingsfinanciering en exportfinanciering onder één dak; betere benutting van Europese middelen. Afwijkend is dat kostenbesparing geen doel is van het kabinetsvoorstel.

Qua uitwerking blijft het voorstel achter door de omvang van Nederland's nieuwe nationale ontwikkelingsbank te beperken tot 2,5 miljard. Er is geen land met zo'n kleine nationale ontwikkelingsbank. In de persconferentie gaf het kabinet aan open te staan voor een grotere schaal (door aantrekken van vreemd vermogen) en na te streven dat BNG, FMO en NWB in de nieuwe instelling opgaan. Anders moeten er miljarden aan extra middelen bij, en gaat het langer duren om een professionele financiële instelling van de grond af op te bouwen.

Op deze laatste punten zijn de verkiezingsprogramma's van de meeste politieke partijen (inclusief VVD en PvdA) ambitieuzer. Bij de formatie van een nieuw kabinet moet de uitwerking goed worden geregeld om de beoogde aansluiting bij omringende landen snel te kunnen realiseren. De onderstaande tabellen geven een beoordeling wat betreft doel (Tabel 1) en uitwerking (Tabel 2) van hervorming. In Tabel 3 wordt dit vervolgens afgezet tegen verkiezingsprogramma's.

Context

In juni 2016 presenteerden Oliver Wyman consultancy en De Brauw Blackstone Westbroek een rapport over de oprichting van een Nederlandse Financieringsinstelling voor Economische Ontwikkeling (NFEO). Dat was een pro bono bijdrage om een inhoudelijke discussie over dit onderwerp los te trekken. Het eerste exemplaar werd in ontvangst genomen door de ministers Dijsselbloem, Kamp en Ploumen alsmede door VNO-NCW voorzitter De Boer. Daarmee markeerde het kabinet deze inhoudelijke bijdrage op prijs te stellen. Eerder, in 2015, richtte Jeroen Kremers in opdracht van de ministers Dijsselbloem en Kamp het Nederlands Investerings Agentschap (NIA) op en adviseerde hij dit door te ontwikkelen tot een nationale ontwikkelingsbank zoals bijvoorbeeld KfW in Duitsland. Daarvoor leverde het NFEO rapport een mogelijke uitwerking.

Het kabinet omarmde in de Miljoenennota 2017 het belang van een betere organisatie op dit vlak, constateerde dat andere landen een nationale ontwikkelingsbank hebben, en kondigde aan een

voorstel te zullen uitwerken voor institutionele hervorming in Nederland. Sindsdien hebben de meeste politieke partijen in hun programma voor de Tweede Kamer verkiezingen aangekondigd ook in ons land een nationale ontwikkelingsbank te zullen oprichten.

Tabel 1: Doel van hervorming

Conform het advies van NIA in 2015 en de uitwerking van Oliver Wyman/De Brauw in 2016 beoogt het kabinet een structurele aanpak van de versnippering waar Nederland mee kampt. De ambitie is een slagvaardige nationale ontwikkelingsbank op te richten zoals andere landen die kennen, met drie terreinen verenigd onder één dak (financiering maatschappelijke transitie, ondernemings-financiering, exportfinanciering). Echter kostenbesparing is geen doelstelling, de bestaande instellingen (BNG, FMO en NWB) blijven vooralsnog buiten schot.

TABEL 1: DOEL VAN HERVORMING

	Rapport Oliver Wyman/De Brauw (juni 2016)	Kabinetsbrief, persbericht en persconferentie (februari 2017)
Doel van hervorming		
1 - Stroomlijning van versnipperd financieringsinstrumentarium Rijksoverheid	✓ Versnippering tegengaan door alle financieringsregelingen en uitvoeringsorganisaties onder één dak te brengen, en missie te beperken tot additionaliteit t.o.v. de markt	✓ Doel is om één loket te creëren, om instrumentarium te stroomlijnen, en om missie te beperken tot additionaliteit aan de markt
2 - Kostenbesparing, zuinig omgaan met beschikbaar kapitaal, en versterking risicobeheersing	✓ Samenvoeging van regelingen en organisaties om kosten te besparen; combinatie van balansen om kapitaal te besparen; bundeling van expertise en professionalisering van risicobeheersing	✗ Kosten- en kapitaalbesparing en betere risicobeheersing niet genoemd als doel
3 - Slagkracht op drie terreinen:		
a. Maatschappelijke uitdagingen (energieovergang, digitalisering) - Projectontwikkeling	✓ Slagkracht projectontwikkeling creëren door bundeling van hoogwaardige financiële expertise	✓ Knelpunten projectontwikkeling oplossen, regie nodig
- Projectfinanciering (o.m. t.b.v. besparing energiesubsidies)	✓ Slagkracht projectfinanciering creëren door bundeling van instrumenten en door eigen balans met <i>leverage</i> intern (aantrekken vreemd vermogen) en extern (private co-financiering op projectbasis)	± Beperkte eigen middelen voor financiële participatie, geen <i>leverage</i> intern (aantrekken vreemd vermogen), echter in persconferentie wel ruimte voor eigen <i>leverage</i> indien nodig
b. Ondernemingsfinanciering innovatie/MKB/scaleups	✓ Effectiviteit verbeteren door flexibilisering van instrumentarium op eigen balans (focus op ondervangen van marktfalen, m.n. risicodragende financiering)	✓ Knelpunten ondernemingsfinanciering oplossen, meer flexibiliteit, op afstand van overheid en op eigen balans
c. Ondernemingsfinanciering internationaal/export	✓ Versnippering tegengaan en eventuele leemtes oplossen	✓ Knelpunten in financiering van export en buitenlandse investeringen oplossen
4 - Dwarsverbanden benutten tussen deze terreinen	✓ Terreinen samenbrengen in groepsverband, met behoud van eigen profiel voor separate terreinen maar uitbuiten van dwarsverbanden en van kosten- en balansvoordelen binnen groepsverband	± Uitbuiting dwarsverbanden niet benoemd, echter wel de drie terreinen (a, b, c) onder één dak
5 - Internationale aansluiting (toegang tot EU middelen en internationale investeerders, internationale stem Nederland)	✓ Oprichting NFEQ als nationale ontwikkelingsbank; professionele counterpart voor EIB, EU etc.	✓ Voorbeeld volgen van andere landen met nationale investeringsbank; beter gebruik van Europese middelen en van private co-financiering mogelijk maken
6 - Effectiviteit van functioneren Rijksoverheid (consistentie over tijd en tussen ministeries)	✓ Creëer een publiek financieel belang t.b.v. consistentie overheidsbeleid over tijd en een gezaghebbende stem ter bevordering van eenduidig overheidsbeleid	✓ Gezaghebbende instelling met toegang tot overheid, financiële participatie ter vermindering van reguleringsrisico

Tabel 2: Uitwerking van hervorming

De voorgestelde aanpak zal op het terrein van ondernemingsfinanciering een verbetering zijn, en op beperkte schaal co-financiering uit EU-middelen beter mogelijk maken. Echter om grootschalig co-financiering vanuit EU-middelen en private beleggers los te maken zal de financiële slagkracht groter moeten zijn dan voorgesteld. Daartoe lijkt het kabinet conform persconferentie bereid (toegang tot aantrekken vreemd vermogen). Vervolgens komt het aan op vormgeving van een

professionele financiële instelling. Dat lukt niet slechts met samenwerkingsverbanden met FMO en andere partijen. De hervorming zal verder moeten gaan om expertise in de instelling zelf te bundelen en financiële slagkracht te mobiliseren. Bestaande instellingen (BNG, FMO, NWB) worden vooralsnog buiten de hervorming gelaten. Daardoor wordt hun deskundigheid gemist en worden niet de becijferde miljarden aan kosten- en kapitaalbesparingen gerealiseerd. In de pers zei het kabinet ernaar te streven dat deze instellingen in de hervorming meedoen.

TABEL 2: UITWERKING VAN HERVORMING

	Huidige situatie	Rapport Oliver Wyman/De Brauw (juni 2016)	Kabinetsbrief, persbericht en persconferentie (februari 2017)
Uitwerking van hervorming			
1 - Stroomlijning van versnipperd financieringsinstrumentarium Rijksoverheid	✗	✓ Financieringsregelingen en uitvoeringsorganisaties BNG, FMO, NWB en RVO worden samengebracht onder één dak van nieuw te vormen NFEO; activiteiten uitsluitend aanvullend aan de markt	± Enige stroomlijning regelingen en organisaties; FMO (behalve samenwerking) en BNG en NWB blijven vooralsnog buiten hervorming
2 - Kostenbesparing en betere risicobeheersing	✗	✓ Jaarlijkse kostenbesparing van € 120 mln; vrijval van € 3 mrd kapitaal; bundeling en opwaardering van risicobeheersing	✗ Geen kostenbesparing of kapitaalvrijval uit balanssynergie, betere risicobeheersing niet genoemd
3 - Slagkracht op drie terreinen:			
a. Maatschappelijke uitdagingen (energietransitie, digitalisering) - Projectontwikkeling	✗	✓ NFEO bundelt hoogwaardige expertise in professionele financiële instelling op afstand van beleidsdepartementen	✗ Beperkte bundeling van professionele expertise
- Projectfinanciering (o.m. t.b.v. besparing energiesubsidies)	✗	✓ Met € 3 mrd vrij kapitaal, eigen <i>leverage</i> en private co-financiering maakt NFEO een investeringsimpuls mogelijk tot bijvoorbeeld € 80 mrd in 4 jaar; kapitaal desgewenst aan te vullen met uitgespaarde energiesubsidies t.b.v. zuiniger gebruik overheidsmiddelen	± Beperkte eigen middelen voor financiële participatie, geen <i>leverage</i> intern (aantrekken vreemd vermogen), echter in persconferentie wel ruimte voor eigen <i>leverage</i> indien nodig
b. Ondernemingsfinanciering innovatie/MKB/scaleups	±	✓ NFEO verbetert effectiviteit door flexibilisering van instrumentarium op eigen balans (focus op ondervangen van marktfalen, m.n. risicodragende financiering)	✓? Regelingen op afstand geplaatst met eigen balans; onhelder hoeveel eigen ruimte de instelling krijgt danwel departementale regelingen uitvoert
c. Ondernemingsfinanciering internationaal/export	✗	✓ NFEO maakt einde aan versnippering en helpt eventuele leemtes op te lossen	± Instrumentarium wordt internationaal concurrerend, echter samenwerking in plaats van integratie instrumentarium FMO
4 - Dwarsverbanden benutten tussen deze terreinen	✗	✓ Door terreinen samen te brengen in groepsverband, met behoud van eigen profiel voor separate terreinen, dwingt NFEO tot uitbuiten van dwarsverbanden en van kosten- en balansvoordelen	± Instelling doet terreinen deels niet zelf doch coördineert anderen, met beperkte eigen expertise en beperkte eigen middelen
5 - Internationale aansluiting (toegang tot EU middelen en internationale investeerders, internationale stem Nederland)	✗	✓ Met NFEO krijgt Nederland net als andere landen een <i>national promotional bank</i> en daarmee een professionele counterpart voor EIB, EU etc.	± Verbetering aansluiting ondernemingsfinanciering op EU middelen maar onvoldoende schaal voor projectfinanciering; Nederland krijgt gezaghebbende <i>national promotional bank</i>
6 - Effectiviteit van functioneren Rijksoverheid (consistentie over tijd en tussen ministeries)	✗	✓ NFEO bevordert consistentie van overheidsbeleid (financieel belang o.m. langjarige medefinanciering van energietransitie; onderzoek en advies; publiek gezag; coördinatie tussen ministeries van Financiën, EZ, BuiZa, BZK en IenM als gezamenlijke opdrachtgever)	± Perspectief op betekenisvolle financiële participatie; interdepartementaal aandeelhouderschap, echter risico dominante regelingen van elk afzonderlijk ministerie met gescheiden aansturing
7 - Overtuigende governance	±	✓ NFEO ingericht als een professionele financiële instelling op afstand van beleid (privaatrechtelijk, overheid aandeelhouder, onafhankelijke RvC, toezicht DNB); strikte discipline op ondervangen van marktfalen (strak mandaat, heldere statuten, verantwoording aan kabinet en parlement, periodieke internationale visitatie)	✓? Privaatrechtelijk met uitvoering op afstand en additioneel aan markt; echter voor budget kennelijk afhankelijk van ministeries en samenwerkingspartners; crux is vormgeving als professionele financiële instelling zoals FMO

Tabel 3: Verkiezingsprogramma's

Volgens verkiezingsprogramma's wil een breed spectrum politieke partijen (inclusief VVD en PvdA) deze hervormingsagenda oppakken en verder brengen dan hetgeen door het kabinet al is ingevuld: structureel aanpakken van versnippering en van financiële verspilling inclusief fusie van BNG, FMO en NWB; bundeling van expertise en mobilisatie van financiële slagkracht voor maatschappelijke uitdagingen en nationale investeringsimpuls; internationaal concurrerende financiering voor innovatie, scale-ups en export; grootschalige mobilisatie van EU- en private co-financiering.

Een helder ambitieniveau moet worden vastgelegd bij de formatie van het volgende kabinet.

TABEL 3: VERKIEZINGSPROGRAMMA'S

	Huidige situatie	Kabinet	Verkiezingsprogramma VVD	Verkiezingsprogramma PvdA	Verkiezingsprogramma CDA	Verkiezingsprogramma D66
Uitwerking van hervorming						
1 - Stroomlijning van versnipperd financieringsinstrumentarium Rijksoverheid	✗	±	✓ Bestaande instituties zoals FMO, BNG, NWB en regelingen samenvoegen in sterke speler	✓ Oprichting investeringsbank incl. BNG en NWB	✓ Oprichting ontwikkelingsbank voor technologie, innovatie & duurzaamheid	✓ Versnippering (incl. BNG en NWB) terugdringen door instelling zoals Duitse KfW
2 - Kostenbesparing en betere risicobeheersing	✗	✗	✓ Financiële voordelen onderdeel van uitwerking t.b.v. CPB	✓ Financiële voordelen onderdeel van uitwerking t.b.v. CPB	✓ Financiële voordelen onderdeel van uitwerking t.b.v. CPB	✓ Financiële voordelen onderdeel van uitwerking t.b.v. CPB
3 - Slagkracht op drie terreinen:						
a. Maatschappelijke uitdagingen (energietransitie, digitalisering)						
- Projectontwikkeling	✗	✗	✓ Krachten bundelen in sterke speler			✓ Nieuwe instelling moet zorgen voor doorzettingsmacht
- Projectfinanciering (o.m. t.b.v. besparing energiesubsidies)	✗	±	✓ Samenvoegen van bestaande instituties, grootschalig kapitaal aantrekken en bijeenbrengen	✓ Substantieel kapitaal en eigen leverage plus co-financiering institutionele beleggers; minder subsidiëren meer investeren	✓ Substantieel kapitaal en eigen leverage; minder subsidiëren meer investeren	✓ Grote investeringen nodig in groene infrastructuur en in digitale infrastructuur
b. Ondernemingsfinanciering innovatie/MKB/scaleups	±	✓?	✓ Innovatie en ondernemerschap, versterking vestigingsklimaat	✓ Financiering van innovatie/MKB/scaleups	✓ Technologie en innovatie	✓ Investeren in kennis & innovatie
c. Ondernemingsfinanciering internationaal/export	✗	±	✓ Economie versterken, incl. FMO terrein		✓ Nieuwe bedrijvigheid en werkgelegenheid	✓ Verdienvermogen van de Nederlandse economie
4 - Dwarsverbanden benutten tussen deze terreinen	✗	±	✓ Investeren in infrastructuur, energie, innovatie en ondernemerschap onder één dak	✓ Investeren in innovatie, MKB, ICT, infra en verduurzaming onder één dak	✓ Technologie, innovatie, energieprojecten en infrastructuur onder één dak	✓ Investeren in innovatie, energietransitie en digitalisering onder één dak, model Duitse KfW
5 - Internationale aansluiting (toegang tot EU middelen en internationale investeerders, internationale stem Nederland)	✗	±	✓ Sterke speler t.b.v. samenwerking met Europese instellingen en institutionele beleggers			✓ Nieuwe instelling om beter aan te sluiten bij Europese initiatieven en private co-financiering
6 - Effectiviteit van functioneren Rijksoverheid (consistentie over tijd en tussen ministeries)	✗	±				✓ Overheidspartijen werken langs elkaar heen
7 - Overtuigende governance	±	✓?	✓ Sterke private financieringsinstelling op afstand van de overheid			✓ Model Duitse KfW

Amsterdam 12 februari 2017