

Vergaderjaar 2023–2024

35 529

Machtiging tot oprichting van de Nederlandse financierings- en ontwikkelingsinstelling Invest International (Machtigingswet oprichting Invest International)

S

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 februari 2024

In 2021 is Invest International opgericht om ondersteuning te bieden aan op het buitenland gerichte activiteiten van Nederlandse ondernemingen en internationale projecten die een bijdrage leveren aan de Nederlandse economie en die voorzien in oplossingen voor wereldwijde vraagstukken. In de Machtigingswet oprichting Invest International (hierna: de Machtigingswet) is vastgelegd dat binnen drie jaar na inwerkingtreding van de wet een verslag over de effecten van de wet in de praktijk aan uw Kamer wordt gezonden.¹ Aan het onafhankelijke bureau Dialogic is de opdracht verstrekt om deze evaluatie uit te voeren. Hierbij stuur ik u, mede namens de Minister van Financiën, het evaluatierapport en de appreciatie van het kabinet van de conclusies en aanbevelingen. Hiermee voldoe ik aan de toezegging aan de Tweede Kamer om in het eerste kwartaal van 2024 de evaluatie van Invest International met de Kamer te delen² en aan de toezegging aan de Eerste Kamer om de positie van de mkb-ondernemer mee te nemen in de evaluatie.³

Vanwege de toezegging beide Kamers gelijktijdig te informeren over Invest International, zend ik een afschrift van deze brief aan de Tweede Kamer.

¹ Artikel 16, eerste lid, van de Machtigingswet oprichting Invest International.

² Toezegging Tweede Kamer aan het lid Amhaouch (CDA) d.d. 5 oktober 2023, om in het eerste kwartaal van 2024 de evaluatie van Invest International aan de Kamer te sturen, TZ202310-030.

³ Toezegging Eerste Kamer aan de leden Moonen (D66), Crone (GroenLinks-PvdA), Van Apeldoorn (SP) d.d. 6 juli 2021, om de positie van de mkb-ondernemer mee te nemen in de evaluatie, evenals de vraag of de balans tussen mkb en het grootbedrijf daadwerkelijke gewaarborgd wordt (35.529) T03291.

Reikwijdte evaluatie

Met de oprichting van Invest International is beoogd om ondersteuning te bieden aan op het buitenland gerichte activiteiten van Nederlandse ondernemingen en internationale projecten die een bijdrage leveren aan de Nederlandse economie en die voorzien in oplossingen voor wereldwijde vraagstukken. De Machtigingswet legt de doelstelling, de missie en taken vast van Invest International. Bovendien stelt de Machtigingswet enkele randvoorwaarden en gedragsnormen vast die de instelling moet volgen om binnen de doelstelling en taken te blijven.

Centraal in de evaluatie staat de vraag in hoeverre Invest International in staat is geweest invulling te geven aan de taken en doelen uit de Machtigingswet. Dit betreft geen evaluatie van de Machtigingswet zelf maar een evaluatie over de operationalisering van de Machtigingswet. Gelet op de beperkte tijdsduur sinds de oprichting van Invest International, waarin de focus van de organisatie heeft gelegen in het opbouwen van een investeringsportefeuille, heeft dit onderzoek zich niet gericht op doeltreffendheid en doelmatigheid. Dit zal onderdeel zijn van de evaluatie die conform de evaluatierichtlijnen voor het Rijk (iedere) zeven jaar na oprichting zal plaatsvinden.⁴ Wel hebben de evaluatoren getracht de verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid van het investeringskapitaal in kaart te brengen.

Hiernavolgend ga ik in op de belangrijkste conclusies die de evaluatoren in het evaluatierapport trekken en vervolgens op de aanbevelingen die zij doen. Een overzicht van alle conclusies en aanbevelingen treft u aan in hoofdstuk 5 van het rapport.

Doelstelling en taken

Volgens de evaluatoren is Invest International een slagvaardige organisatie die met energie en proactiviteit haar taken uitvoert. Invest International heeft bij oprichting een dubbele doelstelling meegekregen: bijdragen aan het Nederlandse verdienvermogen én bijdragen aan de oplossing van wereldwijde vraagstukken. In de afweging tussen beide doelen geniet zij enige vrijheid en daarvoor hanteert Invest International een uitgebreid afwegingskader. Invest International voert per transactie een toets uit op de afgesproken doelstellingen. De evaluatoren concluderen dat op overkoepelend portefeuille-niveau sprake is van een goede balans tussen beide doelstellingen, waarbij deze op individueel project-niveau kan verschillen. De evaluatoren concluderen verder dat Invest International alle onderdelen van de Machtigingswet, waar mogelijk en voor hen relevant, volledig heeft geïmplementeerd. De organisatie benut volgens de evaluatoren de ruimte die het wettelijke kader biedt, wat ten goede komt aan de resultaten. Invest International bereikt deze resultaten sneller dan verwacht.

Op grond van de Machtigingswet heeft Invest International de uitvoering geclusterd rondom een ontwikkeltaak, een investeringstaak en een regelingentaak. Invest International heeft de strategische keuze gemaakt om zich te richten op vijf focussectoren – agro-food, energie, gezondheidszorg, maakindustrie en water & infrastructuur. De organisatie verwacht zo maximale impact te creëren met haar kennis, netwerk en de proposities van het Nederlandse bedrijfsleven. Hoewel water & infrastructuur tot nu toe het grootste aandeel vormt, is de verwachting gebaseerd op de pijplijn (de verzameling van projecten waarin mogelijk wordt geïnvesteerd) dat de verdeling tussen alle focussectoren in de toekomst evenwichtiger zal worden. Wel blijft dit afhankelijk van de vraag

⁴ Artikel 16 Machtigingswet oprichting Invest International.

naar financiering van Nederlandse bedrijven en concrete kansen die er internationaal liggen.

Governance

Volgens de evaluatoren heeft Invest International sinds haar oprichting in het najaar van 2021 een professionele organisatie neergezet. Dit is, concluderen de evaluatoren, een bijzondere prestatie gezien de complexe structuur van Invest International. De aansturing vanuit de aandeelhouders en de betrokken ministeries verschilt per taak. Voor de investeringstaak zijn de aandeelhouders, namelijk het Ministerie van Financiën en FMO, op afstand betrokken conform het Deelnemingenbeleid. Voor de ontwikkeltaak is sprake van beperkte aansturing, omdat sprake is van een subsidierelatie. Voor de regelingentaak is sprake van directe aansturing vanuit het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit is noodzakelijk aangezien voor de regelingentaak Invest International de regelingen in naam van de Minister uitvoert. De evaluatoren concluderen dat de gedifferentieerde aansturing passend is in het licht van de verschillende taken.

Volgens de evaluatoren is ook sprake van een logische vertaling naar de interne aansturing waarbij er veel aandacht is voor risicobeheer. Bij mogelijke groei van de organisatie blijft het volgens de evaluatoren van belang te blijven letten op een daarbij passende structuur.

Additionaliteit

Een van de randvoorwaarden voor de investeringen van Invest International is dat deze additioneel aan de markt zijn. Activiteiten van Invest International mogen dus niet tot verdringing van marktpartijen of dubbelingen van publieke dienstverlening leiden. De evaluatoren constateren dat van deze additionaliteit sprake is.

De evaluatoren concluderen dat de activiteiten van Invest International niet leiden tot verdringing van marktpartijen. Dit wordt bevestigd door een markttoets van de evaluatoren. Daarbij speelt mee dat steeds meer sprake is van terugtrekking van Nederlandse grootbanken en doorverwijzen door banken naar Invest International. De criteria die Invest International hanteert zijn volgens de evaluatoren marktconform.

Met de oprichting van Invest International is het ecosysteem van het publieke instrumentarium voor internationale financiering vereenvoudigd volgens de evaluatoren. Er is goede communicatie en afstemming tussen partijen zoals FMO, Atradius DSB, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, Invest-NL en Invest International. Invest International onderscheidt zich van de andere organisaties in de activiteiten en diensten, geografische afbakening en doelgroep. Hiermee is Invest International complementair aan het bestaande aanbod op de markt. Vanuit het Interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) naar bedrijfsfinanciering wordt er in bredere context gekeken naar overlap tussen het publieke instrumentarium aangaande bedrijfsfinanciering.⁵

Synergie instrumenten

Met de oprichting van Invest International en het samenbrengen van verschillende publieke financieringsregelingen voor ontwikkeling en internationaal ondernemen is beoogd om één loket te realiseren met een

⁵ Het doel van dit interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) is om integraal te beoordelen of het huidige bedrijfsfinancieringsbeleid het mogelijke marktfalen, het systeemfalen en de knelpunten op de bedrijfsfinancieringsmarkt op een doelmatige en doeltreffende wijze aanpakt.

integraal financieringsaanbod voor starters, mkb en grootbedrijf. De evaluatoren concluderen dat Invest International de beoogde synergie tot stand brengt tussen instrumenten door deze sequentieel en parallel aan te bieden. Dit kan een waardevolle optie zijn, wat naarmate Invest International langer bestaat, verder zal moeten blijken. Hoewel de synergie tussen instrumenten mogelijk kansen biedt, signaleren de evaluatoren ook een aantal mogelijke knelpunten indien verdergaande synergie wordt beoogd. De evaluatoren wijzen onder andere op marktverstoring en staatssteun als mogelijke knelpunten.

Realisatie gestelde doelen

Invest International is volgens de evaluatoren in staat geweest om in de eerste drie jaar na haar oprichting veel te bereiken en een forse investeringsportefeuille op te bouwen. De organisatie overtrof daarmee de verwachtingen. Van het kernkapitaal is inmiddels € 485 miljoen van de begrote € 833 miljoen aan investeringen gecommitteerd en deels ook uitbetaald. Dit tempo ligt hoger dan bij oprichting was voorzien door een sterkere marktvraag vanuit het Nederlandse bedrijfsleven en de hiervoor genoemde terugtrekkende beweging van commerciële banken. Op het gebied van projectontwikkeling lag het tempo echter lager dan vooraf was verwacht, omdat binnen Invest International het projectontwikkelingsteam diende te worden opgebouwd. De evaluatoren verwachten dat de projectontwikkelingsinzet op afzienbare termijn verder zal groeien in lijn met het budget. Voor de regelingentaak overtreft de organisatie zijn eigen streefwaarden.

Naar aanleiding van de toezegging aan de Eerste Kamerleden Moonen (D66), Crone (GroenLinks-PvdA) en Van Apeldoorn (SP) d.d. 6 juli 2021, om de positie van de mkb-ondernemer mee te nemen in de evaluatie, is relevant dat vanaf 2021 tot en met het derde kwartaal van 2023, 150 projecten die betrekking hadden op mkb, start-ups en mid-corporates zijn ondersteund vanuit het kernkapitaal, Dutch Good Growth Fund (DGGF) en Dutch Trade and Investment Fund (DTIF). Qua volume ten opzichte van het kernkapitaal gaat het om circa 40% van de portfolio. Qua aantallen betreft het 60% van de portfolio.

De evaluatoren concluderen verder dat Invest International in zeer korte tijd een uitgebreid impact raamwerk heeft neergezet. De impact van projecten wordt nu ex-ante bepaald, maar voor de daadwerkelijk gerealiseerde impact van projecten die Invest International mogelijk maakt zijn ex-post impactanalyses, monitoring en evaluatie cruciaal om een betrouwbare uitspraak te doen. Gezien het korte tijdsbestek waarin Invest International tot nu toe actief is geweest, kon hierover in deze evaluatie geen verder inzicht in worden gegeven. Dit zal onderdeel zijn van de evaluatie die conform de evaluatierichtlijnen voor het Rijk zeven jaar na oprichting zal plaatsvinden.

Voor het investeringskapitaal hebben de evaluatoren getracht de verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid te beoordelen. Deze verwachte resultaten ogen positief. Voor de verwachte resultaten op het gebied van bijdragen aan de Nederlandse economie spreken de evaluatoren van een productiewaarde (gedefinieerd als de totale investeringen van de projecten binnen Nederland) van € 607 miljoen, een toegevoegde waarde van € 391 miljoen en een bijdrage van 3.207 ondersteunde banen voor de gecommitteerde € 485 miljoen over de gehele investeringsperiode tot en met 2035.

Op het gebied van het oplossen van wereldwijde vraagstukken hebben de evaluatoren in kaart gebracht welke bijdrage Invest International levert

aan de creatie van banen buiten Nederland. Voor 2022 ging het om 12.979 directe banen (waarvan de helft voor vrouwen) en 14.655 indirecte banen. Op het terrein van de voetafdruk en klimaatinzet wijzen de evaluatoren op een CO₂-uitstoot van de portfolio van 1.017 tCO₂eq per miljoen euro geïnvesteerd in het jaar 2021–2022 en een Green Label⁶ voor 29% van de portfolio.

Aanbevelingen

De evaluatoren benadrukken dat Invest International nog relatief kort bestaat. Uit de evaluatie blijkt dat het wettelijke kader voldoende ruimte biedt en dat deze ook wordt benut door Invest International. Er is volgens de evaluatoren geen noodzaak dit op korte termijn aan te passen. De evaluatoren hebben een aantal aanbevelingen geformuleerd om de organisatie slagvaardiger en efficiënter te maken. De evaluatoren bevelen aan om meer duidelijkheid te bieden over:

- i. Uitbreiding van het kernkapitaal;
- ii. De werkrelatie tussen Invest International en het Ministerie van Buitenlandse Zaken;
- iii. De externe positionering van Invest International;

Daarnaast doen de evaluatoren aanbevelingen op het gebied van:

- iv. Risicoafweging;
- v. Synergie tussen instrumenten.

Onderstaand treft u de reactie van het kabinet op de aanbevelingen.

i. Uitbreiding kernkapitaal

De groei van Invest International zorgt ervoor dat het kernkapitaal naar verwachting in de loop van 2025 volledig zal zijn gecommiteerd. Om te voorkomen dat Invest International door haar kapitaal heen raakt, worden nieuwe investeringsactiviteiten momenteel afgeremd. De evaluatoren raden aan duidelijkheid te geven over dit knelpunt. Daarbij worden drie elkaar niet wederzijds uitsluitende opties beschreven: uitbreiding van het kernkapitaal, minder en selectiever investeren of elders financiering zoeken.

Met het oog op de aanzienlijke pijlpijn heeft Invest International aangegeven extra financiering nodig te hebben om aan de marktvrage te kunnen blijven voldoen. Het financieringsverzoek wordt momenteel geanalyseerd en beoordeeld. In deze analyse liggen alle opties op tafel en worden ook alternatieve financieringsopties verkend. Over de eventuele additionele financiering van Invest International vindt aparte besluitvorming plaats. De Tweede Kamer zal hier nader over worden geïnformeerd.

ii. Werkrelatie Ministerie van Buitenlandse Zaken – Invest International

Vanwege de heterogeniteit aan taken die Invest International heeft, is gekozen voor verschillende vormen van aansturing. De evaluatoren concluderen dat de gedifferentieerde aansturing passend is in het licht van de verschillende taken. De evaluatoren geven ook aan dat dit op sommige momenten kan leiden tot wrijving. Zowel Invest International als het Ministerie van Buitenlandse Zaken zijn van mening dat een balans

⁶ Invest International past de Green Label-methodologie van Atradius DSB (ADSB) toe. Transacties worden als «Groen» gelabeld als deze substantieel bijdragen aan a) het reduceren van de snelheid van klimaatverandering (klimaatmitigatie) of b) het aanpassen aan de effecten van klimaatverandering (klimaatadaptatie).

moet worden gezocht tussen de vrijheid om op buitenlandse markten proactief te handelen door Invest International en de uiteindelijke beleidsverantwoordelijkheid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Hieraan wordt ook in de toekomst aandacht besteed in het reguliere beleidsoverleg tussen Buitenlandse Zaken en Invest International.

iii. Externe positionering Invest International

Invest International is een nieuwe organisatie met een uniek profiel. De evaluatoren raden aan om in de externe positionering van Invest International binnen Nederland de rol te verduidelijken en de naamsbekendheid van Invest International te vergroten. Invest International heeft aangegeven hier verder aan te zullen werken. Ook aan de positionering van Invest International als Nederlandse organisatie in het buitenland zal verder worden gewerkt.

iv. Risicoafweging

De evaluatoren geven aan dat het huidige beleid op het gebied van risicomangement goed is uitgewerkt vanuit het perspectief van een investeerder, maar dat de borging van verschillende andere risico's en de afstemming met Buitenlandse Zaken, bijvoorbeeld op het terrein van de bilaterale betrekkingen, verbetering behoeft. Aan deze aanbeveling wordt door Invest International in samenwerking met het Ministerie van Buitenlandse Zaken opvolging gegeven.

v. Synergie tussen instrumenten

Invest International beoogt de synergie tussen verschillende instrumenten binnen de organisatie te vergroten. De evaluatoren wijzen erop dat binnen de bestaande kaders mogelijkheden liggen om synergie te vergroten maar stelt ook dat sprake is van een aantal mogelijke knelpunten (zie hierboven onder synergie).

Het ontwerpen of aanpassen van instrumenten vereist grote zorgvuldigheid en goede samenwerking en zal de additionaliteit moeten waarborgen van de dienstverlening van Invest International ten opzichte van dienstverlening van andere publieke en private spelers. De evaluatoren adviseren de betrokken partijen om het overleg over synergie voort te zetten. In dit advies kunnen alle betrokkenen zich vinden.

De onafhankelijke tussentijdse evaluatie van Invest International schetst samenvattend een positief eerste beeld over de vraag naar de verschillende internationale financieringsvormen die binnen Invest International zijn samengebracht. Ook is het goed om te vernemen dat sprake is van een professionele en ambitieuze organisatie die inhoud weet te geven aan de dubbele doelstelling uit de Machtigingswet. Ik zie dit als een aansporing om de inzet van de organisatie voort te zetten en de doelen uit de Machtigingswet te blijven bevorderen, in goed overleg tussen Buitenlandse Zaken, Invest International en de aandeelhouders.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
G.E.W. van Leeuwen