

Vergaderjaar 2020–2021

**35 529**

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

**C**

### **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BUITENLANDSE ZAKEN, DEFENSIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING<sup>1</sup>**

Vastgesteld 8 februari 2021

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

#### **Inleiding**

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Machtigingswet oprichting Invest International. Zij hebben naar aanleiding hiervan enkele vragen en opmerkingen. De leden van de **Fractie-Van Pareren**, **Fractie-Otten** en van de fractie van **50PLUS** sluiten zich aan bij de vragen van de leden van de VVD-fractie. De leden van de **CDA** fractie sluiten zich ook aan bij de vragen van de VVD-fractieleden – met dien verstande dat zij in afwachting van de beantwoording, de conclusies in de laatste alinea van de vragen van de VVD-fractie in dit stadium niet onderschrijven.

De leden van de fracties van **GroenLinks** en de **PvdA** hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel en waarderen de constructieve grondhouding van de regering tijdens het debat in de Tweede Kamer. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de **PVV**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de **SP**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben daarover nog enkele vragen.

<sup>1</sup> Samenstelling: Faber-van de Klashorst (PVV), Ganzevoort (GL), Van Apeldoorn (SP), (voorzitter), Van Dijk (SGP), Jorritsma-Lebbink (VVD), Knapen (CDA), Oomen-Ruijten (CDA), Koole (PvdA), Teunissen (PvdD), Van Rooijen (50PLUS), Arbouw (VVD), Van Ballekom (VVD), (1e ondervoorzitter), Beukering (Fractie-Van Pareren), Bezaan (PVV), Dittrich (D66), Huizinga-Heringa (CU), (2e ondervoorzitter), Karimi (GL), Kluit (GL), Moonen (D66), Otten (Fractie-Otten), Vos (PvdA) en Raven (OSF).

## Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering heeft gekozen voor een separate organisatie, omdat een joint venture tussen Invest-NL en FMO te ingewikkeld zou zijn. Desondanks wordt ervan uitgegaan dat op tal van terreinen dient te worden samengewerkt. Dit dient te worden neergelegd in een samenwerkingsovereenkomst. Vanuit deze leden bestaat de indruk dat dezelfde soort vraagstukken dient te worden opgelost. Kan de regering nader toelichten waarom een joint venture te ingewikkeld is, en wat de facto inhoudelijk het verschil is met de afspraken die in een samenwerkingsovereenkomst moeten worden neergelegd?

De keuze die is gemaakt, wordt ook onderbouwd met het argument dat er geen synergie zou zijn tussen internationale en nationale investeringsprojecten. De toelichting hierop is naar de mening van de leden van de VVD-fractie niet eenduidig omdat door de regering wordt gesteld dat Invest International eerder moet worden gezien als een platform of netwerkorganisatie die samenwerkingsverbanden aangaat met diverse andere instanties en zo nodig bedrijven doorverwijst. Internationale en nationale investeringen kunnen wel degelijk in elkaars verlengde liggen, dus in voorkomende gevallen kan er wel sprake zijn van synergie, zo menen deze leden. Maar gezien de noodzakelijke samenwerkingsverbanden zou de synergie ook gezocht kunnen worden in de stroomlijning van organisaties en het gezamenlijk uitvoeren van bepaalde taken, zoals risk management, afstemmen van ICT-systemen, HR-aangelegenheden etc. Is de regering het met deze leden eens dat dit alles nu via een omweg moet worden geregeld via het afsluiten van diverse samenwerkingsovereenkomsten?

In de memorie van toelichting worden de overige IFI's (international financial institutions) zeer zijdelings genoemd. Het havenproject in Afrika is een typisch voorbeeld. De vraag laat zich stellen waarom dit project niet zou kunnen worden gerealiseerd via FMO, als lead-investeerder in samenwerking met andere instanties. FMO zou een te beperkt mandaat hebben. Zou de regering dat nader willen onderbouwen, en heeft de regering overwogen het mandaat aan te passen, zodat FMO een prominentere rol had kunnen spelen?

De regering streeft naar een «one-stop-shop» voor het bedrijfsleven. Voor nationale investeringen is dat Invest NL, en voor internationale investeringen is dat Invest International. In eerste aanleg was het de bedoeling krachten te bundelen, de uiteindelijke uitkomst is het oprichten van twee nieuwe organisaties waarbij de organisaties ook nog diverse dochterondernemingen krijgen (één dochteronderneming voor investeringen, één voor ontwikkelingen en één voor regelingen). Ware het niet beter, eenvoudiger en inzichtelijker geweest RVO blijvend te laten fungeren als het eerste aanspreekpunt (eerder genoemde platformorganisatie) voor het bedrijfsleven en daar de doorverwijzingsfunctie, regelingen en ontwikkelingen neer te leggen en voor investeringen en andere financiële producten een beroep te doen op FMO, Invest NL of Atradius, ROM's of IFI's, et cetera?

De leden van de VVD-fractie constateren dat er ook nog veel onduidelikheden bestaan over de governance. De Staat is 51% aandeelhouder in FMO en Invest International, en FMO is voor 49% aandeelhouder in Invest International. Ondanks een meerderheidsaandeel van de Staat, is dat onvoldoende om bepaalde beslissingen te nemen. Deze leden menen dat het hierdoor wel bijzonder gecompliceerd wordt. Kan de regering uitleggen hoe gehandeld gaat worden bij verschil van inzicht en bij de geschillenbeslechting?

Voor Invest NL en Invest International is een totaalbedrag uitgetrokken van 2,5 miljard euro (in beginsel is 0,8 miljard euro gereserveerd voor buitenlandse investeringen). Feitelijk zijn het geen investeringsmaatschappijen maar fondsen in een BV-vorm die niet actief zijn op de kapitaalmarkt. Wat is de *leverage* die de regering denkt te bereiken, of financieren beide maatschappijen projecten in beginsel volledig? Ook vragen de leden van de VVD-fractie of de regering een overzicht kan geven van de projecten die al door het fonds Invest NL, sinds de oprichting, gefinancierd zijn. Onder normale omstandigheden geeft een marktonderzoek inzicht in de toekomstige pijplijn aan potentiële investeringen. Een dergelijk onderzoek vindt veelal voorafgaand plaats, voor de oprichting van het fonds. Heeft een dergelijk onderzoek nu ook plaatsgevonden?

Samenvattend, is de regering het met de leden van de VVD-fractie eens dat twee separate organisaties (Invest NL en Invest International), met twee CEO's en dubbele apparaatskosten voor een totale portefeuille met een potentiële omvang van maximaal 2,5 mld. euro (in de toekomst) niet alleen complex is, maar ook bureaucratisch en qua overhead niet de beste aanwending van belastinggeld?<sup>2</sup>

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA**

Is de regering het met de leden van de fracties van GroenLinks en PvdA eens dat de investeringen die vanuit Invest International gedaan worden zich moeten focussen op investeringen die nu niet worden gedaan door de markt vanwege te veel risico en onzekerheid? Is de regering voornemens om zich vooral op de start-ups en midden- en kleinbedrijf te focussen in plaats van multinationals? Invest International gaat een hogere risicobereidheid hebben door de focus op positieve externaliteiten in een uitdagende context. Is een marktconform rendement dan wel realistisch? En ondergraaft dit nu net niet juist de toegevoegde waarde van Invest International ten opzichte van de markt? Wil de regering nog steeds een marktconform rendement en, zo ja, hoe hard is deze focus? Waarom zou de markt iets niet financieren als het marktconform rendeert? Is het dan een juiste conclusie dat het niet per se een marktfalen oplost? En dient «rendement» in deze ook niet breder te worden bekeken? Een reductie van CO<sub>2</sub>, minder gebruik van zoet water, grondstoffen en landgebruik is feitelijk ook rendement, maar wordt vaak niet als zodanig aangemerkt. Wat is hiervan de analyse van de regering? Hoe ziet de regering dat Invest International het maatschappelijke voordeel in ogenschouw moet nemen in de beoordeling, iets wat een private kredietverstrekker niet doet? Is er een toetsings- of wegingskader voor bijvoorbeeld verhoging van brede welvaart of biodiversiteit?

In de brief van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer van 29 januari jl. over de moties en toezeggingen staat dat investeringen in fossiele industrie mogelijk blijven als «er geen haalbaar duurzaam alternatief is en het betreffende land investeert in hernieuwbare energie». Waarom zou er Nederlands geld naar fossiele investeringen gaan als het land zelf al investeert in hernieuwbare energie? Zou het dan niet logischer zijn om juist die investeringen te ondersteunen? Kan de regering voorbeelden noemen van wanneer er geen duurzaam alternatief beschikbaar is en investering in fossiel is te billijken?

---

<sup>2</sup> Zoals in de inleiding is gemeld, onderschrijven de leden van de CDA-fractie in dit stadium deze conclusies niet.

De leden van de fracties van GroenLinks en PvdA begrijpen niet waarom de ministerin haar brief van 29 januari jl. aan de Tweede Kamer bij punt 3/4 kiest voor en/of, terwijl het toch in de ogen van de leden «en» zou moeten zijn. Is dit een bewuste keuze of abusievelijk? In de Tweede Kamer is gedebatteerd over het «nee, tenzij principe», met de conclusie dat de Minister de aanvullende overeenkomst zal delen met de Kamer, waarin een nee-tenzij formulering wordt meegenomen. Is dit inmiddels gebeurd? En kan de regering ook de AMvB delen? Is binnen Invest International een start gemaakt met de SDG-doelen te verankeren, zoals toegezegd in het debat? Zoals bijvoorbeeld een toetsingskader? En kan de regering aangeven hoe er naast de beoordeling van de SDG-toets op individueel projectniveau, en de gehele portefeuille aan sich wordt getoetst op SDG?

De leden van de fracties van GroenLinks en PvdA constateren dat de Minister in de voornoemde brief van 29 januari jl. summier blijft in haar uitleg over motie 14.<sup>3</sup> Kan de regering aangeven hoe in de aanvullende overeenkomst motie 14 wordt toegepast en omschreven? Hoe worden deze meetbare doelen geformuleerd? Welke passende methoden worden toegepast om de klimaatimpact inzichtelijker te maken? Hoe wordt jaarlijks verantwoording afgelegd, procedureel en inhoudelijk?

In de optiek van deze leden vergt dit een meer integrale analyse van welke investeringen wel en niet worden gedaan dan in eerste instantie met deze wet werd beoogd. Deelt de regering dit standpunt? Kan de regering aangeven hoe deze analyse wordt verdiept? Naar de mening van deze leden gaat het dan niet alleen over welke investeringen je stimuleert maar juist ook hoe projecten, zoals een haven, worden aangevlogen vanuit verschillende transitieopgaven. Kan de regering in haar antwoord concreet ingaan op een project, of voorbeeldproject, zodat inzichtelijk wordt hoe de regering van plan is dit te doen?

Ook zouden de leden van de fracties van GroenLinks en PvdA graag een analyse krijgen van de rol en inbedding van een efficiënte interne CO<sub>2</sub>-prijs over de investeringsportefeuille van Invest International, in lijn met het Nationaal Groeifonds. In de brief van de Minister van 29 januari jl. aan de Tweede Kamer wordt de CO<sub>2</sub>-beprijzing naar de mening van deze leden te kort genoemd. Kan de regering hier uitgebreider op ingaan?

Sommige regelingen, zoals DGGF en DTIF, gaan naar Invest International, terwijl andere, zoals de SIB-regeling, bij RVO blijven. Kan de regering toelichten welke regelingen voor exportondersteuning wel, en welke niet naar Invest International overgeheveld worden? Wat is de reden dat voor sommige regelingen is besloten dit wel te doen en voor andere niet? Is de regering het eens dat er geen sprake meer is van één-loket-gedachte, gelet op de verschillende loketten zoals FMO, Invest NL, Invest International of Atradius, ROM's of IFI's? Hoe beoordeelt zij dit? De leden van de fracties van GroenLinks en PvdA achten het niet opportuun dat de Nederlandse Staat met haar meerderheidsbelang soms beslissingen niet eigenstandig kan nemen. Bij welke beslissingen is dit aan de orde? En waarom heeft de regering hiervoor gekozen? Waarom is gekozen om Invest NL en Invest International niet onder één apparaat te brengen?

Hoe apprecieert de regering de evaluatie van het Dutch Good Growth Fund (DGGF) en welke implicaties en gevolgen heeft dit voor de opzet van Invest International? Hoe kan het dat deze evaluatie één dag na de Tweede Kamerbehandeling werd gepubliceerd? Wanneer was deze evaluatie

<sup>3</sup> Motie van de leden Van den Nieuwenhuijzen en Van der Lee over de gehele investeringsportefeuille in overeenstemming brengen met de Parijsdoelstellingen, Kamerstukken II, 2020–2021, 35 529, nr. 14.

gereed? Was de Minister op de hoogte dat dit rapport zou uitkomen, een dag na het wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer? Kan de regering ook ingaan welke lessen zij trekt met het oog op de wijze van werken bij Invest International om dezelfde teleurstellende resultaten te voorkomen als bij DGGF? Kan de regering hier specifiek ingaan op het gebrek aan interesse bij het Nederlandse mkb om in risicovolle ontwikkelingslanden te investeren en het beperkt aantal gecreëerde banen door DGGF afgezet tegen de ambitie? Kan de regering uiteenzetten hoe Invest International concreet gaat werken aan het ondersteunen en stimuleren van investeringen die echt aansluiten bij de Afrikaanse wens voor inclusieve duurzame ontwikkeling en het creëren van banen in de landbouw, zo vragen de leden van de fracties van GroenLinks en PvdA.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PVV**

De leden van de PVV-fractie lezen in de memorie van toelichting het volgende: «*FMO brengt een breed netwerk binnen de internationale financiële sector mee, dat met de oprichting van Invest International meer ten goede komt aan het Nederlandse bedrijfsleven. Hierdoor kan er in de toekomst met internationale banken samengewerkt worden aan de financiering van de plannen van Nederlandse marktpartijen.*»<sup>4</sup> Deze leden vragen de regering of er nu niet samengewerkt kan worden met internationale banken aan de financiering van de plannen van Nederlandse marktpartijen.

Verder lezen deze leden in de memorie van toelichting: «*De Nederlandse huisbank van de onderneming kan niet alle nodige krediet verstrekken vanwege het landenlimiet, beperkte omvang en/of beperkte waardering van de onderpanden.*»<sup>5</sup> Kan de regering het genoemde landenlimiet nader duiden? Welke landen betreft dit? Hoe en op welke grond zijn deze gelimiteerd? En hoe hoog zijn deze limieten? De leden van de PVV-fractie verzoeken u deze uit te splitsen per land.

Is er op dit moment in Afrikaanse landen wetgeving actueel die vereist dat uitvoering van projecten internationaal worden aanbesteed? Zo ja, welke landen betreft dat? En in hoeverre wordt deze wetgeving in de praktijk daadwerkelijk uitgevoerd?

De Minister voor BHOS wil de mogelijkheid hebben om accenten aan te doen brengen in de investeringsdomeinen en de geografische focus.<sup>6</sup> En via het aandeelhouderschap kan de Minister indirect staatsinvloed uitoefenen op de strategie van de investeringstaak. Staat dit niet op gespannen voet met het kwalificeren van de kapitaalstorting door het Rijk, ten behoeve van de investeringstaak van Invest International, als een financiële transactie? Invest International (of een daartoe opgerichte dochtermaatschappij) dient dan investeringsbeslissingen onafhankelijk te kunnen nemen, los van bemoeienis van aandeelhouders, in deze de Staat, zo menen de leden van de PVV-fractie.

FMO wordt 49% aandeelhouder van Invest International en zal haar NL-Business divisie overdragen aan Invest International.<sup>7</sup> Op welke waarde wordt de NL-Business divisie getaxeerd? Dekt de waarde van de NL-Business divisie 49% van de aandelen? Ook wordt gemeld dat de door NL-Business reeds geïnitieerde projecten, die in de investeringsdochter zullen worden ondergebracht, worden geherfinancierd vanuit het

<sup>4</sup> Kamerstukken II, 2019–2020, 35 529, nr. 3, blz. 4.

<sup>5</sup> Idem, blz. 5.

<sup>6</sup> Idem, blz. 15.

<sup>7</sup> Idem, blz. 15.

investeringsvermogen van Invest International.<sup>8</sup> De leden van de PVV-fractie vragen de regering wat de kosten van deze herfinanciering zijn. Herfinanciering duidt er op dat deze projecten al gefinancierd zijn. Waar blijven deze financiële middelen?

In de nota naar aanleiding van het verslag bij de Tweede Kamer d.d. 19 oktober 2020 is te lezen bij de beantwoording van vraag 26: *«Het is juridisch mogelijk dat partijen die bij de overeenkomst zijn aangesloten een privaatrechtelijke procedure starten en elkaar aanspreken op naleving van de overeenkomst bij de daarvoor bevoegde rechter onder Nederlands recht. Dit is echter alleen mogelijk voor ondertekenende partijen.»*<sup>9</sup> Kunnen NGO's ook vallen onder de ondertekenende partijen, zo vragen de leden van de PVV-fractie.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP**

In de eerste plaats bestaat er bij de leden van de fractie van de SP nog enige onduidelijkheid over het doel van de op te richten privaatrechtelijke entiteit. Na amendering in de Tweede Kamer luidt artikel 3 van het wetsvoorstel: *«Invest International heeft tot doel ondersteuning te bieden voor op het buitenland gerichte activiteiten van ondernemingen en internationale projecten die een bijdrage leveren aan de Nederlandse economie door het verbeteren van de internationale concurrentiepositie en het verdienvermogen, en voor internationale projecten die voorzien in oplossingen voor wereldwijde vraagstukken zoals bijdragen aan duurzame economische ontwikkeling»*. Hierbij is «en voor» in de plaats gekomen voor «waaronder» in het oorspronkelijke wetsvoorstel, hetgeen een duidelijke onderschikking van het tweede aan het eerste doel impliceerde. Echter, de nieuwe formulering impliceert niet per se een gelijkwaardigheid van beide doelstellingen. Het financieren van projecten die bijdragen aan de oplossing van wereldwijde vraagstukken en aan een duurzame ontwikkeling is ook een doel, maar er staat niets in de wetstekst dat impliceert dat Invest International hieraan in even grote mate aan moet bijdragen als aan het eerstgenoemde doel. Noch dat deze doelen tegelijkertijd gediend moeten worden. Is de regering het eens met deze lezing van de leden van de SP-fractie? Hoe ziet de regering de verhouding tussen beide doelstellingen; zijn deze volgens de regering volstrekt gelijkwaardig? Zo ja, hoe zal dat dan in de praktijk tot uiting komen? Is bijdragen aan de oplossing van wereldwijde vraagstukken een voorwaarde die geldt voor alle te financieren projecten, of voor slechts een deel? Indien het laatste, hoe groot zou dit deel dan (ongeveer) moeten zijn?

Tevens vragen de leden van de SP-fractie in hoeverre wordt uitgesloten dat gefinancierde activiteiten van ondernemingen een *negatieve* bijdrage zullen leveren aan genoemde oplossingen, of aan duurzame economische ontwikkelingen. In dit kader vragen de leden van de SP-fractie de regering onder welke condities nu precies Invest International ook investeringen in de fossiele industrie zou kunnen financieren. Uit het wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer hebben de leden van de SP-fractie begrepen dat hier een «nee-tenzij principe» zal gelden. De Minister heeft aan de Tweede Kamer toegezegd dit principe uit te werken in een aanvullende overeenkomst, welke met de Tweede Kamer gedeeld zou worden. De leden van de SP-fractie zijn benieuwd naar deze uitwerking, welke zij nog niet gezien hebben, en vragen zich af wat het nee-tenzij principe in de praktijk zal betekenen. Onder welke voorwaarden kan Invest International *wel* (bedrijfs)activiteiten die geen of een negatieve bijdrage leveren aan

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> Kamerstukken II, 2020–2021, 35 529, nr. 9 Blz. 14.

duurzame ontwikkeling, zoals investeringen in de fossiele industrie, financieren?

Voorts hebben de leden van de SP-fractie nog enkele vragen met betrekking tot de vormgeving van Invest International, en de parlementaire betrokkenheid daarbij, dit in het bijzonder naar aanleiding van het advies van de Algemene Rekenkamer (ARK). In de memorie van toelichting lezen de leden van de SP-fractie dat de aanbeveling van de ARK de Staten-Generaal te informeren over de afspraken in de joint venture overeenkomst en overige relevante overeenkomsten zal worden opgevolgd worden door de concepttekst van de joint venture overeenkomst ter informatie met het wetsvoorstel mee te zenden aan de Staten-Generaal.<sup>10</sup> De voornoemde leden constateren echter dat de conceptovereenkomst enkel naar de Tweede Kamer is meegezonden, dus niet naar beide Kamers der Staten-Generaal. Zij vragen derhalve wanneer voornoemd concept ook aan de Eerste Kamer der Staten-Generaal zal worden gezonden.

Mede in het licht hiervan, hebben de leden van de SP-fractie zorgen over hoe de parlementaire betrokkenheid van de gehele Staten-Generaal, in het geval onderhavig wetsvoorstel wordt aangenomen, nu in de praktijk geborgd zal worden. Dit betreft ook de tweede aanbeveling van de ARK, in casu voornemens tot (majeure) uitbreiding van de taken van Invest International tijdig voor te leggen aan de Staten-Generaal. Kan de regering bevestigen deze aanbeveling over te nemen? Zo ja, hoe zal deze uitgevoerd worden? Zullen beide Kamers tijdig in de gelegenheid worden gesteld zich over dergelijke voornemens te buigen en daar eventueel ook uitspraken over te doen? Hoe weegt dan voor de regering het al dan niet verkrijgen van steun voor dergelijke voornemens van beide Kamers? Overwegende het advies van de ARK, en kennisgenomen hebbende van de reactie daarop van de regering in haar memorie van toelichting, klopt het dat zolang de kaders van de (brede) doelstelling (zoals verwoord in artikel 3 van het wetsvoorstel) gerespecteerd worden de mogelijkheid tot het oprichten van dochtermaatschappijen onbegrensd is? En klopt het dat de Staten-Generaal daarbij dan uit het zicht blijven, zoals de ARK ook stelt?

De leden van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking zien de antwoorden van de regering met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag binnen vier weken na vaststelling van dit voorlopig verslag.

De voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking,  
Van Apeldoorn

De griffier van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking,  
Van Luijk

---

<sup>10</sup> *Kamerstukken II*, 2019–2020, 35 529, nr. 3, blz. 38.