

- 35123 Machtiging tot oprichting van de Nederlandse financierings- en ontwikkelingsinstelling Invest-NL (Machtigingswet oprichting Invest-NL)
- 35529 Machtiging tot oprichting van de Nederlandse financierings- en ontwikkelingsinstelling Invest International (Machtigingswet oprichting Invest International)
- Nr. 44 Brief van de ministers van Financiën, van Economische Zaken en van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juli 2025

Nederland heeft te maken met een aantal grote uitdagingen op het gebied van ons ondernemings- en vestigingsklimaat, innovatie¹, transities en strategische autonomie. Ook het verstevigen van onze politieke en strategische positie in het buitenland is daar een cruciaal onderdeel van, waaronder het uitbreiden naar nieuwe markten en het versterken van waardeketens. Er is daarom behoefte aan voldoende financiering voor het oplossen van bestaande knelpunten en het verbeteren van de toegang tot financiering voor bedrijven die zowel nationaal als internationaal willen groeien en innoveren. Invest-NL en Invest International spelen daarin een belangrijke rol.

Met deze brief informeren wij uw Kamer over de uitkomst van het onderzoek naar een integratie van Invest International en Invest-NL en doen wij een voorstel voor concrete vervolgstappen. Daarbij zal er ook worden ingegaan op relevante moties die in de afgelopen periode door uw Kamer zijn aangenomen.

In deze brief wordt eerst ingegaan op de aanleiding van het onderzoek. Daarna wordt er ingegaan op de uitkomst van het onderzoek, gevolgd door de uitdagingen die er bestaan in de financieringsmarkt en de kansen die een integratie biedt, en tot slot op de voorgestelde vervolgstappen.

Aanleiding

¹ 0.a. 3% R&D-doelstelling

In het regeerprogramma is aangekondigd te onderzoeken hoe de continuïteit van Invest International voor de toekomst kan worden geborgd, onder andere door te bezien of en zo ja onder welke voorwaarden een integratie van Invest International en Invest-NL mogelijk is op zodanige wijze dat de beleidsdoelen van beide organisaties worden versterkt (binnen de geldende budgettaire afspraken). Vanaf oktober 2024 is door de betrokken departementen (Financiën, Economische Zaken en Buitenlandse Zaken) samen met Invest International en Invest-NL onderzocht in hoeverre een integratie haalbaar en wenselijk is.

Ook zijn in uw Kamer de afgelopen maanden wensen naar voren gebracht ten aanzien van Invest International en Invest-NL, en in bredere zin de oproep naar een brede investeringsinstelling met voldoende slagkracht om de huidige knelpunten in de financieringsmarkt te adresseren. Deze wensen sluiten aan bij de oproep vanuit een vijftigtal prominenten voor de oprichting van een nationale investeringsinstelling. De hierna voorgestelde integratie tot een brede en volwaardige nationale financieringsinstelling is daarmee een stap in die richting.

Uitkomst onderzoek integratie Invest International en Invest-NL

Huidige situatie

Na oprichting van Invest International (2021) en Invest-NL (2020) is voor beide deelnemingen de primaire focus op het eigen beleidsterrein geweest (respectievelijk Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp en Economische Zaken). Invest International richt zich voornamelijk op exportfinanciering en ontwikkelingsimpact in ontwikkelingslanden, terwijl Invest-NL zich voornamelijk focust op de financiering van innovatieve bedrijven in Nederland. Daarnaast verschillen financieringsproducten, doelgroepen en markten. Tegelijkertijd zijn er geen onoverkomelijk juridische of beleidsmatige bezwaren opgekomen bij een integratie, mits aan een aantal randvoorwaarden² wordt voldaan.

Toekomst

Gezien de uitdagingen waar de Nederlandse economie en het bedrijfsleven voor staan, is een grotere, geïntegreerde en meer slagkrachtige financieringsinstelling in de toekomst gewenst. Een operationele, financiële en organisatorische integratie van Invest

International en Invest-NL biedt zodoende kansen: met additionele middelen en daarmee de slagkracht te vergroten kan er meer worden bereikt dan wanneer beide instellingen op zichzelf blijven bestaan met de huidige beperkte middelen.

Daarnaast heeft Nederland te maken met een aantal grote uitdagingen op het gebied van ons ondernemings- en vestigingsklimaat, innovatie, transitie en strategische autonomie. Er is behoefte aan voldoende financiering voor deze uitdagingen, waarbij in het bijzonder innovatieve bedrijven met een hoog risicoprofiel in kapitaalintensieve sectoren en bedrijven in een latere financieringsfase (scale-ups) onvoldoende toegang hebben tot risicodragende financiering. Bedrijven vertrekken daardoor naar het buitenland.

Ook is er bij een meerderheid van de Kamer de wens uitgesproken te onderzoeken of het Nederlandse investeringsinstrumentarium verder geïntegreerd kan worden (motie Inge van Dijk/Dassen³), wat Invest-NL en Invest International nodig hebben aan (financiële) mogelijkheden om te voldoen aan de toekomstige financieringsbehoefte voor bedrijven met groeiambities (motie Martens-America/Aukje de Vries⁴), hoe staatsgaranties verleend kunnen worden zodat de nieuwe samengevoegde organisatie toegang krijgt tot de kapitaalmarkt (motie Dassen/Bontenbal⁵), om te komen tot een investeringsinstelling die ook het vermogen heeft om de bestaande knelpunten in de financieringsmarkt te adresseren.

Gezien het voorgaande, besluit het kabinet tot een operationele, financiële en organisatorische integratie van Invest-NL en Invest International, met daarbij een gezamenlijke klantbediening en -benadering. Per direct zetten we dit proces in gang, in samenspraak met de betrokken organisaties, hierbij de randvoorwaarden⁶ in acht nemend. Het doel is om per 1 januari 2028 tot een integratie van beide organisaties te komen, onder voorbehoud van parlementaire goedkeuring en het voldoen aan Europese regels van in ieder geval staatssteun. Alle inspanningen zullen gericht zijn op een succesvolle integratie. In de tussenliggende periode zal er zoveel mogelijk samenwerking worden gezocht tussen beide organisaties. Beide organisaties

³ Kamerstukken II, 2024-2025, 28 165, nr. 440.

⁴ Kamerstukken II, 2024-2025, 21 501-30, nr. 647.

⁵ Kamerstukken II, 2024-2025, 21 501-30, nr. 641.

⁶ In het onderzoeksrapport komen deze terug als “randvoorwaarden” en “rode lijnen”.

zullen ervoor zorgen dat hun dienstverlening tijdens de integratie volwaardig doorgang vindt.

Financieringsbehoefte bij Invest-NL en Invest International

De vraag naar financiering vanuit Invest International is groter dan bij oprichting verwacht werd. Sinds de oprichting heeft Invest International dan ook sneller dan vooraf verwacht de beschikbare middelen verstrekt aan Nederlandse ondernemers die actief zijn in het buitenland of aan projecten waarbij een duidelijke 'Dutch link' bestaat. Dit komt doordat traditionele bankfinanciering in steeds mindere mate beschikbaar is voor risicovolle markten vanwege het terugtrekkende internationale netwerk van banken en de relatief hoge transactiekosten.

Vanaf 2026 heeft Invest International onvoldoende kernkapitaal voor de investeringsactiviteiten. Vanwege de lange aanlooptijden van financieringen betekent dit dat Invest International op korte termijn al significant minder toezeggingen kan doen voor nieuwe projecten, investeringen of leningen. Gegeven de integratie, is ook een herallocatie van budget mogelijk. Om het voortbestaan van Invest International op korte termijn te borgen, wordt een deel van de begrotingsmiddelen voor Invest-NL aan Invest International toegezegd. Zodoende is het voornemen om in 2026 nog € 150 miljoen, en in 2027 € 100 miljoen beschikbaar te stellen voor Invest International, afkomstig van de begrotingsmiddelen voor Invest-NL in 2028 en 2029. In de Ontwerpbegroting 2026 van het Ministerie van Financiën zal dit ter goedkeuring aan uw Kamer worden voorgelegd.

Ook Invest-NL heeft voor de komende jaren een financieringsbehoefte die hoger is dan was voorzien bij oprichting.⁷ In de miljoenennota 2025 en het regeerprogramma van het demissionair kabinet is om die reden aanvullend kernkapitaal beschikbaar gemaakt voor Invest-NL van 600 miljoen euro. Daarom zal bekeken worden hoe deze middelen op een later moment weer beschikbaar komen voor het publiek belang en de beleidsdoelen van EZ waar Invest-NL uitvoering aan geeft.

Uitdagingen in de financieringsmarkt en kansen voor een nieuwe nationale investeringsinstelling

Financiering van bedrijven, zowel op nationaal als internationaal niveau, speelt een cruciale rol in de economische groei en

⁷ Dit is onderbouwd in het onderzoeksrapport

innovatie en het versterken van de concurrentiepositie van bedrijven zowel in binnen- als buitenland. Door de juiste financiering kunnen bedrijven niet alleen hun interne processen verbeteren en nieuwe technologieën ontwikkelen, maar kunnen ze ook uitbreiden naar nieuwe markten en hun waardeketens versterken. Dit is essentieel voor hun langetermijnsucces.

De verschillende beleidsuitdagingen, de onzekerheid en geopolitieke instabiliteit zetten de Europese en Nederlandse (concurrentie)positie onder druk. Tegen deze achtergrond is het van belang om het toekomstig verdienvermogen van Nederland te versterken, productiviteitsgroei aan te jagen door de innovatiekloof te dichten, in te zetten op decarbonisatie en de veiligheid te versterken door strategische afhankelijkheden te verminderen. Het rapport van Mario Draghi, gepresenteerd in september 2024, biedt hiervoor een handelingsperspectief.⁸

Door een gecoördineerde inzet kunnen de geschetste uitdagingen en de financieringsbehoefte van bedrijven effectiever worden aangepakt, waardoor Nederland en Europa zich sterker op het wereldtoneel positioneren. Ook kan dit zorgen voor een efficiëntere en effectieve toegang tot het EU-instrumentarium, waaronder de Europese Investeringsbank (EIB). De integratie mag de toegang tot internationale financieringsmodaliteiten niet beperken.

Een gezamenlijke en gecoördineerde aanpak kan bijdragen aan het versterken van het concurrentievermogen en productiviteitsgroei, het versnellen van belangrijke transitie's, en een verbetering van de toegang tot financiering voor met name scale-ups. Daarnaast draagt dit bij aan economische groei en ontwikkeling in Nederland en (daarbuiten) en bevordert dit lokale markten, terwijl het de geopolitieke positie van Europa versterkt.

Invest-NL en Invest International hebben hun eigen mandaat en rol binnen de beleidsagenda's van de beleidsdepartementen en opereren als onafhankelijke entiteiten. Door gezamenlijke strategische doelen te stellen en gezamenlijk te investeren, kan het concurrentie- en verdienvermogen van Nederland en zijn politiek-strategische invloed worden vergroot, zowel nationaal als internationaal, waaronder in lage- en middeninkomenslanden. Deze landen beschikken over voor Nederland belangrijke

⁸ Kamerstukken II, 2024-2025, 21 501-30, nr. 614

grondstoffen en vormen vanwege hun demografie een belangrijke arbeidsmarkt en afzetmarkt.

Het samengaan van Invest-NL en Invest International is essentieel voor bedrijven die zowel nationaal als internationaal willen groeien. Daarmee biedt een integratie van deze instellingen een belangrijke bouwsteen voor een nieuwe nationale investeringsinstelling die met voldoende slagkracht een oplossing kan bieden voor de bestaande uitdagingen. Zo ontstaat er een instelling die in potentie grotere investeringsrondes kan financieren, beter aansluit op het risicoprofiel van innovatieve bedrijven en projecten sneller kan opschalen in binnen- en buitenland. Bovendien kan een instelling met voldoende slagkracht ook gemakkelijker een katalyserende rol vervullen bij het aantrekken van privaat kapitaal, zowel voor nationale als internationale financiering.

Invest-NL richt zich primair op het financieren van innovatieve bedrijven en projecten, terwijl Invest International de weg vrijmaakt voor exporteurs en investeerders om de uitdagingen van internationalisatie aan te gaan en lokaal impact te creëren. Het in één organisatie samenbrengen van deze twee vormen van financiering biedt bedrijven die klaar zijn om internationaal uit te breiden de benodigde middelen om hun ambities waar te maken. Het ondersteunt duurzame economische groei (ook in ontwikkelingslanden), versterkt de concurrentiepositie van Nederland en helpt bedrijven bij het realiseren van hun volledige potentieel. In de praktijk zijn het met name de bedrijven die willen doorgroeien in een latere fase die aanvullende financiering nodig hebben en die dat in Nederland nu onvoldoende kunnen aantrekken.

Vervolgstappen en planning

Bij het onderzoek naar een integratie is een aantal scenario's van samengaan bekeken. Het kabinet heeft gekozen voor het opzetten van een groepsstructuur zoals uitgewerkt in het onderzoek, in lijn met de bestaande structuren in Duitsland, Frankrijk en Denemarken. Deze structuur biedt de mogelijkheid van een toekomstbestendige inrichting, met de optie tot toevoeging van andere instrumenten als dat gewenst is. Het streven is om de integratie af te ronden per 1 januari 2028. Onderstaande acties zijn hierop gericht, waarbij parallel door de deelnemingen al richting integratie wordt gewerkt.

Voor integratie is een aantal vervolgstappen nodig:

- Allereerst zal door de betrokken departementen gekeken worden hoe de beleidsdepartementen EZ en BZ het publiek belang en de doelstellingen van de instellingen waarvoor zij beleidsmatig verantwoordelijk zijn (respectievelijk I-NL en II) het beste kunnen borgen/voortzetten in de nieuwe holdingstructuur. De beleidsmatige verantwoordelijkheid van EZ en BZ zal in ieder geval van minimaal hetzelfde niveau zijn als nu het geval is.
- Uitwerken van de governance, zodat deze in ieder geval (1) in lijn is met het deelnemingenbeleid, en (2) tenminste eenzelfde positie oplevert voor EZ en BZ zoals nu het geval is ten aanzien van de beleidsmatige (en deels financiële) verantwoordelijkheid die de beleidsdepartementen dragen voor de huidige deelnemingen Invest-NL en Invest International.
- Fiscale en juridische aspecten van de nieuwe entiteit verder in kaart brengen.
- Nu het kabinet het principebesluit heeft genomen tot organisatorische, financiële en operationele integratie dienen ook beide deelnemingen formeel goedkeuring hieraan te verlenen. Hierbij hebben ook de raden van commissarissen en medezeggenschapsraden van beide deelnemingen formele rechten. Beide deelnemingen hebben laten weten dit proces vanuit een positieve grondhouding per direct in werking te stellen.
- Voor een integratie, is een nieuwe machtigingswet en bijbehorend wetgevingstraject nodig. Ook zullen de huidige wetten voor Invest-NL en Invest International via een wetgevingstraject moeten worden aangepast of ingetrokken. Daarbij wordt rekening gehouden met een minimale totstandkomingstijd van 24 maanden. Gelet op de publieke belangen en het waarborgen van additionaliteit aan de markt zijn EZ en BZ penvoerder voor een nieuwe machtigingswet en/of wijzigingswetgeving. Een nieuwe of gewijzigde wet komt tot stand in samenspraak met FIN.
- Op het gebied van Europese regelgeving over staatssteun zijn er aandachtspunten. Dit geldt zowel voor de nieuwe holdingentiteit, indien daar begrotingsmiddelen naartoe zullen gaan, en ten aanzien van de huidige staatssteungoedkeuringsbeschikkingen van de Europese Commissie van Invest-NL en Invest International, welke verlopen in de komende twee jaren (respectievelijk eind 2026 en eind 2027). Er dient een nieuw goedkeuringstraject in gang

te worden gezet met de Europese Commissie. De gemiddelde voorbereidings- en doorlooptijd van een aanmeldingsprocedure voor goedkeuring van staatssteun bij de Europese Commissie bedraagt 1,5 tot 2 jaar. Pas na goedkeuring door de Europese Commissie mag de steun daadwerkelijk worden verleend.

Continuïteit lange termijn

Uit het onderzoek blijkt dat een herallocatie van de reeds begrote middelen geen oplossing is voor de langere termijn. Om de uitdagingen waar Nederland voor staat aan te pakken, wereldwijd lokale impact te creëren en om een integratie van Invest NL en Invest International zinvol te maken is het van belang om een organisatie in te richten met voldoende financiële slagkracht. Een belangrijk element om hieraan te voldoen is het kunnen voorzien in de financieringsbehoefte voor bedrijven. Daarom start het kabinet direct met onderzoek naar:

- Welke (financiële) mogelijkheden Invest International en Invest-NL nodig hebben om te kunnen voldoen aan de toekomstige financieringsbehoefte voor bedrijven met groeiambities (motie-Martens-America). In het najaar zullen wij u hier verder over informeren.
- Hoe een staatsgarantie verleend kan worden zodat de nieuwe samengevoegde organisatie toegang krijgt tot de kapitaalmarkt (motie Dassen/Bontenbal). Hiermee wordt niet toegezegd dat er sprake zal zijn van het aanvragen van een bankvergunning voor een samengevoegde organisatie: dit zou eventueel separaat onderzocht kunnen worden.
- Of en zo ja, hoe andere in Nederland aanwezige investeringsinstrumenten zouden kunnen passen binnen een nieuw te vormen groepsstructuur, met het oog op de motie Inge van Dijk/Dassen. Hierbij zal tegelijkertijd worden gekeken naar een passende governance die recht doet aan de beleidsmatige verantwoordelijkheid van het desbetreffende departement.

Wij streven ernaar om uw Kamer in het najaar 2025 verder te informeren over de opvolging van de moties en de voorgestelde vervolgstappen.

De minister van Financiën
E. Heinen

De minister van Economische Zaken
V.P.G. Karremans

De minister van Buitenlandse Zaken
C.C.J. Veldkamp

De staatssecretaris van Buitenlandse Handel
J.C. Boerma