

Vergaderjaar 2020–2021

24 202

Europese Rekenkamer

Nr. 46

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 24 maart 2021

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Financiën over het speciaal verslag van 24 oktober 2019 over «Centraal beheerde EU-interventies voor durfkapitaal: meer sturing nodig» van de Europese Rekenkamer.

De vragen en opmerkingen zijn op 22 november 2019 aan de Minister van Financiën voorgelegd. Bij brief van 19 maart 2021 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Tielen

De adjunct-griffier van de commissie,
Schukkink

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

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

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het speciale verslag van de Europese Rekenkamer over EU-interventies voor durfkapitaal. De leden van de VVD-fractie hebben daarover nog wel enkele vragen en/of opmerkingen.

De leden van de VVD-fractie constateren dat recent nieuwe ideeën voor de kapitaalmarktunie (CMU) zijn gepresenteerd. Hoe passen de uitkomsten van dit rapport van de Europese Rekenkamer over durfkapitaal daarin? Hoe sluiten de uitkomsten van dit rapport daarbij aan? De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat de Europese Rekenkamer kritisch is over de EU-interventies voor durfkapitaal. Welke lessen trekt de Minister uit het rapport voor toekomstig EU-beleid en/of -interventies voor durfkapitaal? Wat gaat de Minister concreet met de uitkomsten van dit rapport van de Europese Rekenkamer doen? Wat vindt de Minister van het feit dat de Europese Commissie niet in staat is om alle aanbevelingen van de Europese Rekenkamer te aanvaarden?

Welke plannen liggen er voor het nieuwe Meerjarig Financieel Kader 2021–2027 die gerelateerd zijn aan durfkapitaal, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Wat is de financiële omvang van deze plannen? Hoe worden de aanbevelingen uit het rapport van de Europese Rekenkamer daarin meegenomen?

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Europese Commissie geen onderzoek heeft gedaan naar de marktbehoeften van alle instrumenten en ook niet van de absorptiecapaciteit. In hoeverre is de Minister van mening dat dit wel nuttig en nodig zou zijn? Hoe gaat de Minister bewerkstelligen dat dit wel gaat gebeuren?

De leden van de VVD-fractie lezen dat de procedures van het Europees Investeringsfonds (EIF) langer dan twaalf maanden kunnen duren voordat aanvragen om middelen worden goedgekeurd. Wat vindt de Minister van de lange procedures? Hoe kan de procedure worden verkort?

De leden van de VVD-fractie vinden het opmerkelijk dat de Europese Commissie ondanks twintig jaar ervaring met durfkapitaalondersteuning tot nog toe slechts beperkt bewijs van de behaalde impact heeft geleverd. Wat vindt de Minister daarvan? Hoe kan dan worden bepaald of de inzet van de EU-middelen effectief is? Welke informatie heeft de Minister over de effectiviteit van de inzet van de EU-middelen voor interventies op het gebied van durfkapitaal? Wat heeft het mkb tot nu toe aan de EU-interventies gehad? Wat gaat de Minister doen om te zorgen dat in de toekomst wel inzicht in de effectiviteit van de inzet van EU-middelen voor durfkapitaal komt?

De leden van de VVD-fractie vinden het bijzonder dat de Europese Commissie geen informatie over de daadwerkelijke kosten die het EIF maakt voor de uitvoering van door de EU ondersteunde instrumenten maakt. Wat vindt de Minister daarvan? Hoe kan zonder informatie over de daadwerkelijke kosten worden bepaald of de uitvoering efficiënt is?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het Speciaal verslag Europese Rekenkamer over «centraal beheerde EU-interventies voor durfkapitaal: meer sturing nodig». De leden van de

D66-fractie hebben naar aanleiding van de reactie nog een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de D66-fractie onderschrijven het nut en de noodzaak van Europese durfkapitaalinterventies. Als hoeksteeninvesteerder (significante en gerenommeerde investeerder wiens inbreng helpt bij het mobiliseren van privaat geld) kan de EU huidig marktfalen mitigeren en onze economieën innovatiever en competitiever maken. Europese durfkapitaalprogramma's zullen onder InvestEU ook tijdens het nieuwe MFK verder in volume groeien. Voornoemde leden juichen deze ontwikkeling toe zolang de doelmatigheid van deze extra investeringen gewaarborgd blijft. Hoe beoordeelt de Minister in dit licht het ontbreken van een overkoepelende investeringsstrategie, impactsevaluatie of een ex-ante analyse van de financieringsbehoefte? Hoe zet de Minister zich in om deze elementen wél onderdeel te maken van het toekomstige InvestEU-programma? Is de Minister bereid de Kamer en relevante Europese partners zo snel mogelijk proactief te informeren over de impact van Europese durfkapitaalinterventies in Nederland en de absorptiecapaciteit per sector – voor zover mogelijk – te kwantificeren? Zo nee, waarom niet? Kan de Minister aangeven wat de samenhang is tussen Europese gelden en nationale programma's als InvestNL of het Dutch Venture Initiative (DVI)?

De leden van de D66-fractie hebben vernomen dat de Europese durfkapitaalinterventies zich dusver concentreren in de meest ontwikkelde markten. Hoe beoordeelt de Minister de geografisch onevenwichtige allocatie van durfkapitaal en welk effect heeft dit op de ontwikkeling van een pan-Europese kapitaalmarktunie? Acht de Minister een vraaggestuurde benadering wenselijk of dient er ook aandacht te worden besteed aan geografische indicatoren om cohesie en marktontwikkeling te bewerkstelligen? Hoe verhouden de Europese durfkapitaalprogramma's zich volgens de Minister tot de Europese structuurfondsen? Kan de Minister verklaren hoe het kan dat de Verenigde Staten de 8ste grootste ontvanger zijn van Europees durfkapitaal vóór landen als België, Zweden, Polen of Ierland? Kan de Minister toelichten wat er zal gebeuren met de EU-durfkapitaalinvesteringen in het Verenigd Koninkrijk – de derde grootste ontvanger – na brexit? Is er sprake van een aangepaste exit-strategie en, zo nee, waarom niet?

De leden van de D66-fractie lezen dat private partijen dusver in geringe mate bereid zijn om kapitaal te committeren aan de Europese durfkapitaalfondsen. De Europese Rekenkamer zet dan ook vraagtekens bij het pari-passu beginsel. Hoe beoordeelt de Minister het enthousiasme van private investeerders om als medefinancier op te treden en welke visie heeft hij op het vasthouden aan het pari-passu beginsel? In welke situaties zou een asymmetrische winst- en/of risicodeling bevorderlijk zijn?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GL

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met veel interesse kennisgenomen van het verslag van de Europese Rekenkamer over centraal beheerde EU-interventies voor durfkapitaal. Durfkapitaal is in de huidige economische context voor GroenLinks een belangrijk thema, evenals het prudent besteden van belastinggeld. Vanuit deze twee uitgangspunten vinden zij de analyse van de Europese Rekenkamer betreffende het inzicht en de regie van de Europese Commissie ten aanzien van doelgerichte, doeltreffende en doelmatige besteding van durfkapitaal zorgelijk. Daarom hebben zij een aantal vragen voor het kabinet.

De leden van de fractie van GroenLinks lezen dat de Europese Commissie via het Europees Investeringsfonds al meer dan twintig jaar durfkapitaal verstrekt aan Europese midden- en kleinbedrijven. Tegelijkertijd heeft, zo stelt het Rekenkamerverslag, het al die tijd – in ieder geval als het ging om besluiten over de omvang van de onderzochte projecten – ontbroken aan een effectbeoordeling vooraf dan wel evaluatie voordat begrotingsbeslissingen genomen werden. Wat vereist een doelgerichte, doeltreffende en doelmatige besteding van durfinvesteergelden volgens de Minister qua informatiepositie van de Europese Commissie? Wat is vanuit deze vereisten de appreciatie van het kabinet van de kritiek van de Europese Rekenkamer dat de Europese Commissie zeer gebrekkig inzicht heeft in de doeltreffendheid en doelmatigheid van bestedingen op dit punt, zo vragen de leden van de fractie van GroenLinks.

Daarnaast vragen de leden van de fractie van GroenLinks of de Nederlandse regering de afgelopen twintig jaar reeds op de hoogte was van het geconstateerde gebrek aan inzichtelijkheid in de doeltreffendheid en doelmatigheid van bestedingen op dit punt, en op welke momenten.

Ook vragen de leden van de fractie van GroenLinks wat de Nederlandse regering – mocht zij bekend zijn met de geconstateerde gebreken – aan stappen ondernomen heeft om deze in de Europese Raad dan wel bij de Europese Commissie te adresseren.

De leden van de fractie van GroenLinks vinden het ook belangrijk dat vanuit de lessen van nu vooruitgekeken wordt. Zij vragen de Minister allereerst wat zijn appreciatie is van de constatering van de Europese Rekenkamer dat de Europese Commissie haar informatiebasis met betrekking tot durfkapitaal moet verbeteren. Wat verlangt dit volgens de Minister van de Europese Commissie in het kader van het durfkapitaal dat uitgegeven zal worden tot 2022? En welke stappen moet de Commissie volgens de Minister trekken om een betere informatiepositie te krijgen voor na 2022?

Ook vragen de leden van de fractie van GroenLinks de Minister welke concrete initiatieven de Minister zelf zal ondernemen om bij de Commissie aan te dringen op verbeterde inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van toekomstige durfinvesteringen.

Naast de doeltreffendheid en doelmatigheid van durfinvesteringen is de doelgerichtheid van deze investeringen voor de leden van de fractie van GroenLinks zeer belangrijk. Zij hebben daarom met bijzondere interesse notie genomen van de aanbeveling van de Rekenkamer richting de Europese Commissie een alomvattende investeringsstrategie te ontwikkelen voor de nieuwe programmeringsperiode. Zij hebben hierover een aantal vragen aan de Minister. Allereerst vragen zij wat zijn appreciatie is van deze aanbeveling van de Europese Rekenkamer. Daarbij vragen zij ook naar zijn appreciatie van de specifieke suggestie van de Europese Rekenkamer om rendement dat de Europese Commissie via durfinvesteringen maakt af te staan ten voordele van andere investeerders, en de eerste verliezen bij een negatief rendement te nemen.

Daarnaast zijn de leden van de fractie van GroenLinks benieuwd naar wat volgens de Minister de strategische prioriteiten zouden moeten zijn voor Europese durfinvesteringen. Op welke specifieke thema's, sectoren, en uitdagingen zouden de investeringen zich wat betreft de Minister moeten richten? Welke prioriteit krijgt het aanjagen van verduurzaming en bestrijden van vergaande klimaatverandering in deze context in vergelijking tot andere prioriteiten?

Vervolgens vragen de leden van de fractie van GroenLinks hoe de Minister zich er hard voor gaat maken dat de door hem geformuleerde strategische prioriteiten bekend worden bij de EU en waar mogelijk meegenomen worden in besluitvorming ten aanzien van de strategie van de durfinvesteringen.

Bovendien vragen de leden van de fractie van GroenLinks de Minister naar de samenhang tussen de strategische prioriteiten van een mogelijk op nationaal niveau op te richten investeringsfonds alsmede InvestNL enerzijds en de door hem gewenste strategische prioriteiten voor durfkapitaal vanuit de EU anderzijds. Zij vragen hem allereerst of zijn blik ten aanzien van de doelen, doeltreffendheid en doelmatigheid van durfinvesteringen op Europees niveau zal veranderen mochten zijn plannen voor een nationaal investeringsfonds in de komende jaren materialiseren. Waarom is dit wel of niet het geval?

Daarnaast vragen zij op welke manier de Minister er waarde aan hecht dat de EU-brede prioriteiten betreffende durfkapitaal overeenkomen met de investeringsprioriteiten die hij nationaal aan het definiëren is. Ziet hij ruimte voor mogelijke synergiën tussen durfinvesteringsfondsen op nationaal en Europees niveau? Hoe zouden deze synergiën er volgens de Minister vervolgens uit kunnen zien, zo vragen de leden van de fractie van GroenLinks. En in hoeverre zijn dergelijke synergiën voor hem een randvoorwaarde dan wel doelstelling?

Ten slotte vragen de leden van de fractie van GroenLinks de Minister welke prioriteit er wat betreft het kabinet gegeven moet worden aan het bevorderen van onderontwikkelde Europese markten voor durfkapitaal. Wat is de appreciatie van de Minister van de analyse van de Europese Rekenkamer dat onderontwikkelde markten en sectoren door gebrekkig rekenschap vanuit de Europese Commissie mogelijk minder ontvangen, zo vragen zij. Wat zou wat de Minister betreft de aanpak van de Europese Commissie moeten zijn een proactieve bijdrage te leveren aan het verder ontwikkelen van onderontwikkelde durfkapitaalmarkten? Hoe weegt de Minister in dezen af dat een meer egalitaire geografische spreiding kan leiden tot minder Europees durfkapitaal in Nederlandse richting?

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

De leden van de SP-fractie hebben met stijgende verbazing kennisgenomen van het feit dat de Europese Commissie tussen 2014 en 2022 meer dan 3,3 miljard euro zal uittrekken om investeringen in innovatieve startende ondernemingen te ondersteunen via durfkapitaalfondsen. De leden vragen de Minister waarom de Commissie nog geen uitgebreide beoordeling van marktbehoeften of absorptiecapaciteit heeft uitgevoerd. De leden vragen de Minister waarom er nog geen impactanalyse is gemaakt van deze bestedingen. De leden van de SP-fractie vragen zich ook af of dit de taak van de Europese Commissie is of juist van lidstaten. Kan de Minister daarop ingaan?

De leden van de SP-fractie vragen de Minister waarom er geen alomvattende investeringsstrategie is geformuleerd alvorens over te gaan tot dit soort ondersteuning. De leden vragen de Minister of hij erkent dat de onderbouwing van de besluiten van de Commissie over de omvang van de EU-interventies te wensen overlaat. De leden vragen de Minister of deze onderbouwing alsnog kan worden gegeven. De leden vragen de Minister of het gebrek aan dit soort onderbouwingen niet een verkeerde suggestie wekt.

De leden van de SP-fractie zijn ook zeer verbaasd dat de Commissie steun verleent aan projecten op basis van verdienste, zonder rekening te houden met de geografische locatie van durfkapitaalfondsen of investeringssectoren. De leden vragen de Minister of hij erkent dat hiermee de meest ontwikkelde durfkapitaalmarkten worden bevoordeeld en dat hierdoor investeringen plaatsvinden in de grootste EU-economieën en dat onderontwikkelde markten, sectoren, en lidstaten met minder goede infrastructuur minder zullen profiteren. De leden van de SP-fractie vragen de Minister waarom particuliere investeerders weinig interesse tonen in de innovatieve startende ondernemingen.

De leden van de SP-fractie vragen de Minister waarom de vergoedingen die het Europees Investeringsfonds in rekening brengt aan de Commissie niet volledig transparant zijn. De leden vragen de Minister of hij het eens is met de aanbevelingen van de Europese Rekenkamer en of hij op alle aanbevelingen apart kan reageren.

De leden van de SP-fractie vragen de Minister waarom de geldkraan vaak dicht blijft voor bedrijven met minder dan tien werknemers, jonge bedrijven en startups, zoals blijkt uit de Financieringsmonitor 2019 van het Centraal Bureau voor de Statistiek. De leden vinden het zorgwekkend dat van de ondernemers die geen geld weten los te krijgen, bijna de helft niet kan uitbreiden. De leden vragen de Minister of hij die mening deelt. De leden vragen de Minister waarom in Nederland de kosten voor krediet, met name kleine leningen, boven het Europees gemiddelde liggen. De leden vragen de Minister of dit Catch 22-beleid bedoeld is om het ondernemersklimaat te verbeteren.

De leden van de SP-fractie vragen de Minister of hij de toegevoegde waarde van EU-interventies in de durfkapitaalmarkt ziet. De leden vragen de Minister welke dat zijn. Voorts vragen de leden de Minister of hij de centraal beheerde EU-interventies niet in zijn geheel in twijfel moet trekken. De leden vragen de Minister hoe hij zijn twijfels gaat overbrengen. De leden vragen de Minister hierover te rapporteren.

II Reactie van de Minister

Inleiding

De vaste commissie voor Financiën heeft op 22 november 2019 vragen en opmerkingen aan mij voorgelegd naar aanleiding van het speciaal verslag van de Europese Rekenkamer (ERK) te Luxemburg d.d. 24 oktober 2019 «Centraal beheerde EU-interventies voor durfkapitaal: meer sturing nodig».

In onderstaande reactie worden de vragen van de leden van de verschillende fracties beantwoord. Daarbij ga ik achtereenvolgens in op:

- De conclusies en aanbevelingen van de Europese Rekenkamer;
- tekortkomingen in de ex ante en ex post evaluaties door de Europese Commissie;
- het ontbreken van een alomvattende investeringsstrategie;
- vragen over de rol van het European Investment Fund in het beheer van EU-interventies; en
- prioriteiten op het gebied van durfkapitaal en samenhang met nationale instrumenten.

De conclusies en aanbevelingen van de Europese Rekenkamer

De leden van de SP-fractie vragen de Minister of hij het eens is met de aanbevelingen van de Europese Rekenkamer en of hij op alle aanbevelingen apart kan reageren.

Ik kan mij voor een groot deel vinden in de aanbevelingen van de Europese Rekenkamer.

Hieronder ga ik op de verschillende aanbevelingen in.

- i. aanbevolen wordt om de nodige analyses uit te voeren om de evaluatie van de EU-interventies te verbeteren.
Ik onderschrijf het nut van het uitvoeren van een ex-ante-evaluatie en/of effectbeoordeling, met inbegrip van een analyse van de marktbehoeften en absorptiecapaciteit voor oprichting van een instrument.
- ii. aanbevolen wordt een alomvattende investeringsstrategie te ontwikkelen.

Ook de constatering dat er een alomvattende investeringsstrategie nodig is ondersteun ik. De Commissie heeft een brede aanpak ontwikkeld om de toegang tot financiering via de durfkapitaalmarkt voor kleine en middelgrote ondernemingen te ondersteunen. De gecontroleerde instrumenten vormen slechts een deel van deze maatregelen. Er wordt een groot aantal concrete maatregelen genomen om investeringen in de hele EU te ondersteunen, onder meer via het actieplan voor de kapitaalmarktunie (KMU). De specifieke aanbevelingen ten aanzien van het ontwikkelen van een alomvattende strategie zullen echter door de Commissie worden onderzocht.

- iii. aanbevolen wordt in overleg te treden met het EIF over het stroomlijnen van zijn beheer van de EU-interventies.

Ik ben het eens met de appreciatie van de Commissie op deze aanbeveling. Een zorgvuldige procedure voor goedkeuring van projecten door EIF komt uiteindelijk ten goede aan de kwaliteit en reputatie van het EIF. Het verkorten van het tijdschema past daar niet bij. Verder geldt dat het gewenste investeringstoewijzingsbeleid al wordt toegepast. De Commissie aanvaardt dat plausibele, potentiële exit mogelijkheden moeten worden vastgesteld wanneer het EIF met steun uit de EU-begroting belegt in een fonds. De betaling van opstartkosten is wat mij betreft ook gerechtvaardigd en de omvang ervan passend, gezien het gedegen proces dat wordt gevolgd in de vaststelling van de omvang hiervan. De stimuleringsvergoedingen van de instrumenten stemmen bovendien overeen met hun beoogde doelstellingen.

De leden van de VVD-fractie vragen welke lessen ik trek uit het Rekenkamerrapport voor toekomstig EU-beleid en/of -interventies voor durfkapitaal. Ook vragen zij wat ik concreet ga doen met de uitkomsten van dit rapport van de Europese Rekenkamer en wat ik vind van het feit dat de Europese Commissie niet in staat is om alle aanbevelingen van de Europese Rekenkamer te aanvaarden.

Ik onderschrijf het nut van het uitvoeren van een ex-ante-evaluatie en/of effectbeoordeling, met inbegrip van een analyse van de marktbehoeften en absorptiecapaciteit voor oprichting van een instrument. In haar rapport stelt de Rekenkamer vast dat de financieringskloof in het verleden niet altijd volledig is gekwantificeerd vóór opzet van een instrument, hoewel daarbij door de Commissie wel ex-ante-evaluaties en effectbeoordelingen zijn verricht en marktbehoeften zijn geanalyseerd door vraag en aanbod te bekijken. Hierbij dient opgemerkt te worden dat onder druk van economische crisissomstandigheden in het verleden sommige instrumenten «versneld zijn ingevoerd», alvorens alle effecten volledig bestudeerd

waren. Dit heeft tevens geleid tot een moeilijk uitvoerbaar ingewikkeld stelsel van elkaar overlappende instrumenten met afwijkende voorwaarden en criteria.

In de eerder genoemde Raadsconclusies¹ ten aanzien van verdieping van de kapitaalmarktunie worden de Commissie en ESA's door de lidstaten opgeroepen om de kansen en risico's van lange-termijn investeringen in onder meer durfkapitaal te analyseren. Ik ben van mening dat hierbij moet ook worden gekeken naar de punten die in het rapport worden genoemd over het evalueren van EU-interventies om de effectiviteit te verbeteren en meer te stroomlijnen binnen een EU-brede investeringsstrategie.

Tekortkomingen in de ex ante en ex post evaluaties door de Europese Commissie

De leden van de fractie van GroenLinks vragen wat een doelgerichte, doeltreffende en doelmatige besteding van durfinvesteergelden qua informatiepositie van de Europese Commissie vereist. Ook vragen zij wat vanuit deze vereisten de appreciatie van het kabinet van de kritiek van de Europese Rekenkamer is dat de Europese Commissie zeer gebrekkig inzicht heeft in de doeltreffendheid en doelmatigheid van bestedingen op dit punt. Ook vragen zij wat dit van de Europese Commissie verlangt in het kader van het durfkapitaal dat uitgegeven zal worden tot 2022. En welke stappen de Commissie moet ondernemen om een betere informatiepositie te krijgen voor na 2022.

Ik sluit mij aan bij de appreciatie van de Commissie met betrekking tot deze aanbevelingen van de Rekenkamer: een grondige analyse op het niveau van de EU over de tekortkomingen van de markt is vereist. Daarvoor is het nodig dat er meer gegevens worden verzameld voor beoordelaars. De Commissie gaat hiermee aan de slag.

De Europese Commissie gaat evenwel zeker bij voorgestelde ingrepen in de werking van de kapitaalmarkten niet over één nacht ijs. Daaraan liggen in de regel meerdere rapporten en aanbevelingen van experts ten grondslag. De marktbehoefte en opnamecapaciteit wordt op basis van de best beschikbare informatie gebaseerd. Desalniettemin is het nodig dat er meer gegevens worden verzameld voor beoordelaars. De Commissie gaat hiermee aan de slag. In het nieuwe MFK 2021–2027 zien we dan ook dat in programma's als InvestEU duidelijke targets worden afgesproken met betrekking tot het soort projecten waarin geïnvesteerd gaat worden, zoals te behalen projectresultaten in termen van bijvoorbeeld energie-efficiëntie en CO₂-reductie.

Ook vragen de leden van de fractie van GroenLinks wat de Nederlandse regering – mocht zij bekend zijn met de geconstateerde gebreken – aan stappen ondernomen heeft om deze in de Europese Raad dan wel bij de Europese Commissie te adresseren.

Over de toewijzing van begrotingsmiddelen aan bepaalde programma's wordt in eerste instantie op hoofdlijnen besloten door de regeringsleiders in de Europese Raad. Daarna volgt verdere uitwerking en behandeling in de Raad van Ministers. In voorbereiding op deze stappen wordt door de Europese Commissie aan de lidstaten de gelegenheid geboden commentaar te verstrekken. Vervolgens onderhandelt de Raad over een Raadspositie waarin lidstaten, waaronder Nederland, amendementen in

¹ Raad van de Europese Unie, Doc. 14815/19.

kunnen dienen. Na het bereiken van een Raadspositie starten de onderhandelingen met het Europees Parlement om tot een finaal akkoord te komen.

De leden van de fracties van de SP en de VVD vragen naar het ontbreken van een uitgebreide beoordeling van marktbehoeften of absorptiecapaciteit. De leden van de SP-fractie vragen de Minister waarom er nog geen impactanalyse is gemaakt van deze bestedingen. Zij vragen zich ook af of dit de taak van de Europese Commissie is of juist van lidstaten.

Zoals de Commissie in haar reactie op het Rekenkamerrapport aangeeft heeft zij zich in de analyse van marktbehoeften en absorptiecapaciteit gebaseerd op beschikbare marktinformatie en marktstudies. Bovendien stelt zij dat het risico dat fondsen niet kunnen worden geabsorbeerd structureel wordt aangepakt: alle instrumenten hebben toewijzingen die niet vastliggen, maar hebben maximumbedragen, en beschikken over ingebouwde flexibiliteit waarbij middelen naar andere acties kunnen worden overgedragen. Sinds 2015 heeft het EIF economische effectbeoordelingen verricht die ook betrekking hebben op durfkapitaal. In de verslagen van het EIF wordt voldoende aandacht besteed aan de economische impact.

Het ontbreken van een alomvattende investeringsstrategie

De leden van de SP-fractie vragen naar het ontbreken van een alomvattende investeringsstrategie. De leden vragen de Minister of hij erkent dat de onderbouwing van de besluiten van de Commissie over de omvang van de EU-interventies te wensen overlaat. De leden vragen de Minister of deze onderbouwing alsnog kan worden gegeven. De leden vragen de Minister of het gebrek aan dit soort onderbouwingen niet een verkeerde suggestie wekt.

De Rekenkamer merkt in haar rapport terecht op dat er een alomvattende investeringsstrategie nodig is, waarmee wordt beoogd minder ontwikkelde markten te ondersteunen, de afhankelijkheid van de overheidssector te verlagen en interventies te vereenvoudigen. De Commissie heeft een brede aanpak ontwikkeld om de toegang tot financiering via de durfkapitaalmarkt voor kleine en middelgrote ondernemingen te ondersteunen. De gecontroleerde instrumenten vormen slechts een deel van deze maatregelen. Er wordt een groot aantal concrete maatregelen genomen om investeringen in de hele EU te ondersteunen, onder meer via het actieplan voor de KMU. De specifieke aanbevelingen ten aanzien van het ontwikkelen van een alomvattende strategie zullen echter door de Commissie worden onderzocht.

Ik ben niet van mening dat de onderbouwing van de besluiten van de Commissie over de omvang van de interventies te wensen overlaat. Zoals de Commissie in haar reactie aangeeft baseert zij zich op beschikbare marktinformatie en marktstudies.

Inmiddels zijn er meerdere onderzoeken met betrekking tot verbetering van de werking van de kapitaalmarkt uitgevoerd die de noodzaak tot het nemen van maatregelen voor het vergroten tot toegang tot risicodragend vermogen in de EU-lidstaten verder onderbouwen, zoals:

- Brief aan de Tweede Kamer d.d. 10 oktober 2019 Betreffende eindrapport werkgroep kapitaalmarktunie; n.a.v. onderzoek: Communication from the Commission on capital market union: Progress on building a single market for capital for a strong economic and monetary union²

² https://ec.europa.eu/info/publications/190315-cmu-progress-report_nl.

- Onderzoek: A new vision to Europe’s capital markets (June 2020)³
- Onderzoek McKinsey (October 2020): Europe’s start-up ecosystem: Heating up, but still facing challenges⁴
- Open paper: «Europe needs a sustainable and equitable investment plan»⁵

De leden van de SP-fractie vragen de Minister waarom particuliere investeerders weinig interesse tonen in de innovatieve startende ondernemingen. Ook de leden van de D66-fractie lezen dat private partijen dusver in geringe mate bereid zijn om kapitaal te committeren aan de Europese durfkapitaalfondsen. Zij vragen naar het enthousiasme van private investeerders om als medefinancier op te treden en welke visie ik heb op het vasthouden aan het pari-passu beginsel. Bovendien vragen de leden van de fracties van D66 en GroenLinks naar het toepassen van een asymmetrische winst- en/of risicodeling.

Het achterblijven van private investeringen in innovatieve startende ondernemingen heeft onder andere te maken met het risicoprofiel van dit soort investeringen. Interventies op EU-niveau, maar ook op nationaal niveau, bijvoorbeeld door Invest-NL, zijn er nu juist op gericht om meer privaat kapitaal te mobiliseren.

In de Europese durfkapitaalfondsen wordt in de basis vaak uitgegaan van het pari-passu beginsel. De risicoprofielen van bijvoorbeeld hightech innovaties zijn vaak hoog – het duurt vaak één of meerdere jaren voordat er inzicht ontstaat of het eindproduct aanslaat in de markt – maar daar staat een zeer hoog rendement tegenover als de innovatie succesvol blijkt. Ook met toepassing van het pari-passubeginsel lukt het om private investeerders aan te trekken. Ik ben wel van mening dat het ook mogelijk moet zijn om zonder dit beginsel te werken (dat is in bepaalde gevallen ook reeds toegestaan), mits daarmee een specifiek beleidsdoel gediend is.

De leden van de fracties van de SP en D66 vragen naar de geografisch onevenwichtige allocatie van durfkapitaal en welk effect heeft dit op de ontwikkeling van een pan-Europese kapitaalmarktunie. De leden van de fractie van GroenLinks vragen welke prioriteit er wat betreft het kabinet gegeven moet worden aan het bevorderen van onderontwikkelde Europese markten voor durfkapitaal.

Zoals de Commissie aangeeft zijn de onderzochte EU-interventies niet gericht op evenwichtige geografische spreiding. Ik ben evenwel van mening dat een geografisch meer evenwichtige allocatie wenselijk is. Een pan-Europese kapitaalmarktunie zal leiden tot betere toegang tot kapitaal voor bedrijven uit vooralsnog onderontwikkelde markten. Ik verwacht dat dit ook zal leiden tot een evenwichtigere allocatie van durfkapitaal.

Ik onderschrijf samen met mijn Duitse en Franse collega’s de aanbevelingen van het rapport «Savings and Sustainable Investment Union» van de Next Capital Markets Union.

Hoewel er de afgelopen vijf jaar vooruitgang in de kapitaalmarktunie is geboekt, zie ik de noodzaak van verdere maatregelen om de burger langetermijninvesteringmogelijkheden te bieden en om de door de EU-markt leidende financiering van bedrijven en economieën verder te versterken en te integreren.

³ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/growth_and_investment/documents/200610-cmu-high-level-forum-final-report_en.pdf.

⁴ <https://www.mckinsey.com/industries/technology-media-and-telecommunications/our-insights/europes-start-up-ecosystem-heating-up-but-still-facing-challenges#>.

⁵ <https://www.techtour.com/EUequityinitiative>.

Volgens dit rapport is het nodig om de KMU-prioriteiten te richten op de behoeften van de burgers en op de financiering van een innovatieve en duurzame reële economie in de EU. Het genereren van meer investeringsmogelijkheden op lange termijn, het versterken van de aandelenmarkten, het integreren van verdere kapitaalmarkten door het versterken van financiële stromen en het bevorderen van de internationale rol van de financiële markten van de EU, zien wij als kernpunten voor het vormgeven van de toekomstige discussie over KMU.

Vragen over de rol van het European Investment Fund in het beheer van EU-interventies

De leden van de VVD-fractie vragen naar de lange procedures bij het EIF en hoe deze kunnen worden verkort.

Individuele aanvragen kunnen vanwege complexiteit relatief veel tijd vragen. Zeker in tijden van uitbreiding van instrumentarium en toename van aanvraagvolume kunnen hierdoor de behandeltijden bij het EIF oplopen. In het algemeen is de ervaring dat wanneer de afhandeling van vooral de kleinere individuele, min of meer reguliere en gelijksoortige aanvragen deels of geheel wordt neergelegd bij hiervoor geautoriseerde intermediaire uitvoerende instanties als NPI's en agentschappen die aan de hand van centraal opgestelde criteria de afhandeling in de lidstaten verzorgen. De eindcontrole kan dan door EIF (al dan niet steekproefsgewijs) geschieden. Zodoende kan de behandelcapaciteit bij EIF op de meest efficiënte wijze worden benut.

Zij vragen bovendien naar het feit dat de Europese Commissie geen informatie over de daadwerkelijke kosten die het EIF maakt voor de uitvoering van door de EU ondersteunde instrumenten maakt en zonder informatie over de daadwerkelijke kosten kan worden bepaald of de uitvoering efficiënt is.

De uitvoeringskosten worden in mede bepaald door zorgvuldigheids- en wettelijke eisen. Bij de opzet van programma's dient daarmee rekening te worden gehouden. Ik ben van mening dat over de wijze van uitvoering tussen de Commissie en het EIF door het Europees Parlement controleerbare afspraken dienen te worden gemaakt die tijdens de looptijd en na afloop van een programma geëvalueerd kunnen worden.

De leden van de SP-fractie vragen de Minister waarom de vergoedingen die het Europees Investeringsfonds in rekening brengt aan de Commissie niet volledig transparant zijn.

Het EIF is gebonden aan een geheimhoudingsplicht met betrekking tot bepaalde fondsen en daarbij betrokken partijen/ vennoten waarnaar in het rapport wordt verwezen. Het EIF kan aan derden geen informatie verstrekken die zou kunnen leiden tot schending van deze verplichting. Zie verder mijn antwoorden op de vragen over de overige aanbevelingen.

Prioriteiten op het gebied van durfkapitaal en samenhang met nationale instrumenten

De leden van de VVD-fractie vragen naar de plannen voor het nieuwe Meerjarig Financieel Kader 2021–2027 die gerelateerd zijn aan durfkapitaal

Durfinvesteringen zullen met ingang van het MFK 2021–2027 onder het InvestEU-programma worden gedaan. Onder het InvestEU-programma zullen diverse, nu nog afzonderlijke EU-investeringsprogramma's, worden opgenomen tegen gestroomlijnde voorwaarden en rapportageverplicht-

tingen, gebaseerd op Sustainable Development Goals (SDG) waaraan momenteel in diverse EU expertgroepen wordt gewerkt. Nederland zet hierbij in op een goede ex ante beoordeling van projecten en goede ex post monitoring van projectresultaten.

Ik heb uw Kamer eerder medegedeeld dat ik het streven naar het verbreden van financieringsopties voor onder meer MKB, startups en scale-ups onderschrijf. Ook sta ik open om, zoals volgt uit de conclusies van het rapport van de Europese Rekenkamer, te onderzoeken hoe bestaande Europese en nationale publieke fondsen op een verantwoorde wijze hierin een rol kunnen spelen. Dit aspect, en de conclusies uit het rapport dienen mijns inziens te worden meegenomen in de analyse van de kansen en risico's van lange-termijn investeringen in onder meer durfkapitaal, waartoe de Europese Commissie wordt opgeroepen in recent aangenomen Raadsconclusies over verdieping van de kapitaalmarktenunie.

De leden van de D66-fractie vragen daarnaast naar de bevindingen van de Rekenkamer in het licht van het InvestEU programma en naar het kwantificeren van de absorptiecapaciteit.

De Rekenkamer merkt terecht op dat om de toegang van bedrijven tot financiering te verbeteren een samenhangend beleid en een samenhangende en alomvattende investeringsstrategie noodzakelijk zijn. De Rekenkamer merkt daarbij tevens op dat de Commissie de ondoelmatigheden en overlappingsen heeft erkend en een aanzienlijk vereenvoudigde structuur heeft voorgesteld voor het toekomstige InvestEU-programma in het MFK 2021–2027. In het InvestEU programma zullen marktbehoeften en absorptiecapaciteit en duidelijke prestatie indicatoren en investeringscriteria vastgesteld en toegepast worden in samenwerking met de EIB-groep, NPI's en particuliere financiële partners.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de uitkomsten van een recent rapport met nieuwe ideeën voor de kapitaalmarktenunie (CMU) passen in de uitkomsten van dit rapport van de Europese Rekenkamer over durfkapitaal.

Het door The Next CMU High-Level Group gepubliceerde rapport «Savings and Sustainable Investment Union» bevat als prioriteit onder meer het sterk ontwikkelen van financiering via eigenvermogensinstrumenten (equity). Dit heeft als doel het diversifiëren van financieringsopties voor Europese bedrijven, met name MKB-bedrijven, startups en scale-ups. De werkgroep concludeert dat deze innovatieve en snelgroeiende bedrijven sterk afhankelijk zijn van bancaire kredietverlening. Zij beveelt daarom in haar rapport onder andere aan om markten voor venture capital en private equity te stimuleren.

Ik onderschrijf samen met mijn Duitse en Franse collega's de aanbevelingen van het rapport «Savings and Sustainable Investment Union» van de Next Capital Markets Union.

Hoewel er de afgelopen vijf jaar vooruitgang in de kapitaalmarktenunie is geboekt, zie ik de noodzaak van verdere maatregelen om de burger langetermijninvesteringsmogelijkheden te bieden en om de door de EU-markt leidende financiering van bedrijven en economieën verder te versterken en te integreren.

Volgens dit rapport is het nodig om de KMU-prioriteiten te richten op de behoeften van de burgers en op de financiering van een innovatieve en duurzame reële economie in de EU. Het genereren van meer investeringsmogelijkheden op lange termijn, het versterken van de aandelenmarkten,

het integreren van verdere kapitaalmarkten door het versterken van financiële stromen en het bevorderen van de internationale rol van de financiële markten van de EU, zien wij als kernpunten voor het vormgeven van de toekomstige discussie over KMU.

Ik deel de opvatting van de werkgroep dat het met name voor startups en scale-ups belangrijk is dat zij makkelijker toegang krijgen tot deze vormen van durfkapitaal, aangezien dit vaak beter aansluit bij bijvoorbeeld snelgroeïende en technologisch innovatieve ondernemingen, dan een lening van een bank. De werkgroep stelt in haar rapport dat er grote EU-brede venture capital en private equity fondsen moeten worden ontwikkeld. Hieraan kunnen onder meer bestaande publieke fondsen, zoals het EIF bijdragen. Nederland wacht de eventuele uitwerking hiervan af.

Ik heb uw Kamer eerder medegedeeld dat ik het streven naar het verbreden van financieringsopties voor onder meer MKB, startups en scale-ups onderschrijf.⁶ Ook sta ik ervoor open om, zoals volgt uit de conclusies van het rapport van de Europese Rekenkamer, te onderzoeken hoe bestaande Europese en nationale publieke fondsen op een verantwoorde wijze hierin een rol kunnen spelen. Dit aspect, en de conclusies uit het rapport dienen mijns inziens te worden meegenomen in de analyse van de kansen en risico's van lange-termijn investeringen in onder meer durfkapitaal, waartoe de Europese Commissie wordt opgeroepen in recent aangenomen Raadsconclusies over verdieping van de kapitaalmarktenunie.⁷

De leden van de fractie van GroenLinks vragen de Minister naar de samenhang tussen de strategische prioriteiten van een mogelijk op nationaal niveau op te richten investeringsfonds alsmede Invest-NL enerzijds en de door hem gewenste strategische prioriteiten voor durfkapitaal vanuit de EU anderzijds. Zij vragen hem allereerst of zijn blik ten aanzien van de doelen, doeltreffendheid en doelmatigheid van durfinvesteringen op Europees niveau zal veranderen mochten zijn plannen voor een nationaal investeringsfonds in de komende jaren materialiseren.

Het Nationaal Groeifonds richt zich op eenmalige publieke investeringen op het gebied van kennisontwikkeling, R&D en innovatie en infrastructuur. Het fonds heeft betrekking op projectsubsidie of -aanbesteding en verstrekt geen generieke publieke financiering aan bedrijven. Het fonds heeft hiermee een ander doel en doelgroep dan Invest-NL. Rendabele bedrijven die zich richten op maatschappelijke transitie-opgaven en groei dienen zich in beginsel tot Invest-NL te wenden als financiering door marktfalen niet tot stand komt. Het groeifonds richt zich nadrukkelijk op investeringen met een publiek belang die ten dienste staan van het verdienvermogen van Nederland, maar waarop geen privaat rendement kan worden behaald en hierop zal het vooraf ook toetsen. Het fonds heeft geen rendementsdoelstelling, en is – in tegenstelling tot Invest-NL – niet revolverend van karakter. De investeringen betalen zich daardoor niet uit in direct financieel rendement voor investeerders, maar in een groter verdienvermogen van de samenleving als geheel. Het fonds en Invest-NL richten zich derhalve evident op andere soorten investeringen vanwege de fases van de ontwikkeling van projecten en bedrijven, en zijn daarin aanvullend op elkaar.

⁶ Kamerstuk 22 112, nr. 2829.

⁷ Raad van de Europese Unie, Doc. 14815/19.

De strategische prioriteiten voor durfkapitaal vanuit de EU zouden onder andere de prioriteiten van Invest-NL moeten omvatten, en doen dat grotendeels ook al. Zo is in oktober het Dutch Future Fund aangekondigd om Invest-NL en het EIF samen te laten investeren, waarmee € 300 mln. beschikbaar wordt gesteld voor Nederlandse start- en scale-ups. De doelen van durfinvesteringen op Europees niveau hoeven niet te veranderen met het oog op het groeifonds. Voor durfkapitaal geldt immers hetzelfde als voor de samenhang tussen het groeifonds en Invest-NL: durfkapitaal impliceert dat er sprake is van een direct financieel rendement, terwijl dit voor investeringen uit het groeifonds niet geldt, omdat deze gericht zijn op het verdienvermogen van de samenleving als geheel.

Daarnaast vragen zij op welke manier ik er waarde aan hecht dat de EU-brede prioriteiten betreffende durfkapitaal overeenkomen met de investeringsprioriteiten die hij nationaal aan het definiëren is en vragen zij naar mogelijke synergiën tussen durfinvesteringsfondsen op nationaal en Europees niveau.

Ja, synergiemogelijkheden tussen durfinvesteringen door Invest-NL en Europese fondsen zie ik zeker. Vanaf de eerste ideeën die hebben geleid tot de oprichting van Invest-NL is het beter ontsluiten van Europese investeringsmiddelen voor Nederland mede een doel geweest en is toegewerkt naar die samenwerking op nationaal en Europees niveau. Deze synergie is dus gedurende het oprichtingsproces van Invest-NL één van de doelen geweest.

De leden van de fractie van GroenLinks zijn benieuwd naar wat de strategische prioriteiten zouden moeten zijn voor Europese durfinvesteringen en welke prioriteit het aanjagen van verduurzaming en bestrijden van vergaande klimaatverandering in deze context in vergelijking tot andere prioriteiten krijgt.

Specifieke prioriteiten, thema's, sectoren en uitdagingen voor deze durfinvesteringen worden aangegeven in de kamerbrief over het Nationaal Groeifonds van 7 september 2020 en de kamerbrief van Staatssecretaris Mona Keijzer over het bedrijfslevenbeleid van 3 juni 2019.⁸

De leden van de SP-fractie vragen de Minister waarom de geldkraan vaak dicht blijft voor bedrijven met minder dan tien werknemers, jonge bedrijven en startups, zoals blijkt uit de Financieringsmonitor 2019 van het Centraal Bureau voor de Statistiek. De leden vinden het zorgwekkend dat van de ondernemers die geen geld weten los te krijgen, bijna de helft niet kan uitbreiden. De leden vragen de Minister of hij die mening deelt. De leden vragen de Minister waarom in Nederland de kosten voor krediet, met name kleine leningen, boven het Europees gemiddelde liggen. De leden vragen de Minister of dit Catch 22-beleid bedoeld is om het ondernemersklimaat te verbeteren.

De terugbetalingscapaciteit van kleinere bedrijven met minder dan 10 werknemers, jonge bedrijven en start ups zijn vaak moeilijker in te schatten. De beoordelingskosten van de financieringsaanvraag en beheerskosten van een kleine financiering zijn vaak gelijk aan die van een grotere financiering en zijn dus moeilijker terug te verdienen door de financier. Dit kan zich bijvoorbeeld bij banken vertalen in hogere financieringskosten voor de ondernemer. De BMKB-regeling waarbij de staat borg staat voor de terugbetaling van een krediet verkleint het risico voor de financier, daarnaast wordt gewerkt aan verbreding van het aanbod van

⁸ Kamerstuk 35 300, nr. 83; Kamerstuk 32 637, nr. 374.

niet-bancaire financiering door ondersteuning van initiatieven van (niet bancaire) alternatieve financiers.

De leden van de D66-fractie vragen wat de samenhang is tussen Europese gelden en nationale programma's als Invest-NL of het Dutch Venture Initiative (DVI).

Gelet op de uitgebrachte onderzoeken op het gebied van de werking van de kapitaalmarkt na verschijnen van het Europese Rekenkamerrapport en de mede door Nederlandse inbreng aangebrachte budgettaire en thematische aanpassingen in het (concept) InvestEU- programma, ben ik van mening dat deze inmiddels meer in lijn liggen met de Nederlandse behoeften. Ik verwacht dat bestaande nationale programma's zoals DVI en nieuwe programma's zoals het Groeifonds en het DFF van Invest-NL hier goed op kunnen aansluiten.