

Vergaderjaar 2022–2023

32 637

Bedrijfslevenbeleid

33 009

Innovatiebeleid

Nr. 567

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 mei 2023

Nederland heeft alles in huis om tot de beste startupecosystemen van de wereld te kunnen behoren. We zijn de «gateway» naar Europa; hebben goed onderwijs, toponderzoek, een hoogopgeleide, internationaal georiënteerde, ondernemende beroepsbevolking en een kosmopolitische cultuur waarin internationaal talent zich thuis voelt. Tientallen technologiebedrijven van Nederlandse bodem hebben zich doorontwikkeld tot toonaangevende spelers op mondiaal niveau. Voorbeelden zijn bedrijven als ASML en Adyen. Ondanks onze sterke positie staat het vestigingsklimaat voor technologiebedrijven onder druk. De economische en technologische concurrentie tussen de verschillende geopolitieke blokken neemt toe.¹ In deze snel veranderende wereld zijn jonge innovatieve technologiebedrijven met internationale groeiambitie – de startups en scale-ups – cruciaal.

In deze brief informeer ik uw Kamer over mijn inzet om het ondernemingsklimaat voor startups en scale-ups uit te bouwen tot het beste van Europa. In deze brief vindt uw Kamer ook mijn reactie op de evaluatie van de Startup Delta en Techleap.nl-programma's. Over de uitkomsten van deze evaluatie is uw Kamer 11 mei jl. geïnformeerd.² Ten aanzien van de toegang tot durfkapitaal, één van de belangrijke factoren voor een goed startup- en scale-upklimaat, treft u een aparte strategie aan, waarin ik mijn ambities op het gebied van durfkapitaalfinanciering uiteenzet.

1. Waarom zijn startups en scale-ups belangrijk?

Startups en scale-ups zijn de vernieuwers van de economie. Zij zijn om de volgende redenen cruciaal voor ons toekomstig verdienvermogen en onze brede welvaart:

¹ Kamerstuk 35 982, nr. 9.

² Kamerstuk 32 637, nr. 565.

- Succesvolle scale-ups zijn de motor achter economische groei en zijn van belang voor de vitaliteit van de economie. Zij dragen sterk bij aan de innovatiekracht van Nederland, jagen productiviteitsgroei aan en creëren veel hoogwaardige werkgelegenheid.³ Daarnaast brengen deze bedrijven dynamiek in de economie en stimuleren ze andere bedrijven om te innoveren. Enkele vernieuwende bedrijven kunnen zo een verandering in de hele sector teweeg brengen.
- Startups en scale-ups zijn de katalysator voor verandering en aanjager van transities. Technologische oplossingen zijn cruciaal om de maatschappelijke opgaven op te lossen en de missies van het missiegedreven innovatiebeleid te realiseren. Veel startups – en dan met name de kennisintensieve ofwel «deeptech» startups – dragen hier aan bij. Bijvoorbeeld op het gebied van duurzame energie, gezondheidszorg of groene industrie. Zo zijn de oplossingen van circulaire startups gemiddeld genomen duurzamer en disruptiever van aard dan die van gevestigde bedrijven.⁴ Bijvoorbeeld Carbyon, waarmee luchtvaart niet alleen CO₂-neutraal, maar zelfs CO₂-negatief kan worden gemaakt. Of Hydraloop, waarmee water in huishoudens gerecycled wordt om efficiënter om te kunnen gaan met onze watervoorraad.
- Startups en scale-ups dragen bij aan het technologisch leiderschap van Nederland en leveren een bijdrage aan de strategische autonomie van Europa. Veel «deeptech» startups ontwikkelen en commercialiseren hoogtechnologische oplossingen. Door de aanwezigheid van deze strategische technologiebedrijven in Nederland, zijn wij zelf in staat om innovatieve producten of diensten op de wereldmarkt te brengen en kunnen wij de normen en waarden bepalen op basis waarvan deze technologieën worden ontwikkeld.⁵ Hierbij hebben we oog voor de bescherming van onze unieke kennis. Door dit in samenwerking te doen met andere EU-lidstaten zorgen we ervoor dat Europa – en daarmee Nederland – relevant blijft in de wereld. Hiermee versterken wij onze positie en vergroten we onze economische veiligheid.

Waar hebben we het over?:

- **Startup:** Jong innovatief technologie gedreven bedrijf – op zoek naar een schaalbaar en herhaalbaar business model – met internationale groeiambitie.
- **Scale-up:** Snelgroeiend bedrijf met een gevalideerd business model.
- **Deep-tech startup:** Een kennis- en kapitaalintensieve startup met een hoogtechnologische oplossing*
- **Impact-startup:** Een startup met een oplossing voor een maatschappelijke uitdaging.
- **Spin-off:** een startup opgericht met het intellectuele eigendom van een kennisinstelling**
- **Academische startup:** een startup die voort komt uit en/of een relatie heeft met een kennisinstelling**
- **Unicorn:** bedrijf met een waardering van meer dan \$ 1 miljard.

* De volgende technologievelden worden als deeptech aangemerkt: kunstmatige intelligentie, blockchain, cybersecurity, robotica, geavanceerde productie (incl. 3d-printing), micro-elektronica (halfgeleiders), fotonica, quantum-computing, geavanceerde materialen én/of biotechnologie.

** Kennisinstellingen zijn universiteiten, universitaire medische centra, hogescholen en onderzoeksinstituten.

³ Haltiwanger e.a. (2017) High-Growth Young Firms Contribution to Job, Output, and Productivity Growth.

⁴ Bauwens e.a. (2020) Disruptors: How Circular Startups Can Accelerate the Circular Economy Transition.

⁵ McKinsey Global Institute (2022): On a cusp of a new era.

2. Hoe staan we ervoor (probleemanalyse)?

Wat het aantal startups betreft doen we het goed; Nederland heeft meer dan 2,2 keer zo veel startups per capita als het Europese gemiddelde. Wat «deeptech startups» betreft doen we het minder goed. Met name het aantal deeptech startups uit de kennisinstellingen blijft achter.⁶ We hebben excellent onderzoek in Nederland, maar slagen er onvoldoende in om dit toe te passen en naar de markt te brengen. Mede hierdoor heeft Nederland voor «deep tech startups» een minder sterk ecosysteem dan andere Europese landen, zoals België en Zwitserland⁷.

Wat de doorgroei van startups naar scale-ups betreft doen we het niet goed. Slechts 21% van de Nederlandse startups groeit door naar de scale-up fase, vergeleken met 60% in de VS en 37% in Duitsland.⁸

Knelpunten zijn:

- **Tekort aan ondernemend, digitaal of technisch talent:** door de tekorten op de arbeidsmarkt slagen Nederlandse startups en scale-ups er onvoldoende in om talent aan te trekken. Het is voor deze bedrijven met name moeilijk om mensen te vinden voor technische, digitale en commerciële beroepen. In de Nederlandse tech-sector is 56% van de vacatures moeilijk te vervullen.⁹ Dit is na België het hoogste percentage in Europa. Daarbij zien we dat de aantrekkelijkheid van Nederland voor internationaal talent is afgenomen en de concurrentie op Europees niveau is toegenomen. Vrouwen en Nederlanders met een migratieachtergrond zijn binnen de Nederlandse tech-sector ondervertegenwoordigd in zowel oprichtingsteams als in de bedrijven zelf.¹⁰ Hierdoor blijft een groot deel van het potentieel onbenut.
- **Toegang tot kapitaal (zie bijgaande «Strategie durfkapitaal» voor nadere analyse):** Voor startups en scale-ups is het van belang dat zij alle fasen van hun groei voldoende toegang tot kapitaal hebben. Ondanks dat we een gestage groei van het aanbod durfkapitaal zien, blijft toegang tot financiering voor veel startups en scale-ups een uitdaging. Dit komt onder andere doordat het financieringsaanbod versnipperd is wat de zoektocht naar financiering vertraagt. In de scale-upfase zien we dat bedrijven voor een groot deel afhankelijk zijn van buitenlandse investeerders, die vaak over grotere investeringsbudgetten beschikken. Specifiek ten aanzien van deeptech startups zien we dat investeerders nog te risico-avers zijn en het fondsenlandschap onvoldoende ontwikkeld is om in grotere investeringsrondes mee te kunnen financieren.
- **Minder marktfocus en internationale ambities:** Nederlandse ondernemers hebben minder groeiambities dan ondernemers in vergelijkbare landen. In Nederland heeft 0,7% van de bevolking de ambitie om een groeibedrijf te starten.¹¹ Dit is lager dan in landen als de VS en Israël waar respectievelijk 2,5% en 1,3% van de bevolking deze ambitie heeft. Er zijn in Nederland relatief weinig «serial-founders»: oprichters die eerder een succesvol bedrijf hebben opgericht. Daarnaast besteden Nederlandse startups meer tijd en financiering aan productontwikkeling en minder aan validatie van hun product/dienst door klanten.¹² Tevens zien we dat Nederlandse startups minder internationale focus hebben dan vergelijkbare startups

⁶ BiGGAR Economics (2022) – «Investing in valorization: the economic opportunity».

⁷ Dealroom, Lakestar & Walden (2023) – European Deep Tech Report 2023.

⁸ McKinsey (2022) – Building a world-class Dutch startup ecosystem.

⁹ Atomico e.a. (2022)- State of European Tech 2022.

¹⁰ McKinsey 2022 – Building a world-class Dutch startup ecosystem.

¹¹ Atomico e.a. (2022)- State of European Tech 2022.

¹² Gridt -Startup Development Report 2022.

in het buitenland. Startups die vanaf het begin een internationale focus hebben, groeien harder. Slechts 16% van de Nederlandse startups gebruikt groeifinanciering om internationale markten te betreden.¹³ Dit percentage is in Europa alleen in Duitsland lager.

Facts & Figures

- 2^e Ecosysteem voor startups en scale-ups in Europa
- 6^e Ecosysteem voor "deeptech" startups in Europa
- ± 10.000 startups en scale-ups in Nederland
 - waarvan ± 1.440 deep tech startups & scale-up
 - waarvan ± 1.600 academische startups
 - waarvan ± 745 spin-offs uit de kennisinstellingen
- ± 135.200 tech-banen
- 7,5% banengroei op jaarbasis over 2020 t/m 2022
- € 2.6 miljard aan investeringen in 2022
- 24 unicorns

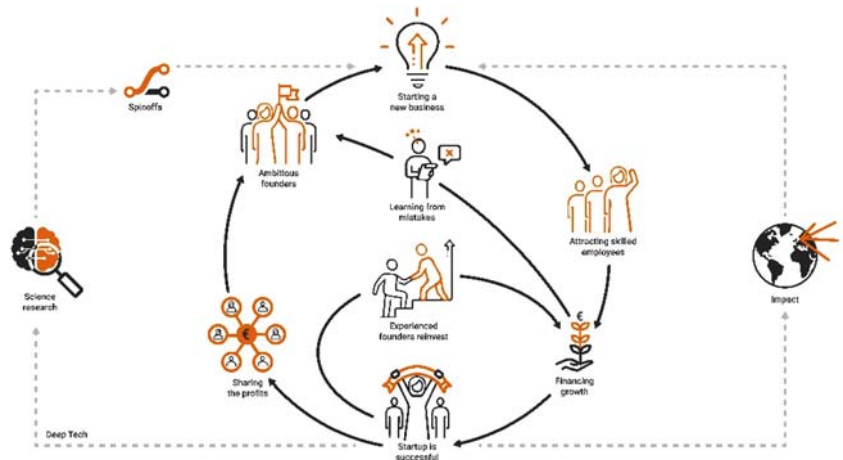
Bronnen:

- Atomico - State of European Tech 2022
- Dealroom, Lakestar & Walden - European Deep Tech Report 2023
- Dealroom, Techleap, CBRE - Startup Employment Report 2022
- Golden Egg Check - Dutch Startup & Scale-Up Funding Analysis 2022
- Techleap - State of Dutch Tech 2023
- StartupGenome - Global Startup Ecosystem Report 2022

3. Wat hebben startups en scale-ups nodig?

Een sterk ondernemingsklimaat voor het opzetten en doorgroeien van startups en scale-ups vraagt om een ecosysteem met ervaren tech ondernemers, voldoende ondernemend, digitaal en technisch talent, toonaangevend onderzoek, kennisinstellingen met een ondernemende cultuur, voldoende toegang tot (durf)kapitaal, toegang tot internationale netwerken en markten, goede ondersteuning voor ondernemers, goede fysieke en digitale infrastructuur en consistente innovatie-bevorderende wet- en regelgeving.

Figuur 1: Vliegwieleffect



Goed functionerende ecosystemen voor startups en scale-ups zijn in hoge mate zelfversterkend en zijn verbonden met internationale netwerken. Er heerst een sterke «pay-it-forward»-cultuur, waarin de winst van succesvolle tech-ondernemers wordt geïnvesteerd in de volgende generatie startups. De cyclus begint met ambitieuze ondernemers. Bij succes worden de winsten verdeeld onder de oprichters, investeerders en werknemers. De oprichters, werknemers en investeerders van deze

¹³ Atomico e.a. (2022)- State of European Tech 2022.

succesvolle bedrijven jagen een vliegwiel aan door nieuwe bedrijven te starten, te investeren in bedrijven en door als mentor/coach andere ondernemers verder te helpen met hun kennis en ervaringen.¹⁴ Dit vliegwieleffect (zie figuur 1) wordt nog eens versterkt doordat startups die geleid worden door ondernemers met ervaring vaker succesvol zijn.¹⁵ In Nederland draait dit vliegwiel nog niet zo goed als in andere ecosystemen zoals Silicon Valley of Stockholm. Als we naar een meer zelfversterkend ecosysteem toe willen, dan is het belangrijk dat we prikkels inbouwen, waarmee we deze «pay-it-forward»-cultuur stimuleren en een gemeenschap van oprichters creëren.

4. Wat hebben we tot nu toe gedaan?

In de afgelopen 8 jaar is gewerkt aan het verbeteren van de randvoorwaarden voor startups en scale-ups. Voorbeelden van wat afgelopen periode is bereikt:

- **Toegang tot talent:** introductie van een pilotregeling voor het aantrekken van sleutelpersoneel, verbetering van de verblijfsvergunning voor startups naar aanleiding van de evaluatie van de startupregeling, inzet Netherlands Point of Entry om internationaal talent aan te trekken, Actieplan Groene en Digitale Banen.
- **Toegang tot financiering:** oprichting Invest-NL, oprichting van Invest International door het Ministerie van Buitenlandse zaken, het Ministerie van Financiën en FMO, introductie Dutch Future Fund, introductie Deep Tech fonds, voltooiing landelijk dekkend stelsel ROM's, intensivering van Seed Capital en vroege fase (VFF) financieringsregelingen.
- **Toegang tot kennis:** ondersteuning Academic Startup Competition, twee tenders van Thematische Technology Transfer-regeling, introductie van Faculty of Impact door NWO en UNL en voortzetting door Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, richtsnoeren UNL en NFU voor omgang intellectueel eigendom richting startups.
- **Toegang tot internationale netwerken en markten:** het bevorderen van internationalisering door middel van handels-, innovatie- en startupmissies en (inter)nationale techbeurzen; introductie van Startup Liaison Officers in zes startup hubs door het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ScaleNL programma in San Francisco voor internationale expansie van Nederlandse scale-ups.
- **Toegang tot de overheid:** Begeleiding van startups en scale-ups met RVO Fastlane, overheid als launching customer met Startup in Residence, één landingspagina bij RVO voor Engelstalige informatie over rijkssubsidies¹⁶, events of andere regelingen voor startups en scale-ups op en een ingang voor startups en scale-ups bij verschillende ministeries via de Startup Officers.
- Daarnaast is met het **Techleap.nl** programma ingezet op het versterken van het ecosysteem door kennisopbouw en -deling, knelpunten adresseren en partijen met elkaar in verbinding te brengen. Zo heeft Techleap.nl een agenderende rol vervuld tijdens de coronapandemie, wat heeft bijgedragen aan het opzetten en uitvoeren van de Corona Overbruggingslening (COL) in samenwerking met het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, de ROM's en Invest-NL. Daarnaast is via de «**One Single Hub**» subsidieregeling het opschaalen van bewezen succesvolle startupondersteuningsprogramma's door interregionale samenwerking gestimuleerd.

¹⁴ Endeavor (2014) How Did Silicon Valley Become Silicon Valley?

¹⁵ THNK en Deloitte (2015) Scale-up: The Experience Game.

¹⁶ <https://english.rvo.nl/information/startup-scaleup-support>.

Bij het verbeteren van deze randvoorwaarden hebben de tijdelijke externe aanjagers StartupDelta (2015–2019) en de opvolger hiervan Techleap.nl (vanaf 2019) met de special envoys een grote rol gespeeld. Omdat het Techleap.nl-programma op 1 juli 2023 eindigt, zijn beide programma's in de afgelopen maanden geëvalueerd door het onderzoeksbureau Birch. Doel van beide programma's was het versterken van het Nederlandse ecosysteem voor startups en scale-ups. Bij StartupDelta ging het om het generieke ondernemingsklimaat voor startups en scale-ups. Bij Techleap.nl kwam de focus te liggen op het bevorderen van de doorgroei. Techleap.nl stelde hierbij de ondernemers centraal en heeft dankzij het grotere budget dat het had ook zelf programma's voor ondernemers en interventies met stakeholders kunnen initiëren.

Het algehele oordeel van Birch over de aanjagers is positief. Uit de evaluatie blijkt dat het Nederlandse ecosysteem voor startups en scale-ups sinds 2014 substantieel is verbeterd en dat de externe aanjagers hier een positieve bijdrage aan geleverd hebben. Desondanks is door de vele factoren en andere actoren die van invloed zijn geweest op het ecosysteem, niet vast te stellen wat de exacte bijdrage van de externe aanjagers is geweest. Conclusie is dat beide programma's met succes startups en scale-ups op de kaart hebben gezet, het belang van startups en scale-ups onder de aandacht hebben gebracht en knelpunten hebben geadresseerd. Ook hebben beide programma's en de special envoys bijgedragen aan het positioneren van Nederland op het internationale toneel en deuren geopend voor Nederlandse startups en scale-ups.

Belangrijkste opbrengst van StartupDelta is dat zij de ondersteuning aan startups en scale-ups door andere organisaties – waaronder de Rijks-overheid – effectiever heeft gemaakt. Voor StartupDelta was er weinig sprake van samenwerking tussen verschillende spelers in het ecosysteem. Door toedoen van StartupDelta is een landelijk netwerk van ecosysteem-partijen ontstaan en is de ondersteuning aan startups en scale-ups verbeterd.

Belangrijkste opbrengst van het Techleap.nl-programma is hun bijdrage aan een «pay-it-forward»-cultuur en de sterkere verbondenheid tussen de Nederlandse startups, scale-ups en succesvolle tech ondernemers. Techleap.nl heeft adaptief geopereerd, bijvoorbeeld gedurende de coronacrisis. Meest gewaardeerd door ondernemers en stakeholders zijn (i) de manier waarop de organisatie een bijdrage heeft geleverd bij coronaondersteuning voor startups en scale-ups en (ii) de manier waarop Techleap.nl ondersteunend is geweest om de professionaliteit en onderlinge samenwerking tussen universitaire incubators te verbeteren. Tevens heeft Techleap.nl bijgedragen aan het bouwen van een community van ondernemers. Kritisch punt is dat Techleap.nl door de focus op ondernemers minder de verbinding heeft gezocht met andere (regionale) ecosystemspelers en naar het oordeel van deze spelers minder benaderbaar is geweest.

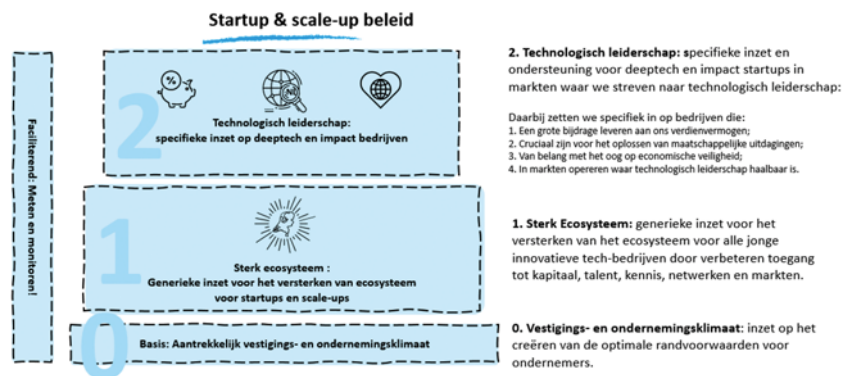
Het onderzoeksbureau ziet de meerwaarde van een aanjager voor startups en scale-ups. Zij zien dat er veel is opgebouwd en dat er geen speler is in het ecosysteem die deze rol nu al kan overnemen. Daarom doet Birch de aanbeveling om door te gaan met een aanjaagorganisatie inclusief special envoy, die meer focus heeft en een helder mandaat meekrijgt.

5. Wat gaan we doen?

Mijn stip op de horizon is een ijzersterk ondernemingsklimaat, waarin ondernemers innovatieve bedrijven kunnen starten en opschalen, om zo economische en maatschappelijke impact te creëren. Dit hebben we nodig voor ons verdienvermogen en onze brede welvaart van morgen. Daarom heb ik de ambitie dat Nederland een mondiaal toonaangevend ecosysteem voor startups en scale-ups wordt met een sterke pay-it-forward cultuur, waarin met technologie de banen van morgen worden gecreëerd en jongeren geïnspireerd worden om (impactvol) te gaan ondernemen.

Om dit te bereiken blijven we inzetten op het versterken van de basis. Met mijn «strategische agenda ondernemingsklimaat» zet ik reeds stappen om ons ondernemingsklimaat verder te versterken. Daarnaast blijf ik mij inzetten om het ecosysteem voor alle startups en scale-ups te verbeteren. Ik richt mij op het verbeteren van de toegang tot talent, kapitaal, kennis, internationale netwerken en markten en de overheid voor deze groep bedrijven. Daarbovenop wil ik specifiek de start en groei van «deeptech» en «impact» startups en scale-ups bevorderen. Daarom richt ik mij hierbij op de deeptech technologieën en doelen uit het missiegedreven innovatiebeleid. Hierbij zetten we met name in op startups die opereren in markten waar technologisch leiderschap voor Nederland haalbaar is. We zullen inzichtelijk maken in welke potentiële groeiemarkten van de toekomst kansen liggen. Hierover wordt u na de zomer, wanneer de Nationale Technologiestrategie gepresenteerd wordt, geïnformeerd. De strategie zal richtinggevend zijn voor de inzet op het beleid voor deeptech startups.

Figuur 2: schematische weergave inzet startup en scale-up beleid



Om te bereiken dat Nederland een ijzersterk ondernemingsklimaat ontwikkelt voor startups en scale-ups hebben we een combinatie van maatregelen nodig op verschillende vlakken. Maatregelen die we nu al uitvoeren en die we vooral moeten behouden, zoals de verblijfsregelingen voor startup-ondernemers. Maar ook maatregelen die we hebben ingevoerd, maar verder willen versterken zoals medewerkersparticipatie. En nieuwe maatregelen.

Dit kabinet benoemt 5 actiegebieden waar verschillende instrumenten in beschreven worden:

- **Betere toegang tot talent:** om Nederland internationaal concurrerender te maken wil het kabinet inzetten op het aantrekken en behouden van talent voor startups en scale-ups, o.a. via aandelenopties. Een dergelijke maatregel is belangrijk om groeiende bedrijven internationaal succesvol te laten zijn. In de brief van december jl. heeft de Staatssecretaris van Fiscaliteit en Belastingdienst aangekondigd dat hij samen

met mij een nader onderzoek gaat doen naar verbetering van de belastingheffing op aandelenopties bij werknemers van startups en scale-ups. Dit onderzoek zal in de tweede helft van dit jaar worden afgerond.

Daarnaast zal het kabinet inzetten op het vergroten van de talentpool door diversiteit en inclusiviteit te bevorderen en op het betrekken van ondervertegenwoordigde groepen bij een meer divers tech-ecosysteem.

Tevens blijft het Kabinet inzetten op het aantrekken en behouden van internationaal talent in loondienst én internationaal ondernemend talent. In de brief van november jl. heeft de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid mede namens mij de Kamer geïnformeerd over de evaluatie van de startupregeling (Kamerstukken 31 311 en 30 573, nr. 245). Verkend zal worden hoe verblijfsregelingen en de dienstverlening omtrent verblijfsregelingen, bijvoorbeeld wachttijden en doorlooptijden verder verbeterd kunnen worden ten behoeve van het beter faciliteren van dit talent. Later dit jaar zal de Kamer hierover geïnformeerd worden. De doelstelling blijft het aantrekken en behoud van internationaal talent dat in Nederland wil werken en zich hier duurzaam wil vestigen.¹⁷ Hierbij kijken we ook naar buitenlandse studenten die al in Nederland studeren. Tot slot werkt het kabinet aan de zichtbaarheid en de positionering van Nederland als aantrekkelijk vestigingsland voor internationaal talent, onder andere door de ontwikkeling van een Netherlands Branding, online campagnes en een informatie-landingspagina.

- **Betere toegang tot financiering** (zie voor meer acties op het gebied van durfkapitaal bijgaande «Strategie durfkapitaal»): om de toegang tot durfkapitaal voor startups te verbeteren blijf ik inzetten op verdere versterking van de samenwerking tussen de ROM's, RVO en Invest-NL. Deze partijen spelen gezamenlijk een belangrijke rol bij het aanhaken van private investeerders in die fase waar de risico's voor startups en scale-ups het grootst zijn. Ook in bredere zin werk ik aan een verbetering van de dienstverlening van voornoemde partijen. Zo ben ik op advies van het Comité voor Ondernemerschap¹⁸ het traject Dienstbare Dienstverlening gestart om de dienstverlening tussen de ROM's, KVK en RVO verbeteren. Dit is niet direct gericht op het thema durfkapitaal, maar zal wel in brede zin de dienstverlening van deze partijen, en daarmee ook hun dienstverlening ten aanzien van durfkapitaal, verbeteren.

Een ander belangrijk speerpunt van mijn inzet om de durfkapitaalmarkt te versterken wordt het mobiliseren van institutionele beleggers. Deze beleggers zijn onder andere vanwege hun lange investeringshorizon en wens om maatschappelijk betrokken te zijn bij uitstek geschikt om te investeren in startups en scale-ups. Zelf wil ik hierin een faciliterende rol spelen. In de gesprekken met pensioenfondsen merk ik bereidheid van hun kant om meer te gaan investeren in Nederlandse scale-ups, maar dat daarvoor nog enkele belemmeringen weggenomen moeten worden. Ik heb Invest-NL daarom gevraagd alvast het voortouw te nemen om samen met institutionele beleggers, durfkapitaalfondsen en mijn ministerie te verkennen hoe we met elkaar meer slagkracht bij Nederlandse durfkapitaalfondsen kunnen genereren in generieke zin, maar bij uitstek voor de fondsen die zich richten op deeptech.

¹⁷ Dit betreft kennismigratie; zie Kamerstuk 35 925, nr. 171 vergaderjaar 2021–2022 voor de bredere context ten aanzien van migratie en demografische ontwikkelingen. De Commissie Demografische Ontwikkelingen schets naar aanleiding van de motie van het lid Dijkhoff c.s. (Kamerstuk 35 000, nr. 8) over demografische ontwikkelingen binnen verschillende scenario's in het rapport een stand van zaken van de verkenning Bevolking 2050.

¹⁸ Kamerstuk 32 637, nr. 498.

Daarnaast verken ik specifiek voor scale-upfinanciering een mogelijke deelname van Nederland aan het European Tech Champion Initiative (ETCI). Het ETCI heeft als doel het vergroten van de slagkracht van Europese durfkapitaalfondsen waardoor Europese innovatieve bedrijven minder afhankelijk worden van niet-Europees durfkapitaal. Ik zal u op een later moment informeren over mogelijke deelname en zal hierbij onder meer laten meewegen hoe andere lidstaten in het ETCI participeren.

Tot slot zet ik de regeling Vroege Fase Financiering voort met nieuwe middelen om de financiering in de vroege fase op peil te houden¹⁹ en worden dit jaar vijf risicokapitaalinstrumenten geëvalueerd. In de evaluatie van deze instrumenten wordt ook naar de samenhang tussen de risicokapitaalregelingen gekeken. Naar aanleiding van deze evaluaties zal ik de regelingen verbeteren waar nodig zodat de financiering goed aan blijft sluiten op de behoeften van de ondernemer. Uiterlijk in Q1 van 2024 zal ik uw Kamer over de uitkomst van deze evaluatie informeren.

- **Betere toegang tot kennis:** ik bevorder samen met de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de stap van lab naar schap door een betere valorisatiepraktijk, zodat bedrijven op basis van publieke kennis kunnen starten en groeien. Wij hebben uw kamer hierover geïnformeerd in de brief «innovatie en impact» (Kamerstukken 33 009, 32 637 en 31 288 nr. 117). Ik wil hier een aantal acties uitlichten. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ondersteunt de «Faculty of Impact» voor de looptijd van het fonds voor onderzoek en wetenschap. Het programma biedt intensieve begeleiding aan onderzoekers bij het opzetten van een startup en het naar de markt en maatschappij brengen van hoogwaardige wetenschappelijke resultaten. Het programma is specifiek voor deeptechstarters met grote potentie en met een hoog technologisch- én marktrisico. Daarnaast blijf ik de «Academic Startup Competition» ondersteunen met een groeiprogramma. Hierdoor kan deze competitie van Techleap.nl, Netherlands Academy of Technology en Innovation (AcTI), Universiteiten van Nederland (UNL) en Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra (NFU) worden voortgezet en kunnen de beste academische startups van Nederland deelnemen aan een groeiprogramma in de VS. Deze competitie inspireert onderzoekers en studenten om te gaan ondernemen en draagt bij aan een meer ondernemende cultuur binnen de kennisinstellingen. Tot slot werken de kennisinstellingen en Techleap.nl op verzoek van EZK en OCW aan een betere omgang met intellectueel eigendom richting startups door een model dealtermsheet. Op 16 februari 2023 zijn deze model dealterms gepresenteerd.²⁰
- **Betere toegang tot internationale netwerken en markten:** Betere aansluiting zoeken op Europese programma's en instrumenten zoals de EIC Accelerator, zodat startups en scale-ups deze benutten voor hun groei. De samenwerking tussen RVO, ROM's, Invest International en de posten versterken voor de financiering van internationalisering. In het kader van de integratie van het Nederlandse innovatie- en handelsbeleid, samen met de Minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, blijven inzetten op het bevorderen van internationalisering van Nederlandse startups en

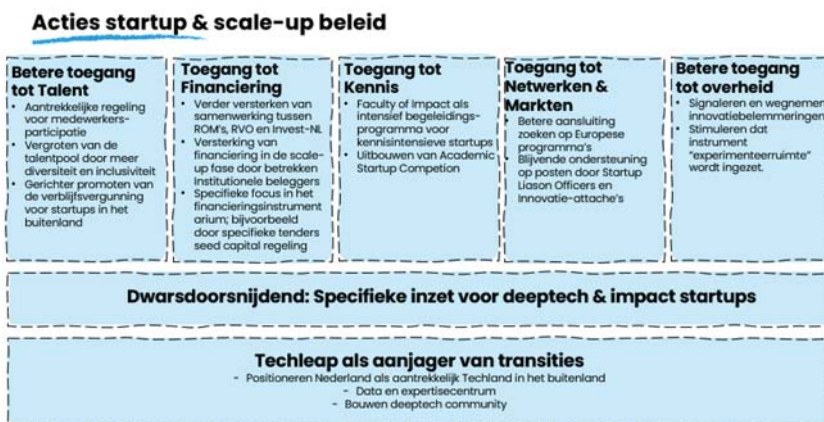
¹⁹ Kamerstuk: 32 637, nr. 535. In deze motie van het lid Romke de Jong et al. wordt de regering verzocht om in de visie op durfkapitaal op te nemen wat er nodig is om benodigde investeringen in startups en tech op peil te houden. De visie op durfkapitaal wordt onder de naam «Strategie durfkapitaal» meegezonden met deze brief.

²⁰ De volgende 11 kennisinstellingen zullen de model dealterms toepassen: Vrije Universiteit Amsterdam, TU Delft, TU Eindhoven, Erasmus MC, Universiteit Leiden, LUMC, Radboud Universiteit, Radboud UMC, Universiteit Tilburg, TNO, Universiteit Twente en Wageningen University & Research.

scale-ups door middel van handels-, innovatie- en startupmissies, Startup Liaison Officers en Innovatie-attachés en het handelsinstrumentarium van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.²¹ Daarnaast werkt het kabinet aan de zichtbaarheid en de positionering van Nederland als aantrekkelijk vestigingsland voor startups en scale-ups, en internationaal talent, onder andere door de ontwikkeling van de Netherlands Branding campagnes en een informatie- landingspagina.

- **Betere toegang tot de overheid:** Ik ben alert op signalen van ondernemers die regelgeving ervaren als een belemmering voor innovatie en zet me ervoor in dat onnodige belemmeringen in regelgeving worden weggenomen. Ik ben hiervoor bezig om een systeem op te zetten waarmee ik in een vroege fase van product- en bedrijfsontwikkeling innovatiebelemmeringen wil signaleren en zicht wil krijgen op de velden waar deze belemmeringen spelen. Dit doe ik samen met een startup. We willen startups en incubators laagdrempelig en systematisch vragen en knelpunten laten doorgeven aan het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK), die vervolgens worden opgepakt. Het kabinet gaat ook stimuleren dat het instrument «experimenteerruimte» meer wordt ingezet door ministeries en decentrale overheden om innovatie te bevorderen.

Figuur 3: schematische weergave van de acties startup en scale-up beleid



Techleap.nl als aanjager van transities

In het nieuwe beleid blijft een neutrale organisatie nodig om het ecosysteem te activeren, te versterken en te positioneren in het buitenland. Op basis van de evaluatie, mijn gesprekken met de stakeholders en de fase waarin het ecosysteem zich nu bevindt met meer partijen die zich bezig houden met startup- en scale-upondersteuning, kies ik voor een meer gefocust vervolg op het Techleap.nl-programma, voor een periode van drie jaar. Ik zie dit vervolg als een brugprogramma. Uiteindelijk werken we toe naar een structurele inbedding van de taken van Techleap.nl in één of meer publieke organisaties en bekijken we welke activiteiten privaat georganiseerd kunnen worden. Voor de uitvoering van het Techleap.nl programma stel ik een budget van in totaal € 15 miljoen beschikbaar. Ik heb Constantijn van Oranje gevraagd om de komende drie jaar de rol als Envoy te blijven vervullen en het verheugt mij om zijn aanblijven als Envoy te kunnen aankondigen.

²¹ Motie van het lid Klink c.s. van 25 november 2021 (Kamerstuk 35 925 XVII, nr. 24), Kamerbrief Gezamenlijke internationaal-economische samenwerking BZ en EZK van 17 juni 2022 (Kamerstuk 34 952, nr. 174), motie van de leden Klink en Amhaouch van 6 april 2023 (Kamerstuk 26 485, nr. 419).

Ik vraag Techleap.nl om zich te blijven richten op het bevorderen en ondersteunen van de doorgroei van tech bedrijven, nu met meer focus op deep tech ondernemingen met een bijdrage aan de transitie. Tevens verzoek ik Techleap.nl om zich te blijven inzetten om de gemeenschap van tech-ondernemers naar een volgend niveau te brengen en om de diversiteit in het ecosysteem te vergroten. Tot slot vraag ik Techleap.nl om haar rol als kenniscentrum te blijven vervullen en om zo ontwikkelingen in het ecosysteem te duiden en te agenderen. De komende maanden zullen we samen met Techleap.nl uitwerken hoe zij haar rol het beste kan invullen.

EZK en Techleap.nl zullen samenwerken vanuit een gedeeld perspectief om startups en scale-ups te ondersteunen. Met het oog op de structurele inbedding van taken vraag ik Techleap.nl om samen te werken met de meest relevante organisaties zoals Invest-NL, de regionale ontwikkelingsmaatschappijen, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), Universiteiten van Nederland (UNL), de Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra (NFU) en andere publieke en private partijen.

6. Afsluiting

Ik wil meer scale-ups en uiteindelijk meer innovatieve koplopers op terreinen, waarin Nederland leidend kan zijn. Omwille van onze financieel-economische welvaart, maar ook omwille van onze brede welvaart wil ik de mogelijkheden van startups en scale-ups vergroten om bij te dragen aan maatschappelijke transitie. Het gaat mij uiteindelijk om een vitale en volhoudbare economie, waarin niet alleen wij maar ook toekomstige generaties een gezond, veilig en duurzaam bestaan op kunnen bouwen. Dit vraagt erom dat we goede randvoorwaarden creëren en wendbaar en weerbaar zijn om veranderingen op te vangen. Als het gaat om nieuwe wet- en regelgeving, maar ook op instrumenteel niveau moeten we kijken of we de juiste maatregelen nemen. Dit vergt continue aandacht en afstemming met stakeholders. Startup en scale-up beleid staat niet op zichzelf, maar draagt samen met andere beleidsonderdelen bij aan onze inzet op technologie en innovatie. Door het ingezette beleid voort te zetten, te focussen en te versterken, werken we aan een sterker ondernemingsklimaat voor startups en scale-ups. Ik ga u regelmatig informeren over de voortgang. Specifiek informeer ik uw Kamer uiterlijk in Q1 van 2024 over de evaluatie van de verschillende risicokapitaalinstrumenten en informeer u daarbij ook over de voortgang van de andere acties uit de «Strategie op durfkapitaal».

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
M.A.M. Adriaansens

Het kabinet heeft recent stevige ambities uitgesproken, onder andere ten aanzien van het ondernemingsklimaat en het innovatie- en industriebeleid. Zo moet Nederland een van de aantrekkelijkste landen zijn om te ondernemen en koploper worden in het verduurzamen van de industrie en het realiseren van de oplossingen die daarvoor nodig zijn, zoals technologische innovatie en een circulaire economie. In de brief over startup- en scale-upbeleid ben ik ingegaan op welke rol startups en scale-ups hierin spelen. Deze bijlage wijd ik specifiek aan durfkapitaal, omdat durfkapitaal een van de belangrijkste randvoorwaarden is voor startups om hun product te kunnen ontwikkelen, in de markt te zetten en om te kunnen groeien. Durfkapitaal betreft een vorm van risicodragende financiering, waarbij een investeerder aandelen krijgt in ruil voor haar investering. Start-ups komen doorgaans niet in aanmerking voor meer traditionele vormen van financiering, zoals bancaire of non-bancaire leningen, onder andere omdat zij geen tot weinig onderpand kunnen bieden. Startups zijn daarmee afhankelijk van private en semiprivate durfkapitaalinvesteerders zoals business angels, durfkapitaalfondsen en family offices. Omdat ook voor private investeerders het risico soms te hoog is, stimuleert de overheid de beschikbaarheid van durfkapitaal door het risico voor private investeerders te verlagen.

In deze *strategie durfkapitaal* geef ik een beeld van hoe de Nederlandse durfkapitaalmarkt ervoor staat, wat de grootste uitdagingen zijn, en welke ambities ik de komende jaren heb op het gebied van durfkapitaal. Deze strategie is in nauwe samenwerking met stakeholders tot stand gekomen. Zo is er in meerdere regiosessies met o.a. ondernemers, investeerders, dataverzamelaars en universiteiten gesproken, en heb ik een rondetafel georganiseerd met een aantal belangrijke partijen uit het veld, waaronder institutionele beleggers. De komende tijd blijf ik nadrukkelijk in gesprek met deze partijen voor het uitvoeren van de acties uit deze strategie.

Hoe staat de Nederlandse durfkapitaalmarkt ervoor?

De Nederlandse durfkapitaalmarkt heeft een duidelijke ontwikkeling doorgemaakt en functioneert op hoofdlijnen goed.²² Daar waar durfkapitaal aan het begin van deze eeuw nog een zeer beperkte rol speelde, is er inmiddels een gevarieerd landschap aan durfkapitaalfondsen ontstaan. De overheid heeft deze ontwikkeling gestimuleerd met verschillende publieke instrumenten gericht op het mobiliseren van privaat kapitaal voor fonds- en bedrijfsinvesteringen. Uit de rapportage van het European Innovation Scoreboard 2022 blijkt dat Nederland op het gebied van durfkapitaal tot de Europese top 5 behoort.²³

Ondanks deze stijgende lijn is de verwachting dat innovatieve startups en scale-ups het lastiger gaan krijgen in hun zoektocht naar durfkapitaal. Ontwikkelingen zoals de daling in de waardering van beursgenoteerde bedrijven, onzekerheid rond geopolitieke verhoudingen en de rol van techbedrijven hierin en recent het omvallen van de Silicon Valley Bank (mede als gevolg van de stijgende rente), zijn zaken die investeerders terughoudender kunnen maken. Het is te vroeg om de impact daarvan nauwkeurig in kaart te brengen, maar van stakeholders krijg ik al signalen dat het investeringsklimaat voor startups en scale-ups minder rooskleuring wordt.

Tegelijkertijd zie ik ook een aantal knelpunten die langer voortduren. Zo komt uit verschillende onderzoeken naar voren dat met name kapitaal- en kennisintensieve startup en scale-ups (ofwel deeptech genoemd) moeilijk

²² KplusV (2020), Onbenut potentieel verzilveren.

²³ Europese Commissie (2022), European innovation scoreboard.

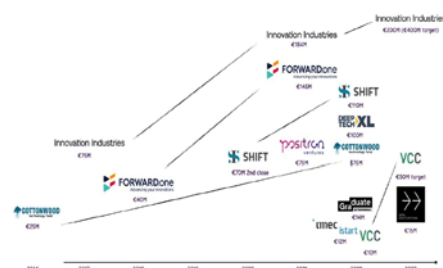
aan financiering komen²⁴, terwijl dit juist de bedrijven zijn waar disruptieve en marktscheppende innovatie vandaan komt en die van belang zijn voor het versterken van onze strategische autonomie. Zoals ik in de hoofdbrief over het nieuwe startup- en scale-upbeleid heb benoemd bouwt Nederland hier op een sterke basis: Nederland wordt internationaal erkend vanwege de kwaliteit van zijn kennis, innovatie en onderwijs. Volgens de Global Innovation Index hebben we met onder andere de Brainport, Delft en Wageningen deeptechclusters van mondiale topkwaliteit. Met een robuust fondsenlandschap zorgen we ervoor dat we het meeste uit deze kennis halen. Het kabinet heeft hier al acties voor ondernomen. Specifiek is er voor deze groep bedrijven, samen met Invest-NL, een deeptechfonds²⁵ opgericht van € 250 miljoen in 2022 en tegelijkertijd zijn er via de Seed Capital regeling nieuwe deeptechfondsen in de vroege fase tot stand gekomen. Tevens blijken Nederlandse deeptech startups succesvol in het ophalen van durfkapitaal bij de European Innovation Council Accelerator²⁶.

Zoals uit onderstaande figuur 1 blijkt, is het deeptechfondsenlandschap dan ook in ontwikkeling, maar het landschap bevindt zich nog in een pril stadium. Verdere ontwikkeling is wenselijk, zowel in het aantal fondsen als in de omvang van de fondsen. Deeptechfondsen kunnen momenteel onvoldoende voorzien in de financiering van de scale-upfase vanwege hun beperkte schaalgrootte. Zo zijn er nu al voorbeelden van Europese deeptechbedrijven die financieringsrondes ophalen van meer dan € 500 miljoen, terwijl slechts 3% van de deeptechfondsen in Europa groter zijn dan € 300 miljoen. Ook steekt de totale omvang van deeptech financiering in Europa (€ 30 miljard) nog schril af bij de VS (€ 166 miljard) in de periode 2020–2022.²⁷

Figuur 1,

In deze figuur is de ontwikkeling van het deeptechfondsenlandschap in Nederland over de laatste jaren te zien, waarbij een aantal fondsen een tweede of derde fonds hebben opgezet. De fondsen zijn echter niet groot genoeg om investeringsrondes van >€ 50 miljoen mee te financieren.

Bron: Golden Egg Check (2023). Golden Egg check analyseert o.a. het start- en scale-up investeringsklimaat.



Als gevolg zien we dat Europese deeptech scale-ups voor financiering afhankelijk zijn van investeerders uit de VS en in een enkel geval uit Azië.

Daarnaast zie ik ook in generieke zin dat scale-ups veelal grote investeringen verkrijgen van niet-EU investeerders (zie figuur 2). Dit is enerzijds goed, omdat bedrijven via deze investeerders ook toegang krijgen tot die buitenlandse markten. Echter het heeft ook een keerzijde: als ze te afhankelijk worden van buitenlandse financiering, doordat deze in Nederland of Europa te weinig beschikbaar is, dan bestaat het risico dat economische waarde weglekt en Europa afhankelijk wordt van conjunc-

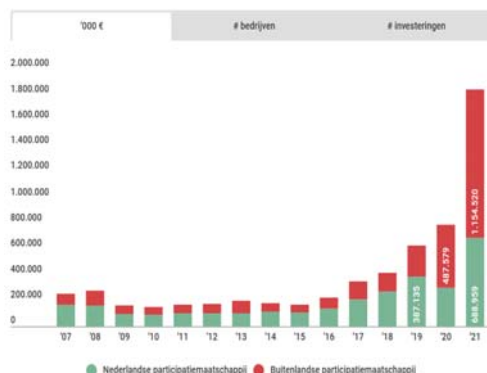
²⁴ AWTI (2020), Beter van start – De sleutel tot doorgroei van kennisintensieve startups & KplusV (2020), Onbenut potentieel verzilveren.

²⁵ Hiermee heb ik tevens voldaan aan de motie met nummer Kamerstuk 35 570 XIII, nr. 22 van de leden Verhoeven (D66) en Wiersma (VVD) over inzetten op strategische investeringen in hoogwaardige Nederlandse technologiebedrijven.

²⁶ <https://www.rvo.nl/nieuws/52-miljoen-voor-7-nederlandse-startups-uit-het-eic-acceleratorprogramma>.

²⁷ The European DeepTech Report (2023).

turele ontwikkelingen op andere continenten. Een goede balans tussen Europese en niet-Europese durfkapitaalfondsen is daarom van belang. Daarnaast is het ook voor het behoud van strategische autonomie belangrijk dat er voldoende scale-upfinanciering beschikbaar is uit Nederland of Europa, zodat sensitieve technologieën²⁸ niet naar andere werelddelen verdwijnen.



Figuur 2,

In deze figuur is de toename van durfkapitaal in Nederland te zien in de periode van 2007 t/m 2021. Te zien is tevens een toename van het aandeel buitenlands durfkapitaal in de totale hoeveelheid aan investeringen in Nederlandse startups en scale-ups. (bron: NVP)

Voor het grootste deel betreft het buitenlandse deel, niet-Europese investeringen. (bron: Dealroom).

Wat zijn de uitdagingen?

Versterking van de financieringsketen

Voor startups en scale-ups is het van belang dat in elke levensfase financiering beschikbaar is (dit is de financieringsketen). Een sterke financieringsketen is een van de belangrijkste randvoorwaarden voor een goed functionerend startup en scale-up ecosysteem. Om de levensfasen van een startup te beschrijven wordt onder andere gebruik gemaakt van het vierfasenmodel, zie figuur 3.²⁹ In de eerste fase, de voorbereidingsfase, zijn private investeerders het minst actief omdat de risico/rendementsverhouding in deze fase het meest onzeker is. Vanaf fase twee, de groeifase, waarin zicht komt op de eerste omzet, durven private investeerders vaker in te stappen. Dit onder andere doordat het kabinet via publieke instrumenten³⁰ de risico's voor investeerders verlaagt. De derde fase wordt veelal de scale-upfase genoemd en kenmerkt zich doorgaans door een grotere kapitaalbehoefte. Ook in deze fase blijven de risico's hoog voor private investeerders, maar kunnen publieke partijen, zoals Invest-NL, deze risico's mitigeren door onder gelijke condities mee te investeren. In de vierde fase is er sprake van gevestigde bedrijven met een duidelijk marktaandeel. In deze fase wordt niet meer gesproken over durfkapitaal, maar over *private equity*. Deze levensfase ligt daarmee buiten de primaire scope van deze brief.

Figuur 3: 4 Fasen model

²⁸ Sensitieve technologieën zijn technologieën die van belang zijn voor de versterking van onze strategische autonomie. Een voorbeeld is het bedrijf Smartphotonics. In 2020 heeft de overheid aan dit bedrijf een lening verstrekt.

²⁹ RSM Erasmus Universiteit, Erasmus Center for Entrepreneurship, Dialogic, Evaluatie SEED Capital-regeling, Groeifaciliteit & Dutch Venture Initiative, 21 december 2018, KplusV, Risicokapitaal in de Vroege Fase, Onbenut potentieel verzilveren, 14 december 2020, en PWC. Het onbenut potentieel in de financiering van startups 2022.

³⁰ Het betreft o.a. de regeling Vroege Fase Financiering (VFF), de Seed Capital- en Seed Business Angel regeling, het Innovatiekrediet, de Groeifaciliteit Dutch Venture Initiative I & II, en de semi-publieke investeerders als de ROM's en Invest-NL.

Fase 1: Voorbereidingsfase / startfase: in deze fase wordt (i) het bedrijfsidee gecreëerd voor het op de markt brengen van het product/dienst en (ii) een gefinancierd bedrijfsplan opgesteld.

Fase 2: Groei: In deze fase wordt (i) middels het gefinancierde bedrijfsplan de eerste klant en omzet binnengehaald en (ii) wordt uiteindelijk toegewerkt naar een winstpositie.

Fase 3: Doorgroei / consolidatie: In deze fase gaat de winstgevende onderneming snel groeien.

Fase 4: Reorganisatie / balansversterking: In deze fase is de onderneming zo gegroeid dat de onderneming moet worden gereorganiseerd zodat deze passend is voor de omvang van de onderneming.

Uitdagingen in de financieringsketen:

- Overbruggen «valley of death»: kenmerkend voor startups is het ontbreken van een reputatie en track record. Voor veel startups is het dan ook moeilijk om financiering te vinden voor het omzetten van technologische kennis naar een succesvol commercieel product in de markt. Het «gat» tussen deze twee fases, van ontwikkeling naar uitrol, wordt ook wel de «valley of death» genoemd, omdat veel innovatieve ondernemingen in deze fase vanwege een gebrek aan financiering stranden.
Voor deeptech startups blijkt de *valley of death* nóg moeilijker te overbruggen dan voor generieke startups, omdat de ontwikkeling ervan relatief duurder en langduriger is en het product zelf vaker markt-creërend is. Zo geldt voor deeptechinnovaties dat de toepasingsmogelijkheden vaak nog niet geheel uitgekristalliseerd zijn terwijl er wel al forse investeringen gevraagd worden. Daarbij ontbreekt het bij investeerders vaak aan de (technologische) kennis om tot een investeringsbeslissing te komen. Als gevolg van deze informatie-asymmetrie treedt er marktfalen op: er wordt minder geïnvesteerd in deze kritieke technologieën dan maatschappelijk wenselijk is.
- Tekort aan scale-upfinanciering: voor scale-ups in Nederland is het, net als in veel andere continentaal Europese landen, een uitdaging om grotere investeringen op te halen. Europese investeringsfondsen hebben te weinig slagkracht om mee te investeren in grote financieringsrondes. Daar waar Europese fondsen wel meefinancieren is dit vaak niet in de rol van lead-investeerder. De lead-investeerder is de grootste investeerder in een investeringsronde en bepaalt in belangrijke mate de investeringsvoorwaarden. Een van de oorzaken van deze beperkte slagkracht is een gefragmenteerde Europese kapitaalmarkt-unie in vergelijking met bijvoorbeeld de VS. Regelgeving ten aanzien van de kapitaalmarkt verschilt per lidstaat waardoor durfkapitaalfondsen zich niet op de gehele EU markt kunnen concentreren maar vaak alleen in enkele lidstaten actief kunnen zijn. Een andere oorzaak is dat het ecosysteem nog jong is in vergelijking met de VS en het Verenigd Koninkrijk. De ontwikkeling van de Europese durfkapitaalmarkt is later op gang gekomen dan in de VS, wat zorgt voor een achterstand. Dit is terug te zien in de schaalgrootte en risicobereidheid van Europese fondsen en het feit dat Europa weinig lead-investeerders in de scale-upfase kent. De doorgroei van fondsen gaat niet over één nacht ijs en heeft kennis en tijd nodig van investeerders.
- Het aanbod is niet altijd transparant: het samenspel van publiek en privaat durfkapitaal kan als complex worden beschouwd.³¹ Daarbij

³¹ Eveleens en Vogelaar (2021). Complexe publiek-private risicokapitaalmarkt vraagt om bezinning. ESB.

krijg ik signalen dat startups soms moeite hebben met het doorgronden van de eisen van zowel private als publieke investeerders. Dit kan het financieringstraject onnodig vertragen en startups en scale-ups belemmeren in hun groei.

- Institutionele beleggers te weinig actief: institutionele beleggers zijn in Nederland nauwelijks actief op de durfkapitaalmarkt. Deze beleggers zijn onder andere vanwege hun lange investeringshorizon en wens om maatschappelijk betrokken te zijn bij uitstek geschikt om te investeren in startups en scale-ups. Het pensioenvermogen van Nederland behoort tot de grootste van de wereld en wanneer slechts een klein percentage (< 0.1%) van dit vermogen zou worden belegd in durfkapitaal zou dit een toename in de beschikbaarheid van durfkapitaal van enkele miljarden kunnen betekenen.³² In de VS vormen institutionele beleggers juist een van de grootste bronnen voor de financiering van innovatie.³³ Er zijn al een paar goede voorbeelden van pensioenfondsen die zich op de Nederlandse durfkapitaalmarkt begeven zoals PME en PMT die recent hebben aangekondigd in een nieuw deep techfonds van Innovation Industries te investeren.³⁴ In de gesprekken met pensioenfondsen komen echter belemmeringen naar voren, waardoor nog niet op grotere schaal geïnvesteerd wordt. Zo kan het opzetten van professionele teams voor relatief kleine investeringen (ten opzichte van hun totale investeringsportefolio) kosteninefficiënt zijn voor institutionele beleggers. Daarnaast geven institutionele beleggers aan behoefte te hebben aan goed inzicht in de categorie waarin belegd wordt. Dat betekent bijvoorbeeld ook dat het rapporteren over impactcriteria door durfkapitaalfondsen nog verbeterd moet worden.
- Behoeft aan begeleiding: ook komt uit een onderzoek van Gritd naar Nederlandse startups naar voren, dat kapitaal alleen niet genoeg is om te kunnen groeien. Hieruit blijkt dat startups in de eerste jaren soms een te grote focus hebben op de productontwikkeling en daarbij te weinig aandacht schenken aan de aansluiting van dat product op de markt.³⁵ Betere begeleiding door financiers wordt hierbij aangehaald als een wenselijke ontwikkeling om startups hierin te ondersteunen.

Waar zet ik op in?

Mijn ambitie is een sterke financieringsketen voor startups en scale-ups met daarbij een goed ontwikkeld fondsenlandschap voor deep tech. Om te kunnen starten en groeien moet in alle levensfasen (zie figuur drie, vierfasenmodel) van een startup tot scale-up voldoende durfkapitaalfinanciering beschikbaar zijn. De overheid heeft hier een faciliterende rol om de toegang tot durfkapitaal te verbeteren, en grijpt in wanneer de markt faalt. Daarnaast zet ik extra in op de ontwikkeling van het fondsenlandschap voor deep tech startups en scale-ups omdat deze bedrijven cruciaal zijn in de ontwikkeling van disruptieve en marktscheppende innovatie en het versterken van onze strategische autonomie. De markt voor durfkapitaal is dynamisch en uiteraard is dit een momentopname. Sommige onderdelen vergen nadere analyse in de komende periode. Ik blijf dan ook inzetten op een nauwe samenwerking met het veld en herijk deze strategische inzet wanneer dat noodzakelijk is.

Mijn ambitie bouwt voort op mijn eerdere brieven over het ondernemingsklimaat en innovatiebeleid. Twee uitgangspunten staan in die brieven centraal:

³² The untapped potential of Dutch venture capital (2022). Techleap & NVP.

³³ McKinsey & Company (2020). Europe's startup ecosystem: Heating up, but still facing challenges.

³⁴ Ondanks techmalaise opnieuw goed gevuld hightechfonds aangekondigd (fd.nl).

³⁵ Gritd. (2022). Scaling or failing? How insufficient market validation hinders startup growth.

- 1) We moeten de basis versterken. Op het gebied van durfkapitaal houdt dit in dat er voor kansrijke startups en scale-ups toereikende financieringsmogelijkheden zijn gedurende elke levensfase die de startup tot mogelijke beursgang doorloopt;
- 2) We moeten keuzes maken zodat we die bedrijvigheid stimuleren waarmee Nederland zich kan onderscheiden, en die niet alleen economisch, maar ook maatschappelijk een bijdrage leveren aan de transitieopgaven waar we voor staan. Die keuzes zijn tevens gericht om de afhankelijkheid van niet-Europees durfkapitaal te verminderen.

Gebaseerd op de geschetste uitdagingen en mijn ambitie ga ik de komende tijd inzetten op de volgende acties:

Vergroten transparantie aanbod

- a. Aansluiting aanbod financiers versterken: om de toegang tot durfkapitaal voor startups te verbeteren breng ik met financiers en ondernemers de route van een (deeptech)ondernemer in kaart die hij of zij aflegt om aan financiering te komen. Ik leg ons huidige financieringsinstrumentarium naast deze «klantreis» en kijk waar deze verbeterd kan worden. Daarnaast zet ik in op betere aansluiting en samenwerking tussen publieke financiers zoals de ROM's, RVO en Invest-NL. Dit heeft al geleid tot een paar concrete stappen. Zo hebben Invest-NL en de ROM's de ROM-range extender geïntroduceerd. Deze samenwerking stelt Invest-NL in staat om ROM's te ondersteunen bij vroegefasefinanciering door mee te investeren en daardoor de slagkracht van de ROM's te vergroten en een pijplijn voor vervolginvesteringen in veelbelovende startups te creëren. Ook stimuleer ik de ontwikkeling van het platform «Passend Financieren» om de vindbaarheid van financiering voor het mkb te verbeteren en overzicht te creëren.³⁶ Passend Financieren kan als dé centrale financieringshub voor het mkb gaan fungeren. In eerste instantie ligt de focus op het inzichtelijk maken van de kredietverlening voor het brede mkb: bancaire en non-bancair. In een latere fase zal ik ook aansluiting op de ROM's en durfkapitaal verkennen. In september deel ik met u een roadmap en de voortgang van Passend Financieren. Tot slot werk ik ook in bredere zin aan een verbetering van de dienstverlening van voornoemde partijen. Zo ben ik op advies van het Comité voor Ondernemerschap³⁷ het traject Dienstbare Dienstverlening gestart om de dienstverlening tussen de ROM's, KVK en RVO verbeteren. Dit is niet direct gericht op het thema durfkapitaal maar zal wel in brede zin de dienstverlening van deze partijen, en daarmee ook hun dienstverlening ten aanzien van durfkapitaal, verbeteren.
- b. Samenhang financieringsregelingen bezien: dit jaar worden vijf risicokapitaalinstrumenten geëvalueerd. Het betreft de Seed Capital- en Seed Business Angel regeling, de Groeifaciliteit, het Dutch Venture Initiative (DVI), de regeling Vroegefase Financiering (VFF) en het Innovatiekrediet (IK). Daarnaast zal er een overkoepelende analyse gedaan worden op de samenhang van deze instrumenten, waarbij ook de reeds vorig jaar afgeronde evaluaties van de ROM's en Invest-NL worden meegenomen. Naar aanleiding van deze evaluaties zal ik de regelingen verbeteren waar nodig, zodat de financiering goed aan blijft sluiten op de behoeften van ondernemers.
- c. Dataverzameling verbeteren: bij een sterke financieringsketen horen ook betrouwbare data. Databronnen over de Nederlandse durfkapitaalmarkt zijn niet altijd volledig, o.a. als gevolg van het versnipperde aanbod. Om met het beleid in te kunnen zetten op de sectoren waar de

³⁶ Kamerstuk 32 637, nr. 561.

³⁷ Kamerstuk 32 637, nr. 498.

financieringsbehoefte het grootst is, is het van belang om deze dataverzameling te verbeteren. Ik ga met partijen als Invest-NL, ROM's, RVO en Techleap in gesprek om te verkennen hoe wij gezamenlijk de dataverzameling over de Nederlandse durfkapitaalmarkt kunnen verbeteren.

Aanbod startup en scale-up financiering vergroten zowel in generieke zin als specifiek voor deeptech gericht op strategische autonomie

- a. Een speerpunt van mijn inzet om de durfkapitaalmarkt te versterken wordt het mobiliseren van institutionele beleggers. Zelf wil ik hierin een faciliterende rol spelen. In de gesprekken met pensioenfondsen merk ik bereidheid van hun kant om meer te gaan investeren in Nederlandse scale-ups, maar dat daarvoor nog enkele belemmeringen weggenomen moeten worden. Ik heb Invest-NL daarom gevraagd alvast het voortouw te nemen om samen met institutionele beleggers, durfkapitaalfondsen en mijn ministerie te verkennen hoe we met elkaar meer slagkracht bij Nederlandse durfkapitaalfondsen kunnen genereren in generieke zin, maar bij uitstek voor de fondsen die zich richten op deeptech. Belangrijk hierbij is met institutionele beleggers te bekijken welke instaprisico's zij nog ervaren en hoe deze gemitigeerd kunnen worden (bijvoorbeeld via betere data-uitwisseling of garantieconstructies).
- b. Voor startupfinanciering zet ik de Rijk-regiomodule van de Vroege Fase Financieringsregeling voort met nieuwe middelen. Hierbij voldoe ik tevens aan de motie van van het lid RomkeDe Jong et al.³⁸ Daarnaast ondersteun ik het voorstel «Deltaplan Valorisatie» van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor het Nationaal Groeifonds om de valorisatie in Nederland te verbeteren. Een element van dit voorstel is het verbeteren van de toegang tot kapitaal voor academische startups door meer kapitaal voor de doelgroep beschikbaar te maken.
- c. Om de valley of death specifiek voor deeptech startups te overbruggen zet ik de Seed Capital regeling frequenter in op specifieke thema's en sectoren binnen deeptech. Specifieke tenders in het verleden zijn succesvol gebleken om een impuls te geven aan een specifieke sector of thema, zoals in 2021 met de Seed deeptech tender. Hierbij zoek ik nauwe samenwerking op met andere departementen. Momenteel verken ik met het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat de mogelijkheid voor een tender gericht op innovaties op het gebied van de circulariteit. Met bovenstaande acties blijf ik inzetten op een verbetering van het aanbod van durfkapitaal in de vroege fase via het huidige niet-fiscale financieringsinstrumentarium, zoals ook aangegeven in mijn Kamerbrief van juni 2022 over mkb-financiering.³⁹
- d. Specifiek voor scale-up financiering verken ik een mogelijke deelname van Nederland aan het European Tech Champion Initiative (ETCI, zie onderstaande tekstbox). Het ETCI heeft als doel het vergroten van de slagkracht van Europese durfkapitaalfondsen waardoor Europese innovatieve bedrijven minder afhankelijk worden van niet-Europees durfkapitaal. Ik zal u op een later moment informeren over mogelijke deelname en zal hierbij onder meer laten meewegen hoe andere lidstaten in het ETCI participeren.⁴⁰

³⁸ Kamerstuk 32 637, nr. 535. In deze motie wordt de regering verzocht om in de visie op durfkapitaal op te nemen wat er nodig is om benodigde investeringen in startups en tech op peil te houden.

³⁹ Kamerstuk 32 637, nr. 502.

⁴⁰ Hiermee voldoe ik tevens aan de toezegging aan de heer Dassen op 16 februari 2023 in het debat over vestigingsklimaat. In dit debat heb ik aangegeven in deze brief in te zullen gaan op de afweging of Nederland zal investeren in het ETCI fonds.

Het European Tech Champions Initiative (ETCI) is een initiatief van Frankrijk, Duitsland en EIF dat zich bij uitstek richt op cruciale bedrijven in technologiebedrijven die van belang zijn voor strategische autonomie vanwege het hiermee kunnen behouden en creëren van technologische soevereiniteit. In 2022 heb ik de aankondiging van ETCI medeondertekend en onderzoek nu samen met het Ministerie van Financiën en Invest-NL een Nederlandse deelname.

Frankrijk, Duitsland en Spanje hebben ieder een investering van € 1 miljard toegezegd, alsook Italië 150 mln. en België 100 mln. en de EIB Group 500 miljoen. EIF, als onderdeel van de EIB-groep, is de manager van het fonds. Nederland is vanaf het begin betrokken bij de vormgeving van ETCI en kan met concrete financiële participatie veel meerwaarde bereiken:

- in het versterken van de toegang tot grote risicokapitaalinvesteringen voor Nederlandse, snel groeiende innovatieve ondernemingen;
- het behouden en creëren van technologische soevereiniteit, aangezien deze innovatieve ondernemingen vaak dit type technologieën ontwikkelen en toepassen;
- door participatie verkrijgt Nederland invloed over de investeringsstrategie en uitvoering van ETCI.
- het pakt substantieel de zwakte aan van het eenzijdige Nederlandse financiële ecosysteem dat een grote focus heeft op bancaire financiering, waardoor het vestigings- en investeringsklimaat in Nederland voor ondernemingen en investeerders wordt verbeterd. ETCI beoogt in de vervolgfase ook een interessante investeringspropositie voor institutionele beleggers te bieden.

Conclusie

De Nederlandse durfkapitaalmarkt heeft zich de afgelopen jaren steeds beter ontwikkeld en behoort in Europa tot de top. Tegelijkertijd zie ik een aantal structurele knelpunten die aandacht behoeven, zoals een tekort aan durfkapitaal voor kennis- en kapitaalintensieve startups (deeptech) en een beperkte schaalgrootte bij Europese investeringsfondsen. Ik zet mij in om deze knelpunten de komende jaren in samenwerking met stakeholders in het veld aan te pakken. Zo wordt een van mijn speerpunten het mobiliseren van institutionele beleggers voor de Nederlandse durfkapitaalmarkt. Deze partijen kunnen een grote rol spelen in het vergroten van de slagkracht bij Nederlandse durfkapitaalfondsen waardoor het aanbod van durfkapitaal kan groeien en scale-ups tevens minder afhankelijk worden van niet-Europese investeerders. Daarnaast zoek ik de samenwerking op Europees niveau op om scale-up financiering te vergroten. Specifiek voor de financiering van deeptech startups zet ik via de Seed Capital regeling frequenter in op tenders gericht op deeptechfondsen om de ontwikkeling van het deeptechfondsenlandschap te versnellen. Mijn uitgangspunt bij het opvolgen van deze acties is een nauwe samenwerking met stakeholders in het veld. Ik zal uw Kamer over deze ontwikkelingen en de resultaten van mijn inzet informeren in Q1 van 2024, als ook de evaluaties van de verschillende risicokapitaalregelingen afgerond zijn en aan de Kamer kunnen worden aangeboden.