

Nederland heeft (urgent) een nationale investeringsbank nodig

Samenvatting

Nederland beschikt, anders dan andere Europese landen, niet over een nationale investerings- en innovatiebank. Daardoor ontbreekt een krachtig overheidsvehikel om de energietransitie, de defensie-industrie en de landbouwtransitie te financieren; missen innovatieve Nederlandse bedrijven de financiering om te groeien zonder in buitenlandse handen te verdwijnen; en mist Nederland de boot bij het aantrekken van Europese gelden die via de EIB worden verdeeld.

Ministeries en medeoverheden kennen een scala aan eigen financieringsinstellingen. Deze versnippering is niet alleen kostbaar, bovendien schieten expertise en slagkracht zo tekort. Bundeling binnen een krachtige financiële groep, geïnspireerd door het Duitse [KfW](#) en het Franse [Bpifrance](#), creëert ook in Nederland een slagvaardige nationale investeringsbank:

- Onder leiding van de minister van Financiën is dit een goed uitvoerbare hervorming, op korte termijn te operationaliseren.
- Met een eigen vermogen van pakweg 10-12 miljard ontstaat door leverage, buiten de EMU-schuld, ruimte voor financiering van meer dan 100 miljard en – rekening houdend met co-financiering door de EIB en pensioenfondsen e.d. – een veelvoud daarvan.
- Dit is een professionele bank met een publieke missie, een uitvoerder in opdracht van (maar ook op afstand van) de politiek, bij wet onder toezicht gesteld van DNB (niet ECB).
- Hoe meer bestaande instellingen er meedoen, hoe minder kapitaal de minister van Financiën hoeft bij te storten en hoe meer er op kosten kan worden bespaard.

1. Inleiding

Er is veel aan de hand in de wereld. Geopolitiek en economisch is een acute fase aangebroken. Het is alle hens aan dek. Elk land moet doen wat kan en wat nodig is, ook Nederland. Maar zonder nationale investeringsbank mist Nederland slagkracht.

Ministeries en medeoverheden kennen een scala aan eigen financieringsinstellingen en -regelingen. Dat is historisch zo gegroeid. Bij elke nieuwe uitdaging wordt een nieuw fonds of instrument toegevoegd, met eigen voorwaarden, waar onrealistisch veel van wordt verwacht. Deze versnippering leidt tot een kostbaar en rigide stelsel van losse instrumenten, terwijl onvoldoende kennis wordt opgebouwd zoals over effectieve financiering van publiek-private projecten.

Nederland mist zo de aansluiting bij de Europese Investeringsbank (EIB), die in deze crisis binnen Europa een centrale rol speelt maar – zo zegt de EIB zelf – in Nederland een counterpart mist. Bij het overleg van grote nationale investeringsbanken met de EIB ontbreekt ons land, terwijl Draghi in zijn recente [rapport over de concurrentiekracht van Europa](#) juist adviseert de EIB en nationale investeringsbanken een nog (veel) grotere rol te geven. Een consequentie van versnippering is ook dat samenhang ontbreekt in de financieringsinspanningen voor Nederlandse bedrijven binnenlands en internationaal.

Er is bovenmatige druk op de rijksbegroting. De minister van Financiën wordt overspoeld met claims, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen consumptieve bestedingen en investeringen in de toekomst van Nederland – onze veiligheid en de grote transitie. Deze laatste moeten het dan vaak afleggen, terwijl zulke investeringen niet alleen van strategisch en existentieel belang zijn, maar ook nog

eens eenvoudig en duurzaam te financieren vanuit een nationale investeringsbank. Het is onverantwoord om het toekomstig verdienvermogen van Nederland op het spel te zetten vanwege een achterhaalde begrotingspraktijk. Het is de hoogste tijd van deze beklemming van de rijksbegroting af te komen, op een zakelijke en professionele wijze. Er is geen keuze.

2. Vier actuele voorbeelden

Nederlandse defensie-industrie

Het eerste voorbeeld is de noodzaak van financiering van de defensie-industrie. Nederland heeft uitstekende kaarten in handen omdat ze een grote speler is in de semiconductor technologie, nodig voor de vele toepassingen in kunstmatige intelligentie (AI) die noodzakelijk zijn voor defensie. Twee jaar geleden – een jaar na de invasie van Rusland in Oekraïne – riep de Kamer het kabinet op in actie te komen. Een half jaar later zegt het kabinet toe een plan te gaan maken. Nog een jaar later – zomer 2024 – kondigt het kabinet aan dat SecFund wordt opgericht met een omvang van 25 miljoen en financiering voor defensiebedrijven tot maximaal 5 miljoen. Het fonds zal worden uitgevoerd door de regionale ontwikkelmaatschappijen (ROMs). Vanaf april 2025 kunnen bedrijven een aanvraag indienen. Dat is meer dan drie jaar na de invasie van Oekraïne. Het nieuwe kabinet doet zijn best: het fonds zal tot 100 miljoen kunnen uitgroeien maar de maximale financiering blijft 5 miljoen.

Tot nu toe zijn het alleen maar plannen en is er nog niet één euro financiering verstrekt. Bovendien zal deze schaal niet het verschil kunnen maken. Is dit de financiële slagkracht en het tempo waarmee Nederland zijn steentje bijdraagt om de vrijheid en veiligheid van Europa te verdedigen? In Duitsland is de nationale investeringsbank KfW meteen inzetbaar en al jaren strategisch actief met de financiering van de Duitse defensie-industrie. Hetzelfde geldt voor de Franse nationale investeringsbank, Bpifrance. De slagkracht en het tempo worden daar bepaald door wat nodig is, niet door de schaarste van de defensiebegroting en een versnipperd fragiel financieringslandschap.

Energietransitie

Het tweede voorbeeld betreft de energietransitie. Deze dreigt in Nederland te stagneren doordat bedrijven en burgers geconfronteerd worden met enorme tariefstijgingen van het elektriciteits-netwerk. Netwerkbedrijven dienen noodzakelijke investeringen in het netwerk direct te verwerken in de tarieven. Dat leidt tot prohibitief hoge energiekosten voor de Nederlandse industrie en ondermijnt de koopkracht van burgers. Om dat te vermijden kunnen investeringen voorgefinancierd worden, en over de volle levensduur van de nieuwe infrastructuur (en met toenemend elektriciteits-verbruik meer geleidelijk) in de tarieven worden terugverdiend. Dat is het [advies van Draghi](#). In Duitsland wordt KfW daarvoor ingezet. Maar Nederland heeft geen KfW. In plaats daarvan staat de minister van Financiën onder druk om energiekosten te subsidiëren. Dat gaat heel veel geld kosten en volledig ten laste komen van het financieringstekort, en de belastingbetaler in plaats van de energiegebruiker betaalt de rekening.

Met financiering via een nationale investeringsbank (buiten de EMU-schuld) en private co-financiering zijn zowel enorme tariefstijgingen op korte termijn als een voor de overheidsbegroting niet houdbare subsidiecarrousel te vermijden. De energietransitie wordt van een blokkade bevrijd. Naast investering in netwerken, zijn ook investeringen nodig in het beter en flexibeler gebruik van de (bestaande) capaciteit, denk aan load-balancing en opslag. Ook hier zijn de slimme oplossingen voor de grid gebaseerd op semiconductor technologie.

Innovatie en R&D

Een derde voorbeeld raakt de noodzakelijke verhoging van de productiviteitsgroei. Veelal blijft het in beleidskringen bij de oproep meer uit te geven aan publiek en privaat R&D. Feit is dat grote sprongen in

productiviteit mogelijk zijn door automatisering en toepassingen van AI gebaseerd op semiconductor technologie. Nederland speelt een gidsrol binnen de EU, o.m. als initiator van de European Regional Semiconductor Alliance, echter speelt nog nauwelijks mee in de ontwikkeling van nieuwe AI oplossingen. Hiervoor is nieuwe infrastructuur nodig. Zo kan het gaan om AI-supercomputer rekencapaciteit die voor de AI-transitie van bedrijven, wetenschap en overheid een grootschalige reken- en experimenteer- en testomgeving biedt. Een nationale supercomputer voor toepassing van AI kan tot stand komen met publiek-private kapitaalinvesteringen. De overheid subsidieert dan niet, maar wordt via de nationale investeringsbank medeaandeelhouder. Dat is een investering in de toekomst van een anders door arbeidstekorten vastlopend Nederland.

Nederlandse scaleups

Tot slot nog het bekende voorbeeld van de Nederlandse scaleups. Zodra veelbelovende nieuwe bedrijven de startup fase voorbij zijn, is grootschaliger risicodragende financiering nodig om door te groeien naar de scaleup fase en verder. Die financiering is in Nederland onvoldoende beschikbaar, en ontbreekt volledig waar het industriële opschaling betreft (bijvoorbeeld voor de bouw van innovatieve productiefaciliteiten). In omringende landen zijn KfW en Bpifrance actief om te voorkomen dat dergelijke bedrijven in de handen van Amerikaanse en Aziatische durfinvesteerders verdwijnen. Zij zetten zich daarvoor in, niet alleen met eigen middelen maar vooral ook door financiering te katalyseren van pensioenfondsen en andere partijen. De nieuwe geopolitieke realiteit benadrukt de urgentie. Het [rapport van Draghi](#) adviseert ook hier de EIB en nationale investeringsbanken in te zetten. Europa gaat dit grootschalig aanpakken. Die boot mag Nederland niet missen. Bestaande fondsen zoals Invest-NL hebben noch de schaal en slagkracht, noch het mandaat om voor scaleups het verschil te maken. Zij zijn geen bank en missen de mogelijkheid om op te schalen wanneer dat nodig is. En de EIB mist in ons land een nationale investeringsbank als slagvaardige counterpart.

3. Doorpakken

Nodig is door te pakken en ook hier een overtuigende en slagvaardige nationale investeringsbank tot stand te brengen. Daar wordt al tien jaar over gepraat, met de oprichting van onder meer Invest-NL en Invest-International als resultaat. Op zichzelf doen zij wat zij kunnen om binnen de mogelijkheden een bijdrage te leveren. Maar de schaal is veel te klein, de slagkracht te beperkt en de financiële en bedrijfseconomische competentie niet van het kaliber dat nodig is voor de uitdagingen die nu spelen. Het Nationale Groeifonds heeft wel schaal maar verstrekt subsidie, niet financiering. Al met al is het financieringslandschap meer versnipperd geraakt, in plaats van de beschikbare middelen en deskundigheid te bundelen voor meer schaal, expertise en slagkracht.

Er is bovendien een cruciaal aspect waarop fondsen zoals Invest-NL en Invest-International qua opzet tekortschieten. Het zijn revolving funds, zonder opschaling door eigen beroep op de kapitaalmarkt waar een bank wel over beschikt. Een bank als KfW kan, met een beperkt eigen kapitaal, een veelvoud aan private financiering mobiliseren door te lenen op de kapitaalmarkt. Dat heet leverage en die kan zeer aanzienlijk zijn – zie verderop. De private fondsen zijn er en vragen actief om instrumenten en instellingen waar hun geld kan worden ingezet. Denk aan de pensioenfondsen.

4. Hoe zou de nationale investeringsbank eruit kunnen zien?

De missie wordt het verstrekken van publieke (mede)financiering waar de markt (nog) niet in voorziet. In elk geval op de terreinen van energie- en klimaattransitie; scaleup, startup en MKB ondernemingen; transitie van landbouw en natuur; AI-transitie en semiconductor innovatie; en defensie-industrie. En daarbij steeds waar nodig het financieren van internationale ambities. Doel is het ondervangen en zo

mogelijk oplossen van marktfalen. Dat vergt de flexibiliteit (die alleen een brede instelling kan bieden) om zich van terreinen weer terug te trekken zodra de markt het oppakt en uiteindelijk alleen kan.

Het is een professioneel geleide, privaatrechtelijke financiële groep onder toezicht¹ van DNB en AFM met een onafhankelijk statuut en mandaat. Een bank met eigen kapitaalmarktberoep, een professioneel apparaat met marktconforme arbeidsvoorwaarden, en een gezonde two-tier governance op afstand van de overheid. Dit laatste zorgt ervoor dat het kapitaalmarktberoep van de nationale investeringsbank niet meetelt in de Nederlandse EMU-schuld.²

Door de groep wordt het volle scala van financiering geboden, van vreemd via achtergesteld tot risicodragend vermogen en garanties. Het is niet een revolverend fonds, maar een bank die op basis van een solide eigen vermogen een veelvoud aan private externe financiering aantrekt. Dankzij dit vliegwieleffect ontstaat een veel grotere financieringsimpuls. Net als bij KfW en Bpifrance wordt het kapitaalmarktberoep door de Staat gegarandeerd om de kosten te drukken.

Binnen een doordachte innovatiestrategie vervult de investeringsbank een cruciale rol als onderdeel van een ecosysteem dat jonge bedrijven begeleidt van onderzoek naar startup naar scaleup en verder. Subsidieverlening past niet in de missie en wordt door anderen zoals het Nationaal Groeifonds verstrekt, met name in de eerste fase (onderzoek). In bepaalde gevallen kan het verstrekken van risicodragende financiering *in plaats van* subsidie wel zinvol zijn. Dan heeft de overheid een aandeel in de upside en verdwijnen publieke middelen niet in private zakken. Zo helpt een nationale investeringsbank ook wat dat betreft zuinig om te gaan met belastingmiddelen.

De meerwaarde van bundeling binnen de groep is zowel financieel als kwalitatief van aard. Financieel is voordelig dat het eigen vermogen optimaal wordt ingezet, gebruikmakend van risicodiversificatie binnen de groep. Op kosten wordt bespaard door ondersteuning en governance zoveel mogelijk gezamenlijk in te richten³. Net zo belangrijk is de kwalitatieve meerwaarde. De groep bundelt financiële en hoogwaardige sectorale kennis, waardoor de publieke financiële instelling van topkwaliteit ontstaat die Nederland nu mist.

Voor een kleine, open economie als die van Nederland is evident dat de instelling een bij uitstek internationale oriëntatie moet krijgen. Immers voor Nederlandse bedrijven is de wereld de thuismarkt.

Naast marktfalen zal deze professionele overheidsbank ook overheidsfalen tegengaan, door de voor externen vaak ondoorgroondelijke complexiteit van ministeries en overheidsinstellingen af te dekken. Voor de grote transities waarvoor onze samenleving thans staat, zijn de samenhang en continuïteit die een nationale investeringsbank kan bevorderen essentieel. Dat zal ook helpen meer investeringen van pensioenfondsen in eigen land te katalyseren.

¹ Dit wordt – anders dan BNG, FMO en NWB – niet een normale bank met een normale bankvergunning, maar net als KfW een bij wet gecreëerde instelling met een op die instelling toegespitst toezicht uitgevoerd door DNB en AFM. Zie het rapport [Nederlandse Financieringsinstelling voor Economische Ontwikkeling \(NFEO\) – A Viability Assessment, Oliver Wyman en De Brauw Blackstone Westbroek, 2016](#), pp. 53-54.

² Het kapitaalmarktberoep van deze bank blijft buiten de EMU-schuld en het EMU-tekort, een kapitaalbijdrage (zie p. 5, van veel geringere omvang) telt mee in de EMU-schuld maar niet in het EMU-tekort.

³ Zo becijferde Oliver Wyman bij combinatie van bestaande overheidsbanken een jaarlijkse besparing op operationele kosten (zoals finance, treasury, compliance, administratie, kennis, bestuur en toezicht) in de orde van 120 miljoen en een kapitaalvrijval van ruim 3 miljard zonder extra overheidsbijdrage, goed voor een financieringsimpuls van tientallen miljarden door de nationale investeringsbank zelf en van 100 miljard of meer rekening houdend met cofinanciering door banken, pensioenfondsen en de EIB (zie [Oliver Wyman en De Brauw, op. cit.](#), pp. 48-50).

Voor de negen ROMs wordt dit een sterke landelijke partner die hen kan ondersteunen met middelen (bijv. fund of funds), met gewicht in Brussel en bij de EIB, en met coördinatie in het Haagse. Het essentiële, fijnmazige netwerk van de ROMs in de regio's wordt zo versterkt.

5. Deelnemende instellingen

Gezien de missie kan het gaan om integratie van instellingen die zich bezighouden niet met subsidies maar met financiering – zoals Invest-NL, Invest-International, Nationaal Warmtefonds, FMO, Nationaal Groenfonds, SVn en andere. Dochters met een eigen doelgroep en historie (zoals FMO) houden een eigen extern profiel. Zo is dat ook bij het Duitse KfW. Deelnemers profiteren van meer schaal en meer afstand van de departementen om professioneel te kunnen opereren. Plaatsing onder één dak betekent dat in samenhang kan worden gewerkt aan wat Nederlandse bedrijven nodig hebben – in Nederland en in het grote en voor onze economie zo essentiële buitenland.

Een vraag is of BNG en NWB binnen deze groep thuishoren. De evenknie van BNG in Duitsland is wel ondergebracht bij KfW, maar noodzakelijk is het gezien de missie niet. Indien BNG en NWB hun diensten blijven verlenen buiten de nationale investeringsbank, ligt het voor de hand dat de rijksoverheid haar betrokkenheid bij deze instellingen afbouwt om kosten te besparen en dubbelures te voorkomen. Dat geldt ook voor anderen die niet meedoen. Het is graag of niet.

6. Hoe zo'n overheidsbank van de grond te trekken?

In een gesprek bij een vorige minister over dit onderwerp zei een aanwezige topambtenaar: "Zoals bekend draaien de Haagse molens erg langzaam. Zo'n hervorming gaat jaren duren. Om nu iets te kunnen financieren moeten we gebruik maken van wat er nu al is." Dat is de mantra van de haalbaarheid. Het is die mantra die moet worden doorbroken. Als er eerder was doorgepakt, had Nederland nu de nationale investeringsbank gehad van de schaal, slagkracht en professionaliteit die nodig zijn. Tien jaar geleden was dat een *no brainer*, nu is het nog meer een *no brainer*.

Het oprichten van een bank is niet eenvoudig. Het vergt een andere structuur en andere kennis en kunde dan een revolving fund. Toch kan volgens het rapport van [Oliver Wyman en De Brauw](#) (*op. cit.*, pp. 58-64) met een gerichte inspanning de structuur van deze nationale investeringsbank in 4-6 maanden operationeel zijn, gevolgd door 14-18 maanden om volledig te converteren naar het nieuwe model. Daarvoor is nodig:

- De minister van Financiën creëert een financiële holding waarin hij zijn aandeel in de bestaande overheidsbanken en -fondsen thuisbrengt. Die financiële holding heeft als taak de nationale investeringsbank te ontwikkelen door integratie in groepsverband van bestaande partijen en doorontwikkeling ervan door toevoeging van nieuwe activiteiten (zoals financiering energietransitie, defensie-industrie). Dat kan snel operationeel zijn.
- De financiële holding wordt bestuurd door bankiers en industriëlen met relevante ervaring, onder toezicht van een professionele raad van commissarissen. Bestuurders en toezichthouders van deelnemende partijen kunnen daar uit hoofde van hun functie een plaats in krijgen, echter zodanig dat het geen praat- maar een actieclub wordt. Governance en mandaat worden zodanig ingericht dat slagvaardig en effectief kan worden opgetreden.
- De minister van Financiën is namens de rijksoverheid de initiatiefnemer en aandeelhouder, maar om ook andere ministers zoals van Economische Zaken, Klimaat en Groene Groei, Defensie, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp, en Landbouw een stevige rol te geven wordt een breed aandeelhoudersberaad ingericht.
- Afhankelijk van welke bestaande instellingen meedoen en hoeveel synergie er te behalen valt, verschaft de minister van Financiën eenmalig het additioneel benodigde kapitaal. Dankzij de

lage staatsschuldquote moet zo'n bijdrage geen enkel probleem zijn. Eventueel kan het kapitaal geleidelijk worden aangevuld naarmate de balans over de jaren toeneemt. Opstartkosten worden geactiveerd en in de toekomst afgeschreven.

Essentieel is dat er een aanzienlijke omvang ontstaat. Anders heeft de hervorming geen zin. Zonder een eigen nationale investeringsbank loopt Nederland steeds meer achter bij andere landen. Om die achterstand weg te werken zijn kleine stapjes niet toereikend. Nodig is de ambitie om zo spoedig mogelijk en overtuigend aan te haken. Om de gedachten te bepalen: KfW en Bpifrance omgerekend naar de omvang van de Nederlandse economie zou een eigen vermogen voor de Nederlandse nationale investeringsbank betekenen in de orde van 10-12 miljard. Uitgewerkt moet worden wat gegeven de missie en behoeften in ons land nodig is, en wat er al beschikbaar is van deelnemende instellingen (zie voetnoot 3). Zo ontstaat financieringsruimte tot wel 100 miljard of meer. In combinatie met co-financiering door private partijen zoals pensioenfondsen, andere institutionele beleggers en kapitaalmarktfondsen resulteert een impuls die nog aanzienlijk groter is.

Om dat te kunnen waarmaken kent de nationale investeringsbank op groepsniveau de gebruikelijke kernfuncties zoals ALM & Treasury (balansbeheer en kapitaalmarktberoep), risicomanagement en corporate ondersteuning. Bijzonder is dat substantiële inhoudelijke kennis wordt gebundeld over de voor de missie relevante sectoren en bedrijven, georganiseerd in clusters of operationele units. Bij de bestaande publieke financieringsinstellingen en -regelingen is deze kennis niet aanwezig, of sterk versnipperd en daardoor niet van voldoende breedte en niveau. Ook commerciële banken hebben steeds minder inhoudelijke sector kennis van het Nederlandse bedrijfsleven. Hetzelfde geldt voor de ministeries. Met die professionele expertise in eigen huis is de rijksoverheid zeer gebaat.

7. Tot slot

Met deze oproep willen de ondertekenaars bijdragen aan een broodnodige doorbraak in het prestatievermogen van de rijksoverheid op dit belangrijke terrein, zodanig dat zuinig wordt omgegaan met overheidsmiddelen en tegelijk de slagkracht en wendbaarheid op het niveau worden gebracht dat Nederland nodig heeft om in de wereld mee te kunnen komen.

Roel Beetsma	Frank Heemskerk	Janet Nieboer	Coen Teulings
Dirk de Bilde	Theo Henrar	Ali Niknam	Ingrid Thijssen
Peter Blom	Petri Hofsté	Constantijn van Oranje	Tjark Tjin-A-Tsoi
Dolf van den Brink	Hans van Ierland	Cees Oudshoorn	André van Troost
Arnout Damen	Roy Jacobs	Wim Pelsma	Ingo UytdeHaage
Rob Defares	Jaap de Keijzer	Dick Richelle	Corinne Vigreux
Jeroen Dijsselbloem	David Knibbe	Ted Rudholm	Job van der Voort
Pieter van der Does	Jeroen Kremers	Dirk Schoenmaker	Casper de Vries
Mariette Doornekamp	Neelie Kroes	Dick Sluimers	Peter Wennink
Tuur Elzinga	Albert Kuiper	Robert-Jan Smits	Ankie van Wersch
Jeroen van Glabbeek	Willem van der Leegte	Jorrit Steinz	Herman Wijffels
Bernard ter Haar	Frans Muller	Vinod Subramaniam	Corien Wortmann
Tim van der Hagen	Michiel Muller	Gillian Tans	