

Vergaderjaar 2023–2024

36 410 L

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Nationaal Groeifonds voor het jaar 2024

Nr. 5

VERSLAG HOUDENDE EEN LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 10 oktober 2023

De vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer verslag uit te brengen in de vorm van een lijst van vragen met de daarop gegeven antwoorden.

De vragen zijn op 2 oktober 2023 voorgelegd aan de Minister van Economische Zaken en Klimaat. Bij brief van 9 oktober 2023 zijn ze door de Minister van Economische Zaken en Klimaat beantwoord.

Met de vaststelling van het verslag acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De voorzitter van de commissie,
Klink

De adjunct-griffier van de commissie,
Tilburg

Vragen en antwoorden

1

Welke positieve gevolgen heeft het Nationaal Groeifonds nu al gegenereerd? Waren die er ook geweest zonder het Nationaal Groeifonds?

Antwoord

Vanuit het Nationaal Groeifonds (NGF) wordt geïnvesteerd in projecten die het duurzaam verdienvermogen op lange termijn vergroten. Het gaat om grote, meerjarige investeringsprogramma's met een groot maatschappelijk rendement, die nog hoge risico's kennen en waar de markt (nog) niet zelf in investeert. Zonder bijdrage vanuit het Nationaal Groeifonds komen dit soort projecten moeilijker of niet tot stand.

Er zijn inmiddels drie indieningsrondes geweest. Er zijn 52 projecten waarover positief is besloten. Hiermee is een bedrag van € 11,6 miljard gemoeid: € 8,5 miljard aan (voorwaardelijke) toekenningen en een bedrag van € 3,1 miljard aan reserveringen. Daarmee wordt onder andere geïnvesteerd in projecten op gebied van quantumtechnologie, regeneratieve geneeskunde, de bestrijding van laaggeletterdheid en de verduurzaming van de lucht- en binnenvaart.

Verschuillende projecten zetten inmiddels belangrijke stappen in de uitvoering. Een voorbeeld is RegMedXB, dat gaat over regeneratieve geneeskunde dat de potentie heeft nu ongeneesbare ziektes zoals diabetes type één te genezen, door gebruik te maken van het zelfherstellend vermogen van het lichaam. Dit project heeft inmiddels een pilotfabriek geopend met verschillende locaties in Leiden, Eindhoven en Utrecht. Die pilotfabriek biedt publieke en private partijen toegang tot faciliteiten om stamcellen, mini-organen en weefsels te kunnen ontwikkelen en produceren. Vanuit het Nationaal Groeifonds wordt over meerdere jaren € 56 miljoen in dit project geïnvesteerd. Andere partijen dragen nog € 160 miljoen bij. Deze krachtige investeringsimpuls heeft mede geleid tot de beslissing van de Deense stichting Novo Nordisk foundation om € 100 miljoen te investeren in Nederlands stamcelonderzoek.

Een ander voorbeeld is het project QuantumDeltaNL. Inmiddels is de eerste locatie van het House of Quantum in Delft geopend, waar bedrijven, onderzoekers en investeerders samenwerken. Het Groeifonds heeft € 615 miljoen aan investeringen toegezegd en gereserveerd. Deze grootschalige investeringen hebben ervoor gezorgd dat Nederland nu aan tafel zit met de grote quantumlanden Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Canada en de Verenigde Staten om het onderwerp internationaal te coördineren.

Ook ten aanzien van projecten op het gebied van kennisontwikkeling worden al concrete resultaten zichtbaar. Met het project opschaling publiek-private samenwerking in het beroepsonderwijs werken bijvoorbeeld vijftien bestaande samenwerkingsverbanden aan het opschalen van de onderwijsactiviteiten, zodat een veelvoud aan leerlingen wordt bereikt. En in het Nationaal Onderwijslab AI (Artificial Intelligence) wordt in samenwerking door leerkrachten en onderzoekers samen gewerkt aan AI-oplossingen die de kwaliteit van onderwijs verbeteren.

U zult jaarlijks over de voortgang van deze, en de andere toegekende NGF-projecten worden geïnformeerd in het jaarverslag van het Nationaal Groeifonds.

2

Op welke manier kan het Nationaal Groeifonds bijdragen aan de nog te publiceren nationale technologiestrategie?

Antwoord

In de eerste drie rondes van het Nationaal Groeifonds zijn er al meerdere toekenningen gedaan aan projecten op het gebied van sleuteltechnologieën. Investerings in sleuteltechnologieën passen in de basis goed bij het Nationaal Groeifonds vanwege het innovatieve karakter, de potentiële brede toepasbaarheid, de bijdrage aan maatschappelijke uitdagingen en het grote economisch potentieel van deze technologieën. Er is over een totaalbedrag van ruim € 3 miljard positief besloten (toekenningen, voorwaardelijke toekenningen en reserveringen) aan voorstellen met een sleuteltechnologiecomponent.

Na indiening van een voorstel beoordeelt de Adviescommissie NGF of dit voorstel bijdraagt aan het duurzaam verdienvermogen. De adviescommissie weegt in haar oordeel mee of een voorstel een bijdrage levert aan een maatschappelijke transitie en/of bijdraagt aan strategische onafhankelijkheid op Europees of nationaal niveau.

De prioritering in de nog uit te brengen Nationale Technologiestrategie (NTS) zal iets zeggen over de concurrentiepositie van Nederland met betrekking tot een bepaalde technologie en het potentieel van deze technologie. Dit kan ertoe leiden dat een voorstel op het terrein van een geprioriteerde technologie een goede uitgangspositie heeft in de beoordeling. Tegelijkertijd is aansluiting bij de NTS geen hard selectiecriteria, en hanteert de commissie een integraal afwegingskader waarmee elk voorstel op zijn merites wordt beoordeeld op het gebied van duurzaam verdienvermogen, maar ook op de kwaliteit van het plan, op de samenwerking en governance binnen het consortium en op de aansluiting bij andere beleidsinitiatieven. Een voorstel dat aansluit op een prioritaire technologie in de NTS komt daarmee niet automatisch in aanmerking voor een toekenning.

3

Welke rol speelt het Nationaal Groeifonds voor Nederland in het licht van de geopolitieke strijd om (sleutel-)technologie?

Antwoord

Zie ook het antwoord op vraag 2. Met het Nationaal Groeifonds investeert het kabinet in de opbouw van specifieke (technologische) kennis en kunde in Nederland en de Europese Unie (EU) voor zover projecten ook bijdragen aan het duurzaam verdienvermogen van Nederland. Dit draagt bij aan het verminderen van ongewenste afhankelijkheden van landen van buiten de EU. In Kamerbrief over Open Strategische Autonomie (OSA) heeft het kabinet het Nationaal Groeifonds daarom ook genoemd als een van de nationale initiatieven ter versterking van de OSA-agenda.¹

Een concreet voorbeeld hiervan is de investering van € 471 miljoen in de Europese productie van geïntegreerde fotonische chips in het project PhotonDelta. Het programma zet er op in Nederland de koploper in de mondiale chipindustrie te maken, met honderden bedrijven en klanten over de hele wereld. Dankzij fotonische chips wordt het mogelijk om kleinere, snellere en energiezuinige apparaten te bouwen. Ze maken eerdere diagnostiek van ziekten, veilige zelfrijdende voertuigen en een efficiëntere voedselproductie mogelijk. Een ander voorbeeld is het voorstel SolarNL, dat met lokale energieopwekking inzet op het verminderen van energieafhankelijkheid en tegelijkertijd de inzet van schaarse materialen wil beperken. Eveneens op het gebied van gezondheid en zorg draagt het Nationaal Groeifonds bij aan verminderde afhankelijkheid van leveringsketens buiten de EU. Op deze manier draagt het Nationaal

¹ Kamerstuk 35 982, nr. 9.

Groiefonds concreet bij aan de prioritaire doelstellingen van het kabinet op het terrein van open strategische autonomie.

4

Is het de verwachting dat het Nationaal Groeifonds een flinke bijdrage gaat leveren aan het dichten van de kloof tussen de excellente kennis die Nederland produceert en de tot nu toe gebrekkige valorisatie daarvan naar de markt? Welke instrumenten in het bijzonder dragen hieraan bij?

Antwoord

Ja, dit is de verwachting. Vanuit het Nationaal Groeifonds wordt geïnvesteerd in projecten die ons duurzaam verdienvermogen versterken. Het is niet voldoende dat projecten alleen tot excellente kennis leiden, zij moeten leiden tot economische en maatschappelijke impact. Dit vereist een valorisatiestrategie, waarop de Adviescommissie Nationaal Groeifonds toetst. De adviescommissie beoordeelt op basis van haar analysekader onder andere of een project bijdraagt aan structurele verhoging van de productiviteit, relevant is voor markten met structurele groeipotentie, de innovatiekracht van een sector of ecosysteem vergroot en breed toepasbare resultaten oplevert.²

In aanvulling hierop wordt het Nationaal Groeifondsproject Deltaplan Valorisatie op dit moment nader uitgewerkt, dat zich richt op verdere versterking van het Nederlandse valorisatiesysteem. Hiervoor is € 417 miljoen gereserveerd.

5

Hoeveel privaat commitment voor investeringen in onderzoek en ontwikkeling (R&D) genereert het Nationaal Groeifonds?

Antwoord

Op het moment van indiening van de toegekende projecten was de verwachte totale cofinanciering (publiek en privaat) in O&O&I-projecten (onderzoek, ontwikkeling en innovatie) meer dan € 14 miljard, waarvan meer dan de helft private cofinanciering is. In de jaarrapportage van het Nationaal Groeifonds over 2023 zal de daadwerkelijk gerealiseerde cofinanciering zo goed mogelijk in beeld worden gebracht op basis van de jaarrapportages van de lopende projecten. Deze rapportage zal naar verwachting voor de zomer van 2024 aan uw Kamer worden gestuurd.

6

Welke rol speelt het Nationaal Groeifonds bij het bereiken van de doelstelling om R&D-investeringen ter hoogte van drie procent van het bruto binnenlands product (bbp) te bereiken?

Antwoord

Het Nationaal Groeifonds speelt een belangrijke rol bij het streven naar de doelstelling om de totale R&D-investeringen in lijn te brengen met de Lissabon-doelstelling van 3% van het bbp (thans 2,26%). Ten eerste geeft het Nationaal Groeifonds een impuls aan publieke R&D-uitgaven. Het Rathenau Instituut heeft becijferd dat de uitgaven van de Rijksoverheid voor R&D tussen 2021 en 2023 met € 2 miljard (+30%) zijn gestegen. Deze stijging is grotendeels te verklaren door de middelen uit het Nationaal Groeifonds en de stijging in de financiering van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de universiteiten. Daarnaast lokt het Nationaal Groeifonds een grote som aan private R&D-uitgaven uit doordat consortia ook in NGF-projecten investeren. Zie het antwoord op vraag 5. Ten tweede stimuleert het fonds nieuwe ecosystemen door

² Analyse kader 3e ronde | Richtlijn | Nationaal Groeifonds.

financiering van projecten op het gebied van sleuteltechnologieën, kunstmatige intelligentie, robotica en duurzaamheidstechnologie. Hierbij is er samenwerking tussen overheden, het groot- en kleinbedrijf en de wetenschap, wat de kans op nieuwe toonaangevende clusters vergroot.

7

In hoeverre genereert het Nationaal Groeifonds buitenlandse private investeringen in R&D in Nederland?

Antwoord

Op het moment van indiening van de toegekende projecten was de verwachte totale cofinanciering (publiek en privaat) in projecten op gebied van onderzoek, ontwikkeling en innovatie (O&O&I) meer dan € 14 miljard, waarvan meer dan de helft private cofinanciering is. Achter de NGF-projecten staan consortia met soms meer dan honderd partijen. De meeste NGF-projecten zijn op dit moment in de opstartfase. Voor veel O&O&I-projecten wordt een gefaseerde bekostiging toegepast. Bij een aantal van deze projecten zal de private cofinanciering in de eerste fase nader moeten worden onderbouwd. Daarom is het momenteel lastig te zeggen hoeveel buitenlandse private investeringen in R&D in Nederland het Nationaal Groeifonds genereert. In een enkel geval is dit wel al duidelijk. Een voorbeeld is het RegMedXB project, dat gaat over regeneratieve geneeskunde dat de potentie heeft nu ongeneesbare ziektes zoals diabetes type één te genezen, door gebruik te maken van het zelfherstellend vermogen van het lichaam. Het Nationaal Groeifonds investeert over meerdere jaren € 56 miljoen in dit project, andere partijen dragen nog € 160 miljoen bij. Deze investeringsimpuls heeft mede geleid tot de beslissing van de Deense stichting Novo Nordisk foundation om € 100 miljoen te investeren in Nederlands stamcelonderzoek.

In de jaarrapportage van het Nationaal Groeifonds over 2023 zal de daadwerkelijk gerealiseerde cofinanciering zo goed mogelijk in beeld worden gebracht op basis van de jaarrapportages van de lopende projecten. Deze rapportage zal naar verwachting voor de zomer van 2024 aan uw Kamer worden gestuurd.

8

Is er buiten het Nationaal Groeifonds een manier om proeffabrieken te financieren (om zodoende R&D op te kunnen schalen en naar de markt te brengen)? Zo ja, welke?

Antwoord

Op dit moment biedt vanuit EZK alleen de DEI-regeling, naast het Nationaal Groeifonds, deze mogelijkheid. Vanuit de DEI-regeling is het mogelijk om demonstratieprojecten te subsidiëren tot een maximum bedrag van € 15 miljoen, op voorwaarde dat deze leiden tot CO₂-reductie in de industrie of energiesector. Naar verwachting zullen op termijn ook de DEI XL en NIKI-regeling mogelijkheden bieden voor financiering van proeffabrieken, mits deze leiden tot CO₂-reductie.

9

Herkent u de signalen van bedrijven binnen consortia die Nationaal Groeifonds-projecten uitvoeren, dat verschillende departementen verschillend omgaan met de staatssteunregels en dat projecten vaak te maken krijgen met een zeer (en te) strikte uitleg van de staatssteunregels door de juristen van de verschillende departementen en dat mede daardoor projecten worden vertraagd en overladen worden met zware en complexe governance procedures? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord

De departementale NGF-projecten zijn complex en zeer verschillend van aard. Dat betekent dat er ook verschillende staatssteunaspecten spelen binnen deze projecten. In nauwe samenwerking met de consortia, die betrokken zijn bij deze projecten, wordt daarnaar gekeken om deze aspecten zo goed en tijdig mogelijk te adresseren. De mogelijkheden van de verschillende steunkaders worden zoveel als mogelijk benut en door de verschillende ministeries zo consistent mogelijk toegepast.

10

Zijn de lessen die zijn getrokken uit de inzet van het Fonds Economische Structuurversterking (FES) nog steeds actueel?

Antwoord

De lessen van het Fonds Economische Structuurversterking (FES) zijn betrokken bij de uitwerking van het Nationaal Groeifonds, en zijn nog steeds actueel.

Een belangrijke les uit het FES is dat een fonds voldoende focus moet hebben. Bij het FES zijn de doelen gaandeweg verbreed, wat leidde tot versnippering en waarbij de bijdrage aan de economische structuur niet altijd evident was. Om dit te voorkomen heeft het Nationaal Groeifonds een duidelijk doel (het versterken van het duurzaam vermogen) en de Adviescommissie Nationaal Groeifonds een stevige, onafhankelijke rol gekregen om investeringsvoorstellen daarop te beoordelen. Daarnaast wordt versnippering voorkomen door de minimumomvang voor voorstellen (de minimale bijdrage uit het fonds bedraagt € 30 miljoen). Een andere les is dat de doelstelling van het FES werd ondermijnd door het financieren van al geplande infrastructuuruitgaven uit het fonds. Om dit te voorkomen is het criterium publieke additionaliteit verankerd voor investeringsvoorstellen voor het NGF. Dat wil zeggen dat voorstellen betrekking moeten hebben op investeringen die additioneel zijn aan bestaande of geplande publieke investeringen en niet mogen vallen binnen een bestaande regeling van de overheid.

Ook werd uit het FES geconcludeerd dat het belangrijk is dat er een voorspelbaar budget is voor financiering van projecten. Binnen het Nationaal Groeifonds wordt gewerkt met regelmatige investeringsrondes met voorspelbare indieningsmomenten en vooraf gecommuniceerde budgetten.

Daarnaast moet de departementale rol in het proces helder zijn, waarbij het belangrijk is dat departementen geen dubbelrol hebben als indiener en beoordelaar van voorstellen. Daarom worden investeringsvoorstellen beoordeeld door de onafhankelijke Adviescommissie Nationaal Groeifonds, waarin de departementen niet vertegenwoordigd zijn.

Ten slotte is een belangrijk les van het FES dat het oprichten van een instituut vaak leidt tot structurele uitgaven, terwijl het fonds in een eenmalig investeringsimpuls voorziet. Daarom is het bij investeringsvoorstellen voor het Nationaal Groeifonds vereist dat zij een duidelijke exit-strategie bevatten voor de periode na financiering vanuit het fonds.

11

Kan het Nationaal Groeifonds ook ingezet worden om Nederlandse deelname aan strategische Important Projects of Common European Interest (IPCEIs) te financieren, die ook gericht zijn op duurzame groei én strategische technologie?

Antwoord

In theorie zou dit mogelijk kunnen zijn. IPCEIs kennen echter hele andere procedures en tijdslijnen dan het Nationaal Groeifonds, waardoor het in

de praktijk lastig kan zijn voor departementen om een voorstel voor een IPCEI binnen het Nationaal Groeifonds in te dienen.

12

Welke vergelijkbare instrumenten zijn er in het buitenland? Welke lessen zijn er uit deze internationale vergelijking te trekken?

Antwoord

Bij de oprichting van het Nationaal Groeifonds zijn ervaringen met fondsen in het buitenland gedeeld.³ In het kort zijn er drie vergelijkbare instrumenten in het buitenland: Sovereign Wealth Funds⁴, fondsen gericht op lange termijn groeicapaciteit⁵ en initiatieven gericht op specifiek marktfalen.⁶ Mede op basis van deze (internationale) context en vergelijking, heeft het kabinet gekozen om een groeifonds op te richten dat zich richt op publieke investeringen die bijdragen aan het verdienvermogen (structureel bbp) van Nederland. Hiermee worden investeringen in O&O&I en kennisontwikkeling, met daarbij oog voor de lange termijn, direct ondersteund. Een aantal buitenlandse fondsen is bedoeld om rendement uit beleggingen te halen en overheidsinkomsten te stabiliseren of investeringsmiddelen aan te bieden aan projecten en ondernemingen die door marktfalen onvoldoende toegang tot financiering hebben. Het NGF is opgezet met een ander doel en is daarom een ander instrument.

³ Kamerbrief oprichting Nationaal Groeifonds.

⁴ Landen zoals Noorwegen en Singapore beheren fondsen voor stabilisatie, diversificatie van inkomsten en rendementsdoelen. Andere landen zoals Rusland en Saoedi-Arabië hebben fondsen die bestaan aan inkomsten uit grondstoffen.

⁵ Voorbeelden zijn: European Social Fund (ESF), het European Regional Development Fund (ERDF) en het Horizon2020-programma van de EU. Deze zijn gericht op het bevorderen van investeringen in het groei- en concurrentievermogen van de EU, met een specifieke focus op onderzoek en innovatie.

⁶ Dit richt zich op sectoren met marktfalen, waar bedrijven moeilijk toegang hebben tot financiering. Bekende initiatieven zijn het Ireland Strategic Investment Fund, de British Business Bank, en de BPI France. In Nederland heeft Invest-NL een vergelijkbare rol.