

Vergaderjaar 2021–2022

35 925 XIX

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Nationaal Groeifonds (XIX) voor het jaar 2022

Nr. 13

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT EN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 april 2022

Middels deze brief bieden wij u graag de kabinetsreactie op het advies «Investeren in duurzame groei» van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) aan. Het advies van de Rli richt zich op sommige punten tot de Adviescommissie Nationaal Groeifonds. In deze kabinetsreactie zullen we ingaan op de aanbevelingen die de Rli aan het kabinet heeft gedaan.

Daarnaast zullen we middels deze brief gehoor geven aan de motie van het lid Romke de Jong c.s.¹, die het kabinet vraagt in kaart te brengen met welke wet- en regelgeving gehonoreerde voorstellen uit de eerste ronde kunnen worden ondersteund.

Kabinetsreactie advies Rli

De Rli onderschrijft de gedachte achter het Nationaal Groeifonds en de overtuiging dat gerichte publieke investeringen, aanvullend op de uitgaven vanuit de reguliere rijksbegroting, een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de toekomstige welvaart. Tegelijkertijd ziet de Rli zes aandachtspunten.

Als eerste aandachtspunt geeft de Rli aan dat de opdracht voor het Nationaal Groeifonds beter moet aansluiten op de Groeistrategie². Zo is de Rli van mening dat de ambities van de Groeistrategie maar beperkt terugkomen in het doel van het Nationaal Groeifonds, met name daar waar het gaat om het duurzaam verdienvermogen. De Rli stelt voor om investeringen te richten op versterking van het verdienvermogen binnen een CO₂-neutrale, grondstofarme, natuurinclusieve en sociaal rechtvaardige economie.

¹ Kamerstuk 35 850 XIX, nr. 4

² Kamerstuk 29 696, nr. 7

Het doel van het Nationaal Groeifonds is het versterken van het duurzaam verdienvermogen, gedefinieerd als *het bruto binnenlands product dat Nederland op de lange termijn op structurele basis kan genereren, met oog voor een economische, sociale en milieuvriendelijke duurzame toekomst voor de aarde en voor huidige en toekomstige generaties*. Het kabinet heeft mede naar aanleiding van het advies van de Rli deze aangepaste definitie opgenomen in het wetsvoorstel Nationaal Groeifonds. Zoals aangegeven in eerdere correspondentie met uw Kamer³ zal ons verdienmodel aangepast moeten worden, bijvoorbeeld om te kunnen voldoen aan de gestelde klimaatdoelen. Dit wordt bij het Nationaal Groeifonds onder meer vertaald in de eis dat het voorstel per saldo meer maatschappelijke baten dan kosten oplevert. Daarnaast mag een voorstel niet strijdig zijn met kabinetsbeleid (waaronder de ambities van het kabinet op gebied van klimaat en circulariteit). Ook is de aansluiting van een voorstel op maatschappelijke uitdagingen en transities (zoals klimaatverandering) een van de criteria die de adviescommissie gebruikt in haar beoordeling. Daarbij blijft het vergroten van het duurzaam verdienvermogen het doel bij de beoordeling van voorstellen die zijn ingediend bij het Nationaal Groeifonds. Dit is in lijn met de Groeistrategie⁴ en de brief aan uw Kamer over de contouren van het Nationaal Groeifonds².

Wij zijn het daarnaast eens met de Rli dat de voorstellen die bekostigd worden uit het Nationaal Groeifonds moeten aansluiten op de Groeistrategie⁵. Het kabinet zal in lijn met de motie van het lid Heinen c.s.⁶, bij volgende beoordelingsrondes verder inzichtelijk maken hoe goedgekeurde voorstellen passen binnen de bredere Groeistrategie van het kabinet. Daarbij geldt wel dat het Nationaal Groeifonds niet op alle onderdelen van de Groeistrategie wordt ingezet. De scope van het Nationaal Groeifonds is dus minder breed dan de Groeistrategie. Daar is voor gekozen om versnippering van het fonds te voorkomen en omdat een belangrijk deel van de Groeistrategie valt onder regulier beleid.

Als tweede aandachtspunt geeft het Rli mee dat het kabinet meer richting moet geven aan investeringen die vanuit het Nationaal Groeifonds worden gedaan. Zo kan het kabinet volgens de Rli maatschappelijke doelstellingen formuleren.

Het kabinet zet in op het uitbouwen van sterke bestaande onderzoeks- en innovatie-ecosystemen en het opbouwen van nieuwe veelbelovende ecosystemen. Dit sluit aan op de inzet van het kabinet zoals beschreven in de Groeistrategie⁵ en de samenwerking van publieke en private partijen die is opgebouwd in het Missiegedreven Topsectoren- en Innovatiebeleid. Daarin staan de grote maatschappelijke uitdagingen en sleuteltechnologieën centraal. Via investeringen in kennisontwikkeling, oftewel menselijk kapitaal, verhogen we de arbeidsproductiviteit en het aanpassingsvermogen van onze economie. Hierdoor kan flexibel worden ingespeeld op de economie van morgen en de vaardigheden die de economie dan van ons vraagt. Dit sluit aan op de doelstelling van het Nationaal Groeifonds, waarin het duurzaam verdienvermogen is gedefinieerd als het bruto binnenlands product (bbp) dat Nederland op de lange termijn op structurele basis kan genereren, met oog voor een economische, sociale en milieuvriendelijke duurzame toekomst voor de aarde en voor huidige en toekomstige generaties.

³ Kamerstuk 35 300, nr. 83

⁴ Kamerstuk 29 696, nr. 7

⁵ Kamerstuk 29 696, nr. 7

⁶ Kamerstuk 35 850 XIX, nr. 6

Het kabinet heeft bij de vormgeving van het Nationaal Groeifonds echter ook gekozen voor een aanpak waarbij het initiatief voor het versterken van ons verdienvermogen uit heel Nederland komt. We willen graag ruimte blijven bieden aan de creativiteit uit de samenleving. Wel roept de adviescommissie op tot het indienen van voorstellen die bijdragen aan maatschappelijke transities en neemt zij deze bijdrages mee in haar beoordeling. Daarbij geldt dat in de departementale route de grote maatschappelijke vraagstukken als vanzelfsprekend een grote rol spelen bij de voorstelontwikkeling.

In de praktijk geeft het kabinetsbeleid op het gebied van maatschappelijke en economische doelstellingen dus wel richting aan de investeringsvoorstellen, zonder daarbij andere oplossingsrichtingen uit te sluiten. Het is daarmee een combinatie van richting geven én ruimte laten. Daarbij geldt wel dat meer richting geven ook als risico met zich mee kan brengen dat voorstellen met een hoge impact op het verdienvermogen buiten de boot zouden vallen, omdat we zo de scope van het fonds zouden vernauwen. Dat zou onwenselijk zijn. In de wetenschapstoets die onlangs op verzoek van uw Kamer is uitgevoerd⁷ wordt bevestigd dat de gekozen investeringsthema's in lijn zijn met wetenschappelijke inzichten en dat het verstandig is om in te zetten op een breed gebalanceerde portfolio, gegeven de inherente onzekerheid over welke kennis en innovaties in de toekomst succesvol zullen blijken.

Het kabinet heeft een kabinetsstrategie voor het versterken van onderzoeks- en innovatie-ecosystemen opgezet, die op 30 oktober 2020 naar uw Kamer is gestuurd⁸. Deze strategie heeft een directe relatie met het Nationaal Groeifonds en biedt onder meer handvatten voor departementen en consortia om kansrijke voorstellen voor het Nationaal Groeifonds te ontwikkelen vanuit een innovatie-ecosysteemgedachte.

Tot slot, heeft de Minister van EZK toegezegd aan uw Kamer om voor de zomer een brief over het vestigings- en ondernemingsklimaat naar uw Kamer te sturen. Hierin zal zij onder andere stilstaan bij de verwachte toekomstige ontwikkelingen van de Nederlandse economie. Daarnaast komt de Minister van EZK in het najaar met een bredere visie op de economie 2050.

Als derde aandachtspunt draagt de Rli aan dat het Nationaal Groeifonds aanvullend moet zijn op reguliere overheidsinvesteringen. Zo moet de additionaliteit van investeringen volgens de Rli gepreciseerd worden, in het bijzonder ten opzichte van het Mobiliteitsfonds en het Deltafonds.

Wij onderschrijven de noodzaak van additionaliteit bij voorstellen die bekostigd worden uit het Nationaal Groeifonds. Dit is een van de criteria waaraan voorstellen door Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) en de adviescommissie getoetst worden. Eén van de lessen van de eerste ronde was dat het additionaliteitscriterium verder verhelderd en aangescherpt diende te worden. Daarom hebben onze voorgangers eind 2020 toegezegd⁹, als reactie op de vraag van de Tweede Kamer (het lid Stoffer), om het begrip additionaliteit aan publieke uitgaven aan te scherpen. Die aanscherping is inmiddels verwerkt in het wetsvoorstel. De adviescommissie toetst hier op. Door de uit het coalitieakkoord voortgevloeide herijking van de reikwijdte van het Nationaal Groeifonds, vallen investeringsvoorstellen op het gebied van infrastructuur niet meer tot de investeringsdomeinen van het Nationaal Groeifonds. Zodoende behoeft

⁷ 2021Z21274

⁸ Kamerstuk 33 009, nr. 92

⁹ Kamerstuk 35 570 XIX, nr. 25

het additionaliteitscriterium ten opzichte van het Mobiliteitsfonds en Deltafonds geen verdere aanscherping meer. Tegelijkertijd richt het kabinet verschillende nieuwe fondsen op, bijvoorbeeld op het gebied van klimaat & energie en stikstofreductie. Deze fondsen hebben specifieke doelstellingen en een afgebakende thematiek. Desalniettemin kunnen er mogelijk raakvlakken zijn met de investeringsdomeinen van het Nationaal Groeifonds. Er kan zodoende synergie tussen de verschillende fondsen bestaan, maar ook een risico dat er te veel overlap ontstaat, wat tot onduidelijkheid bij partijen die voorstellen ontwikkelen kan leiden. De komende tijd zal de afbakening van de fondsen verder worden vormgegeven. Wij zullen voor de zomer van dit jaar uw kamer hier nader over informeren. Uiteraard zullen voorstellen die zich op dit raakvlak bevinden worden getoetst op het additionaliteitscriterium van het Nationaal Groeifonds.

Als vierde aandachtspunt stipt de Rli aan dat het goed zou zijn om de samenhang tussen voorstellen onderling en tussen voorstellen en overheidsbeleid en andere instrumenten te stimuleren. Volgens de Rli richten de voorstellen die ingediend worden bij het Nationaal Groeifonds zich nog te veel op één investeringsdomein (kennis, infrastructuur of R&D en innovatie). Daarnaast pleit de Rli voor een sterkere samenhang met ander overheidsbeleid.

Wij herkennen de voordelen van voorstellen die zich richten op meerdere investeringsdomeinen van het fonds en juichen kruisbestuivingen toe. Wij zijn van mening dat het Nationaal Groeifonds van grote meerwaarde kan zijn door voorstellen te bekostigen die zich op snijvlakken bevinden van verantwoordelijkheden van verschillende departementen. In de eerste ronde zijn er verschillende voorstellen gehonoreerd die meerdere pijlers beslaan en ook in de tweede ronde zijn er wederom veel voorstellen ingediend die gericht zijn op verschillende pijlers. De samenhang met overig overheidsbeleid is op dit moment volgens ons goed geborgd. Als voorbeeld zien we dat in de pijler R&D en innovatie veel voorstellen tot stand komen vanuit de publiek-private samenwerking in het Missiegedreven Topsectoren- en Innovatiebeleid. Daarnaast wordt, conform motie van het lid Romke de Jong c.s.¹⁰, waar relevant, in kaart gebracht met welke wet- en regelgeving de gekozen projecten kunnen worden ondersteund om goede inbedding te waarborgen. Dit overzicht kunt u vinden in het tweede onderdeel van deze brief. Ook is de (mogelijke) inpassing binnen het bestaand beleid en Europese of regionale initiatieven en de onderbouwing hiervan onderdeel van het publieke additionaliteitscriterium en subsidiariteitscriterium en dus ook onderdeel van de beoordeling van de adviescommissie.

Als vijfde aandachtspunt benoemt de Rli dat het beoordelingskader meer in lijn moet worden gebracht met het duurzaam verdienvermogen. Zo zou er een extra positieve beoordeling moeten komen voor duurzame projecten, bijvoorbeeld bij het onderdeel «strategische onderbouwing» van het analysekader van de adviescommissie.

Wij herkennen de noodzaak van investeringen in duurzame projecten. Het primaire doel van het Nationaal Groeifonds is het versterken van het duurzaam verdienvermogen, zoals toegelicht in reactie op het eerste aandachtspunt. In het wetsvoorstel is het begrip duurzaam verdienvermogen nader ingevuld, zoals omschreven onder het tweede aandachtspunt.

¹⁰ Kamerstuk 35 850 XIX, nr. 4

Eén van de belangrijkste geleerde lessen van het Fonds Economische Structuurversterking (FES) is dat er een duidelijk afgebakend doel moet zijn om versnippering te voorkomen. Nastreven van het doel van het fonds kan ook worden bereikt met investeringsvoorstellen die actief bijdragen aan de klimaattransitie, zoals we ook in de eerste ronde hebben gezien met voorstellen op het gebied van waterstof. Het bijdragen aan maatschappelijke transities (zoals de klimaattransitie) is dan ook een onderdeel van het analysekader van de adviescommissie, als onderdeel van het criterium strategische onderbouwing. Als kabinet zien wij de mogelijkheden die transities met zich meebrengen. Zo kunnen de juiste investeringen bijdragen aan een groter en robuuster verdienvermogen. Zulke voorstellen zijn dan ook interessant voor het Nationaal Groeifonds en wij juichen het indienen van deze voorstellen dan ook toe. Naast vergroening zijn er andere thema's waar maatschappelijke uitdagingen en economische groei hand in hand gaan, zoals gezondheid, digitalisering en onderwijs.

Tot slot is het zesde aandachtspunt van de Rli om de samenleving meer te betrekken bij de investeringen uit het Nationaal Groeifonds door heldere communicatie en met een brede blik advies over de voorstellen te verzamelen.

Wij onderschrijven het belang hiervan. Om het bredere publiek meer te betrekken bij het Groeifonds hebben we in de tweede ronde de Groei-plannen geïntroduceerd. Via een brede uitnodiging kon iedereen plannen voor Nederland aanleveren, die vervolgens door de departementen gebruikt konden worden bij de ontwikkeling van voorstellen. Vanaf de derde ronde zijn we voornemens om met een subsidieregeling te werken. Via deze regeling kunnen bijvoorbeeld ook consortia van bedrijven of andere veldpartijen een eigen voorstel indienen bij het Nationaal Groeifonds. Zo proberen we de hele samenleving te betrekken bij het Nationaal Groeifonds. Daarnaast is de adviescommissie zodanig samengesteld dat er voldoende expertise beschikbaar is om een objectief en kwalitatief hoogwaardig advies te kunnen geven over een divers palet aan voorstellen en betreft de commissie verscheidene externe experts. Om jongeren te betrekken wordt een Raad voor de Toekomst opgericht en om te voorkomen dat de baten van investeringen uit het Nationaal Groeifonds te eenzijdig neerslaan bij één groep of generatie, beziet het kabinet momenteel op welke manier een Generatietoets in het proces kan worden toegevoegd.

Om meer signalen van buiten naar binnen te halen zijn wij, naast ons platform www.nationaalgroeifonds.nl, recent actief geworden met Nationaal Groeifonds kanalen op Twitter en LinkedIn. Via deze kanalen delen wij transparant alle processtappen, zodat iedereen kan volgen wat er gebeurt en welke afwegingen gemaakt worden. Wij onderzoeken in de komende periode ook hoe de informatie over het Nationaal Groeifonds ontvangen wordt onder het publiek en stakeholders (waaronder het bedrijfsleven), zodat wij voor de communicatiestrategie feitelijke inzichten verzamelen.

Uitvoering van motie-De Jong c.s.

De motie van het lid Romke de Jong c.s.¹¹ verzoekt het kabinet om in kaart te brengen met welke wet- en regelgeving gehonoreerde voorstellen verder kunnen worden ondersteund. Op dit moment zijn vanuit het Nationaal Groeifonds middelen toegekend aan zeven projecten. Voor een aantal projecten zijn alleen reserveringen gedaan. Deze projecten zijn in

¹¹ Kamerstuk 35 850 XIX, nr. 4

deze inventarisatie buiten beschouwing gelaten. Hieronder is voor deze zeven projecten naast de wet- en regelgeving ook aandacht besteed aan andere ondersteunende maatregelen die het kabinet neemt om het succes van de voorstellen te vergroten.

GroenvermogenNL

De grootste belemmering voor investeringen in de ontwikkeling van nieuwe waterstoftechnologie, zoals beoogd met het voorstel GroenvermogenNL, is de geschatte onrendabele top van projecten voor waterstofproductie en -gebruik. Door deze onrendabele top investeren bedrijven minder in onderzoek en ontwikkeling dan maatschappelijk wenselijk is op gebied van waterstoftechnologie. Deze onrendabele top is het gevolg van het prijsverschil tussen het gebruik van waterstof en alternatieve opties voor CO₂-reductie. De voorgestelde aanscherping van het Europese emissiehandelssysteem (EU ETS) kan een belangrijke bijdrage leveren aan het verkleinen of verhelpen van deze onrendabele top op een efficiënte manier. Daarnaast beoogt het kabinet waterstofproductie en de aanleg van waterstofinfrastructuur financieel te ondersteunen.

Projecten kunnen te maken krijgen met onzekerheden en lopende beleids- en regelgevingstrajecten rondom marktordering en regulering infrastructuur op zee en het bijmengen van waterstof in het landelijk gasnetwerk. Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat werkt aan oplossingsrichtingen voor deze onderwerpen. Het Nationaal Waterstof Programma biedt waar nodig een toegankelijk kanaal aan marktpartijen die bij ontwikkeling van waterstofprojecten tegen belemmeringen in bestaande of nieuwe regelgeving aanlopen.

Health-RI

Bij Health-RI is door de adviescommissie Nationaal Groeifonds geoordeeld dat ze graag een duidelijke rol zien voor de ministeries van Economische Zaken en Klimaat, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Met intentiebrieven hebben deze ministeries hun steun verleend aan dit voorstel. Hiermee hebben ze ook aangegeven bij te willen dragen aan het wegnemen van organisatorische, sociale en ethische belemmeringen. Dit heeft geleid tot de vorming van een stuurgroep om de obstakels te inventariseren en te komen tot een stappenplan voor het wegnemen van deze obstakels. Hierbij wordt onder andere gekeken naar de ruimte die er momenteel in wet- en regelgeving is.

QuantumDeltaNL

De ambitie van het kabinet is en blijft om het sterkste ecosysteem van Europa te worden¹². Het kabinet zet in op het verbeteren van de toegang tot talent, kapitaal, kennis, (internationale) netwerken en markten voor de bedrijven¹³. Knelpunten zitten met name op het gebied van het aantrekken van talent, financiering en valorisatie.

Speciaal voor kennis en kapitaalintensieve bedrijven – zoals op het domein quantum – heeft het kabinet het «Deep Tech Fonds» gelanceerd¹⁴. Het Deeptech Fonds betreft een fonds dat investeringen in bedrijven met innovatieve complexe technologie, mogelijk kan maken. Mijn voorganger heeft uw Kamer in april 2021 geïnformeerd over het Deeptech fonds en de

¹² Kamerstuk 35 925 XIII, nr. 87

¹³ Kamerstuk 32 637, nr. 374

¹⁴ Kamerstuk 33 009, nr. 96

contouren geschetst van de opzet¹⁵. Daarnaast heeft het vorige kabinet bij het Belastingplan 2022 een fiscale regeling voor aandelenopties aangeboden, wat bij kan dragen aan het aantrekken van talent. Na zorgen in de Kamer over uitvoeringscapaciteit bij de Belastingdienst en de zorg dat het wetsvoorstel vooral door grote bedrijven kan worden gebruikt, is besloten om het wetsvoorstel aan te houden. De Kamer wordt op korte termijn geïnformeerd over de stand van zaken van dit wetsvoorstel. Het kabinet bekijkt ook hoe belemmeringen voor de valorisatie van publieke kennis weggenomen kunnen worden¹⁶. Verkend wordt hoe een impuls gerealiseerd kan worden, zodat de start en doorgroei van kapitaalintensieve startups – zoals quantumstartups – wordt bevorderd¹⁷.

RegMedXB

Wet- en regelgeving met betrekking tot regeneratieve geneeskunde staat bij RegMed XB hoog op de agenda. RegMed XB is aan het identificeren wat er qua (aanpassingen) in wet- en regelgeving nodig is voor verdere ontwikkeling en marktintroductie van regeneratieve geneeskunde therapieën. Dit is een doorlopend proces, waarbij waar nodig nauw contact is met relevante actoren zoals beleidsmakers. Indien investeringsvoorstellen tegen obstakels aanlopen zal het kabinet dit waar mogelijk mitigeren.

AiNed

De Europese Commissie heeft op 21 april 2021 een pakket rondom kunstmatige intelligentie (AI) gepresenteerd, met daarin een voorstel voor een AI-verordening. Die AI-verordening beoogt burgers in de Europese Unie vertrouwen te geven in AI door te zorgen dat er AI-systemen op de interne markt komen als er voldoende waarborgen zijn voor de bescherming van gezondheid, veiligheid en fundamentele rechten. De verordening biedt ook voor het AiNed-programma een kader voor het ontwikkelen en toepassen van mensgerichte AI. Dat doet het voorstel door:

- specifieke AI-toepassingen te verbieden (o.a. social scoring);
- aanbieders van AI-systemen met een hoog risico extra vereisten op te leggen met betrekking tot data, menselijke controle en documentatievereisten.

Leven Lang Ontwikkelen

Het investeringsvoorstel rondom Leven Lang Ontwikkelen (LLO) sluit goed aan op bestaande wet- en regelgeving. Recentelijk is bovendien vanuit het actieprogramma van LLO een verkenning opgezet naar het belang van skills op de arbeidsmarkt, genaamd Inzicht in Skills. In deze verkenning is in kaart gebracht welke knelpunten er zijn om tot een meer op skills gerichte arbeidsmarkt te komen. Dit betreft onder andere het ontbreken van een skillstaal, de kosten van deelname aan skills-initiatieven en dat vacatures meestal niet in termen van skills zijn geformuleerd.

Over deze verkenning en het vervolg daarop zal uw Kamer in de komende beleidsbrief (voorzien deze zomer) over LLO worden geïnformeerd.

¹⁵ Kamerstuk 32 637, nr. 451

¹⁶ Kamerstuk 35 925 XIX, nr. 87

¹⁷ Kamerstuk 33 009, nr. 99

Voor het Nationaal Onderwijslab worden momenteel geen obstakels voorzien. Dit voorstel kan goed in harmonie met bestaande wet- en regelgeving functioneren en sluit ook voldoende aan op aanpalende wet- en regelgeving. Vanzelfsprekend zal gemonitord blijven worden of wijzigingen in wet- en regelgeving het voorstel kunnen ondersteunen.

Afsluitend

In deze brief hebben wij uw Kamer ingelicht over de reactie van het kabinet op het advies van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur en hebben wij gehoor gegeven aan de motie van het lid De Jong c.s. omtrent het in kaart brengen van ondersteunende wet- en regelgeving bij de gehonoreerde voorstellen van de eerste ronde. Tegelijkertijd loopt op het moment de inhoudelijke beoordeling van de 35 investeringsvoorstellen van de tweede ronde die zijn doorgeleid naar de adviescommissie¹⁸.

Wij verwachten, op basis van het zwaarwegende advies van de adviescommissie, uw Kamer in april te informeren over het kabinetsbesluit omtrent de bekostiging van voorstellen in de tweede ronde van het Nationaal Groeifonds.

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

De Minister van Financiën,
S.A.M. Kaag

¹⁸ Kamerstuk 35 925 XIX, nr. 10