Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD DEN HAAG

Datum 17 mei 2023
Betreft Aanbieding evaluatie onderzoeksdeel van het Toekomstfonds

Geachte Voorzitter,

De afgelopen maanden heeft onderzoeksbureau Dialogic een evaluatie uitgevoerd van het deel fundamenteel en toegepast onderzoek (hierna: onderzoeksdeel) van het zogenoemde Toekomstfonds. Het Toekomstfonds is opgericht op verzoek van uw Kamer naar aanleiding van de motie-Pechtold c.s. uit 2014.[1] Het Toekomstfonds richt zich op het vergroten en beschikbaar stellen van (risico)financiering voor bedrijven en onderzoek om de innovatiekracht van Nederland te versterken. Het is een revolverend fonds, bestaand uit twee delen: een deel gericht op mkb-financiering, met regelingen als Vroege Fase Financiering en Seed Capital (hierna: bedrijvendeel), en het onderzoeksdeel.[2]

Vanuit het onderzoeksdeel zijn tot nog toe de regelingen Toekomstfondskrediet Onderzoeksfaciliteiten (TOF), Smart Industry Fieldlabs (SIF), Proof of Concept Faciliteit (PoC) en de Thematische Technology Transferregeling (TTT) gefinancierd[3]. Ook zijn als pilot van de laatstgenoemde regeling middelen beschikbaar gesteld voor het Oncode Institute.

Het Toekomstfonds is onderdeel van de EZK-begroting, maar (uitsluitend) voor het onderzoeksdeel hebben de ministers van Economische Zaken en Klimaat

[1] Kamerstukk 27406, nr. 210.
[2] De regelingen uit het bedrijvendeel zijn positief geevalueerd, voor het laatst in 2018. Zie Kamerstuk 32637 nr. 344 en bijlagen.
[3] Zie Kamerstuk 34000-XIII, nr. 150.

(EZK) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) een gezamenlijke beleidsverantwoordelijkheid. Wij bieden daarom de evaluatie gezamenlijk aan uw Kamer aan. In deze brief zetten wij de belangrijkste conclusies van de evaluatie uiteen en gaan we in op de vijf aanbevelingen uit de evaluatie.

Samenvatting van de conclusies

Onderzoeksdeel als geheel
Het doel van het onderzoeksdeel van het Toekomstfonds is investeren in fundamenteel en toegepast onderzoek. Hieraan is nader invulling gegeven door te investeren in onderzoeksfaciliteiten en in regelingen ten behoeve van valorisatie. Hierna benoemen wij de in onze ogen drie belangrijkste zaken die uit de conclusies naar voren komen.

De wat ons betreft belangrijkste conclusie uit het evaluatierapport over het onderzoeksdeel als geheel is dat het daarvoor gekozen middel, namelijk een revolverend fonds, niet goed aansluit op het doel om te investeren in onderzoek. De evaluatie constateert namelijk dat de revolverendheidseis knellend werkt bij het ontwerpen van een passend instrumentarium gericht op de doelenfinanciering van onderzoeksfaciliteiten en valorisatie. Dit verschilt wel per individueel instrument. Omdat de middelen binnen het Toekomstfonds moeten revolveren (voortvloeiend uit de motie-Pechtold c.s.), heeft volgens de evaluatie dan ook geen goede afweging plaats kunnen vinden welk middel (een basisfinanciering, een subsidie, een lening of andersoortige vormgeving) het meest geschikt is om de doelen te bereiken waarop het instrumentarium binnen het onderzoeksdeel gericht is.

Ten tweede wordt geconcludeerd dat in valorisatie en onderzoeksfaciliteiten structureel geïnvesteerd dient te worden, maar dat in de praktijk de financieringsbron vanuit het onderzoeksdeel hiervoor opdroogt. Dat heeft twee redenen. Ten eerste omdat de vanuit het onderzoeksdeel gedane investeringen niet volledig revolveren. Dit risico was reeds voorzien, zoals bij de oprichting van het Toekomstfonds met uw Kamer gedeeld.[4] Ten tweede doordat meevallers op de gasbaten zich niet hebben voorgedaan. Hierdoor is er ook geen bron om het fondsvermogen in het onderzoeksdeel toch op peil te houden. De evaluatie merkt daarom op dat financiering van valorisatie en onderzoeksfaciliteiten tot nog toe vooral uit tijdelijke impulsfinanciering bestaat. Ook wordt geconcludeerd dat er grote verschillen bestaan tussen hoger onderwijs- en onderzoeksinstellingen in hoe zij (financieel) invulling geven aan valorisatie.

Een derde belangrijke conclusie is dat de vormgeving van het onderzoeksdeel er de facto toe heeft geleid dat er een experimenteeromgeving is ontstaan, waar nieuwe instrumenten kunnen worden uitgeprobeerd en bij gebleken succes kunnen worden opgeschaald. Dit is volgens de evaluatie een welkome extra en onvoorziene opbrengst, maar rechtvaardigt in zichzelf niet de investering in het onderzoeksdeel van het Toekomstfonds.

[4] Kamerstuk 34000 XIII, nr 5, p. 4 en nr. 150, p. 3.

Individuele regelingen
De regelingen POC en met name TTT (en de pilot Oncode) zijn positief geëvalueerd, zowel qua doeltreffendheid als doelmatigheid, met de kanttekening dat veel van de baten in de nabije toekomst nog moeten materialiseren. Dat geldt niet voor de regelingen TOF en SIF die als onvoldoende doeltreffend en doelmatig worden gezien.

Aanbevelingen en reactie
De evaluatie doet de volgende vijf aanbevelingen:

a) Communiceer duidelijk en open over de andere invulling die het Onderzoeksdeel van het Toekomstfonds heeft gekregen en de (on)mogelijkheden wat betreft revolverendheid.
b) Ga na waarom sommige hoger onderwijs- en kennisinstellingen er wel en andere hoger onderwijs- en kenisinstellingen er minder in slagen hun valorisatieactiviteiten tenminste deels uit de reguliere eerste geldstroom te bekostigen.
c) Breng overzicht aan in de set van valorisatie-instrumenten en overweeg een integraal valorisatieprogramma om de derde kerntaak meer definitief vorm te geven. Zorg hierbij voor samenhang in het instrumentarium, juist ook met tijdelijke instrumenten zoals bijvoorbeeld het Nationaal Groeifonds (zie ook aanbeveling e).
d) Overweeg de instrumenten van het Onderzoeksdeel Toekomstfonds onder te brengen in het Bedrijvendeel van het Toekomstfonds en behoud het Onderzoeksdeel van het Toekomstfonds als experimenteeromgeving waar kleinschaliger beleidsexperimenten op het vlak van valorisatie zonder of met een substantieel lagere revolverendheidseis kunnen plaatsvinden.
e) Het is belangrijk valorisatie onderdeel te maken van investeringsprojecten van het Nationaal Groeifonds, maar wees voorzichtig om het valorisatiebeleid opnieuw exclusief aan een (vooralsnog) tijdelijk instrument als het Nationaal Groeifonds op te hangen.

De evaluatie geeft ons aanleiding om ons te beraden op de toekomst van het onderzoeksdeel van het Toekomstfonds. In lijn met aanbeveling a) onderschrijven wij dat het onderzoeksdeel niet zo heeft gefunctioneerd als oorspronkelijk voorzien. Gezien het uitblijven van meevallers op de gasbaten die wel waren voorzien ter dekking van het niet-revolverende deel van het onderzoeksdeel, zal dit ook in de toekomst niet het geval zijn. Een Toekomstfonds gebaseerd op gasbaten is daarmee niet langer actueel. Wij willen daarom de wijze waarop tot nu toe invulling is gegeven aan het Toekomstfonds heroverwegen. De conclusies uit de evaluatie geven daar ook aanleiding toe. Hoewel deze evaluatie geen betrekking heeft op het bedrijvendeel, zal de heroverweging betrekking hebben op het gehele Toekomstfonds. Dit lichten wij hierna toe.

Het Toekomstfonds richt zich op het vergroten en beschikbaar stellen van (risico)financiering voor bedrijven en onderzoek om de innovatiekracht van Nederland te versterken. Maar sinds de introductie van het Toekomstfonds is

de (geopolitieke) economische situatie sterk gewijzigd en zijn er beleidsdoelen bijgekomen die destijds nog nauwelijks een rol speelden. Bij deze nieuwe doelen kan (risico)financiering waarvoor het Toekomstfonds bedoeld is een rol spelen. Gelijktijdig concludeert de evaluatie dat een revolverend fonds als middel niet goed aansluit op de specifieke beleidsdoelen van enkele instrumenten daarbinnen. Dat geeft aanleiding om die bestaande beleidsdoelen te heroverwegen. Maar ook waar revolverende leningen als middel wel aansluiten op de daarmee nagestreefde beleidsdoelen, moeten mogelijk scherpere keuzes worden gemaakt om de toegevoegde waarde van het Toekomstfonds te maximeren ten behoeve van de innovatiekracht van Nederland.

Bij het heroverwegen van de bestaande doelen nemen we in overweging dat hier ondertussen deels ook andere financieringsbronnen beschikbaar voor gekomen zijn. Zoals de evaluatie reeds constateert, zijn er afgelopen zomer vanuit het Fonds voor Onderzoek en Wetenschap budgetten voor een periode van 10 jaar beschikbaar gesteld ten behoeve van investeringen in Grootschalige Wetenschappelijke Infrastructuur en faciliteiten voor toegepast onderzoek.[5] Voor wat betreft onderzoeksfaciliteiten is dus reeds voorzien in meer structurele financiering. Aanvullende nieuwe financiering hiervoor vanuit het Toekomstfonds, ligt daarom niet langer voor de hand.

Dit is niet het geval voor valorisatie, terwijl ook over dat beleidsdoel wordt geconcludeerd dat dit structurele financiering behoeft. Als gekeken wordt naar het bepalen van de (gewijzigde) beleidsdoelen, ligt het daarom voor de hand om het doel valorisatie te behouden. De invulling die met het Toekomstfonds aan dit doel wordt gegeven zullen we bezien in het licht van het gehele valorisatie-instrumentarium.

Overige aanbevelingen
Ten aanzien van aanbeveling c) onderschrijven wij dat er ruimte voor verbetering is wat betreft samenhang in het valorisatie-instrumentarium. Afgelopen najaar hebben wij uw Kamer geïnformeerd over onze gezamenlijke visie op valorisatie.[6] Daarin hebben wij een groot aantal acties opgenomen die bijdragen aan het vergroten van de impact van kennis. Met deze visie, in combinatie met het (door OCW en ondersteund door EZK) ingediende Nationaal Groeifondsvoorstel *Deltaplan valorisatie,* de investering in valorisatie via *Faculty of Impact* en de afspraken van OCW met de universiteiten en hogescholen in het bestuursakkoord hoger onderwijs en wetenschap, zetten wij belangrijke stappen in het creëren van meer samenhang in het valorisatie-instrumentarium. Het Toekomstfonds als een financieringsbron voor dat instrumentarium lijkt logisch om de impact van onderzoek en innovatie verder te versterken. Daarbij kijken wij in eerste instantie naar voortzetting van positief geëvalueerd bestaand instrumentarium. De eventuele toekenning van middelen aan het voorstel *Deltaplan valorisatie* speelt daarin ook een rol, omdat daarin reeds wordt voortgebouwd op de TTT-regeling.

[5] Zie Kamerstuk 31288 nr. 964, bijlage 1. Het gaat gemiddeld om zo'n € 100 mln per jaar.
[6] *Kamerbrief Innovatie en impact*, Kamerstuk 33009 nr. 117.

Bij het vormgeven van een samenhangend valorisatie-instrumentarium speelt tevens de vraag waarom sommige hoger onderwijs- en kennisinstellingen er wel en andere er minder in slagen hun valorisatieactiviteiten structureel te financieren. Conform aanbeveling b) willen wij het gesprek met betreffende instellingen faciliteren om hier beter inzicht in te krijgen. Dit kan onderdeel zijn van het lerende systeem, zoals door ons aangekondigd in eerder genoemde visie op valorisatie en impact. We beogen een continu gesprek tussen alle betrokkenen over hoe we het valorisatielandschap in Nederland kunnen verbeteren en hoe we daarin van elkaar kunnen leren. Dat levert ook inzicht op in de verschillende werkwijzen van hoger onderwijs- en kennisinstellingen.[7]

Conform aanbeveling d) zullen wij overwegen om het onderzoeksdeel te integreren in het bedrijvendeel. Dit nemen wij mee in onze hiervoor aangekondigde heroverweging van het Toekomstfonds. Ook zullen wij bezien in hoeverre het scheppen of behouden van een (formele) experimenteerruimte (al dan niet met een revolverendheidseis) binnen het Toekomstfonds nodig en wenselijk is, zoals aanbeveling d) tevens adviseert. Voor het bedrijvendeel van het Toekomstfonds geldt een andere financieringssystematiek dan in het onderzoeksdeel, waardoor het fondsvermogen daar wel op peil blijft. Integratie van het onderzoeksdeel in het bedrijvendeel kan dus mogelijk een oplossing bieden voor het knelpunt in het onderzoeksdeel dat het fondsvermogen niet op peil blijft.

Ten aanzien van het tweede deel van aanbeveling c) en aanbeveling e) merken wij tot slot op dat met name ontwikkelingen binnen het Nationaal Groeifonds (NGF) invloed zullen hebben op hoe het valorisatie-instrumentarium samenhangend vorm te geven. Bij daaruit gefinancierde voorstellen speelt valorisatie in toenemende mate een belangrijke rol. Met het ingediende NGF-voorstel *Deltaplan Valorisatie,* zou valorisatie een extra impuls kunnen krijgen. Een besluit hierover wordt voor deze zomer verwacht. Wij onderschrijven aanbeveling e) om het valorisatiebeleid niet volledig op te hangen aan het NGF. Gelijktijdig dient de impact van het NGF, in lijn met aanbeveling c) van de evaluatie, wel mee te worden genomen bij het creëren van een overzichtelijk en samenhangend valorisatie-instrumentarium.

Vervolg
Zowel het heroverwegen van de doelen van het Toekomstfonds en het ontwikkelen van een visie op de toekomst van (het onderzoeksdeel van) het Toekomstfonds, de uitkristallisering van de ontwikkelingen binnen het NGF, en het gesprek tussen onderwijs- en kennisinstellingen over hun valorisatieactiviteiten, vergt enige tijd. Wij streven ernaar uw Kamer dit najaar te informeren over onze visie op de inzet van het Toekomstfonds als geheel en de toekomstige vormgeving daarvan. Wij zullen bij de daarop volgende uitwerking daarvan ten aanzien van valorisatie de samenhang met het bredere valorisatiebeleid borgen.

[7] Conform het bestuursakkoord hoger onderwijs en wetenschap.

Directoraat-generaal
Bedrijfsleven & Innovatie
Directie Innovatie en Kennis

Ons kenmerk
DGBI-I&K / 26939950

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

Robbert Dijkgraaf
Minister van Onderwijs Cultuur en Wetenschap