

Vergaderjaar 2024–2025

33 009

Innovatiebeleid

Nr. 158

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 maart 2025

Met deze brief voldoe ik aan het verzoek van de heer Thijssen om uw Kamer in het eerste kwartaal van 2025 te informeren over de vervolgstappen met betrekking tot het 3%-actieplan.¹ Dit vooruitlopend op het uiteindelijke plan dat in het derde kwartaal zal worden gepresenteerd. Met deze brief stuur ik ook een eerste reactie op het manifest van de Tech Champions en het manifest van de Techtafel zoals verzocht door Kamerlid Sneller.^{2 3}

In deze brief ga ik specifiek in op het belang van de 3%-doelstelling voor R&D, benoem ik de belangrijkste knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen om investeringen in R&D te stimuleren en schets ik de vervolgstappen richting het actieplan. Tot slot geef ik een update over recente beleidsontwikkelingen waarmee het kabinet R&D-uitgaven bevordert.

Belang 3% R&D doelstelling

Het kabinet heeft de doelstelling om 3% van het bruto binnenlands product (bbp) in 2030 in R&D te investeren expliciet opgenomen in het regeerprogramma als speerpunt van het innovatiebeleid. Deze norm is essentieel is voor het concurrentievermogen van de Nederlandse economie en daarmee de welvaart in ons land op de lange termijn. De 3%-doelstelling, zoals vastgesteld door de Europese Unie (EU) en voortkomend uit de Lissabondoelstellingen, beoogt dat lidstaten ten minste 3% van hun bbp investeren in onderzoek en ontwikkeling. In een wereld waarin technologische ontwikkeling en innovatie steeds bepalender worden voor economische groei, zijn stabiele en substantiële investeringen in R&D onmisbaar om Nederland en de EU internationaal

¹ Toezegging nr. 202412-033.

² Tech Champions Manifesto (2024), <https://techchampions.nl/>, Aanpak van Tech ondernemers voor een veerkrachtig en ambitieus Nederland (2025), Tech ondernemers voor veerkrachtig en ambitieus Nederland.

³ Toezegging nr. 202502-14.

concurrerend te houden en oplossingen te vinden voor maatschappelijke uitdagingen. Recente publicaties, zoals het Draghi-rapport en het EU Competitiveness Compass, bevestigen de noodzaak hiervan. Draghi gaat zelfs een stap verder en pleit ervoor om het behalen van de 3%-norm een voorwaarde te maken voor EU-steun aan nationale innovatieprogramma's. Dit benadrukt de urgentie voor Nederland om hier actief op in te zetten.

Internationale concurrentie maakt het realiseren van deze doelstelling des te noodzakelijker. Landen als de Verenigde Staten (VS) en China hebben hun R&D-uitgaven de afgelopen jaren fors verhoogd en domineren inmiddels R&D-intensieve en strategische sectoren, zoals kunstmatige intelligentie, halfgeleiders en biotechnologie. De VS profiteert bovendien van een krachtig ecosysteem van private investeringen en durfkapitaal, waardoor innovatieve bedrijven sneller kunnen groeien en opschalen, en wat vaak ook Nederlandse en Europese bedrijven aantrekt.

Tegelijkertijd dwingen geopolitieke ontwikkelingen Nederland en de EU om sneller stappen te zetten richting strategische autonomie op het gebied van technologie en innovatie. De toenemende onzekerheid over internationale samenwerkingen onderstreept daarnaast niet alleen de noodzaak van een sterke en innovatieve defensie (-industrie), maar ook van een weerbare economie. Hiervoor is het essentieel om Europese capaciteiten te versterken en de onafhankelijkheid in cruciale technologieën te waarborgen. Met de Nationale Technologie Strategie (NTS) brengen we scherpe keuzes in beeld waar we op in moeten zetten. Als Nederland onvoldoende investeert in R&D, dreigt onze achterstand op te lopen met ingrijpende gevolgen voor onze innovatiekracht, werkgelegenheid, technologische autonomie en daarmee voor onze toekomstige welvaart. De R&D Top 30, een ranglijst van de meest innovatieve bedrijven in Nederland samengesteld door Technisch Weekblad, VNO-NCW en TNO, laat zien hoe afhankelijk de Nederlandse R&D-output is van een klein aantal bedrijven.⁴ Alleen al ASML investeerde in 2023 € 2,8 miljard in R&D, een bedrag dat ongeveer gelijkstaat aan de gezamenlijke investeringen van de volgende elf bedrijven uit de lijst. Toch spelen andere investeerders zoals Philips, Booking.com en NXP eveneens een cruciale rol in het behalen van de 3%-doelstelling.

Deze cijfers laten zien dat de R&D-intensiteit in Nederland kwetsbaar is. Dit onderstreept niet alleen het belang van een sterk vestigingsklimaat voor R&D-intensieve bedrijven, maar ook de noodzaak om meer startups en scale-ups te laten doorgroeien tot R&D-intensieve spelers. Dit vraagt om effectieve valorisatie van beschikbare kennis en sterke ecosystemen waarin kennisinstellingen en bedrijven samenkomen en elkaar versterken. De lagere R&D-intensiteit in Nederland hangt ook samen met onze sectorstructuur, die gekenmerkt wordt door een relatief grote dienstensector ten opzichte van de industrie. In de dienstensector vindt gemiddeld minder R&D plaats. Om de 3% te kunnen behalen is het op peil houden van het aandeel industrie dus ook van belang.⁵ Een robuust innovatie-ecosysteem waarin de hele keten van onderzoek, innovatie, valorisatie en verdienvermogen geborgd worden, is essentieel om onze R&D-intensiteit naar een structureel hoger niveau te brengen. Daarmee bieden we bedrijven de ruimte en kansen om zich te ontwikkelen tot wereldspelers

⁴ VNO-NCW (2024), Nederlandse hightechsector motor private R en D-uitgaven Nederland. <https://www.vno-ncw.nl/artikelen/nederlandse-hightechsector-motor-private-rd-uitgaven-nederland>

⁵ Erken, Van Es & Van Harn (2021), De lage R&D investeringen in Nederland kosten groei. <https://esb.nu/de-lage-rd-investeringen-in-nederland-kosten-groei/>

en maken we ons minder afhankelijk van een beperkt aantal grote ondernemingen.

Hiernaast is een hogere R&D-intensiteit onmisbaar voor het versterken van de arbeidsproductiviteit. Net als in veel andere ontwikkelde landen neemt de productiviteitsgroei in Nederland af, terwijl de arbeidsmarkt steeds krappere wordt en de vergrijzing toeneemt. Door te investeren in R&D en innovatie kunnen bedrijven efficiënter werken, waardoor Nederland met minder gewerkte uren meer economische waarde kan creëren. Dit is cruciaal om economische groei te behouden en de Nederlandse welvaart op lange termijn veilig te stellen. Voor de zomer informeer ik de Kamer over de Productiviteitsagenda, waarin dit onderwerp centraal staat en ook de link met R&D-uitgaven gelegd zal worden.

Op weg naar een 3 procent actieplan

Het kabinet werkt aan de totstandkoming van het uiteindelijke 3%-actieplan, waarmee zij uiteenzet hoe een structurele en geloofwaardige invulling kan worden gegeven aan de ambitie van de 3% R&D doelstelling uit het regeerprogramma. Een belangrijk onderdeel hiervan is het verkrijgen van inzicht in de verwachte ontwikkeling van publieke en private R&D-uitgaven bij ongewijzigd beleid richting 2030. In samenwerking met het Rathenau Instituut en TNO worden de verwachte investeringsniveaus geanalyseerd om te verhelderen welke aanvullende inspanningen nodig zijn om de 3%-doelstelling daadwerkelijk te realiseren. De noodzaak hiervan blijkt ook uit internationale vergelijking. Uit de meest recente cijfers van Eurostat blijkt dat Nederland met een R&D-intensiteit van 2,1% in 2023 onder het EU-gemiddelde valt en achterblijft bij landen als Duitsland (3,1%), België (3,3%), Oostenrijk (3,3%) en Zweden (3,6%), waar zowel private als publieke investeringen in onderzoek en ontwikkeling aanzienlijk hoger zijn.⁶ Deze cijfers onderstrepen het belang van een gerichte aanpak om de innovatiekracht te versterken en structurele groei van R&D-investeringen te realiseren.

Om hier effectief op in te spelen bouwt het kabinet samen met het bedrijfsleven en andere relevante stakeholders aan een samenhangend pakket van beleidsmaatregelen. Daarbij wordt aangesloten bij lopende initiatieven en trajecten, zoals het Pact voor het Ondernemingsklimaat. Binnen dit pact wordt gewerkt aan maatregelen die niet alleen de R&D-intensiteit in Nederland versterken, maar ook de bredere vestigingsvoorwaarden voor innovatieve bedrijven verbeteren. Door samen te werken met een brede groep stakeholders en de aansluiting te zoeken bij andere lopende trajecten binnen het Ministerie van Economische Zaken, ontstaat een goed gefundeerd en breed gedragen actieplan. Een plan dat niet alleen bijdraagt aan het behalen van de 3%-doelstelling, maar vooral ook aan de internationale concurrentiepositie en het lange termijn verdienvermogen van Nederland.⁷

Knelpunten en oplossingsrichtingen

Bedrijven, financiële instellingen en werkgeversorganisaties signaleren diverse knelpunten die de groei van R&D-investeringen in Nederland belemmeren. De Tech Champions en Tech voor Nederland benoemen ook

⁶ Eurostat (2024), EU spent € 381.4 billion on R&D in 2023. EU spent €381.4 billion on R&D in 2023 - News articles - Eurostat

⁷ Ridder, de M. (2024), R&D-investeringen jagen groei productiviteit niet altijd aan, ESB. R&D-investeringen jagen groei productiviteit niet altijd aan - ESB

diverse van deze punten in hun manifesten.⁸ Uit deze stukken en gesprekken met stakeholders blijkt dat een gebrek aan durfkapitaal een van de grootste barrières vormt, waardoor innovatieve bedrijven moeite hebben om op te schalen. Daarnaast wordt een tekort aan technisch talent genoemd als een beperkende factor voor innovatie en groei. Andere structurele uitdagingen die bedrijven ervaren zijn de hoge regeldruk, beperkte toegang tot fysieke ruimte, netcongestie en een gebrek aan testfaciliteiten. Bovendien geven bedrijven aan dat de verscheidenheid aan verschillende loketten en innovatieregelingen bij de overheid en de EU tot extra administratieve lasten, lange doorlooptijden en regeldruk leiden, wat het voor bedrijven moeilijker maakt om gebruik te maken van beschikbare ondersteuning. Nederland laat hiernaast kansen liggen op het gebied van valorisatie. Hoewel Nederlands (wetenschappelijk) onderzoek behoort tot de wereldtop, blijven we achter bij het valoriseren van die kennis. Zo genereren onze universiteiten relatief weinig spin-offs.⁹ Deze knelpunten onderstrepen dat het verhogen van R&D-uitgaven niet alleen afhankelijk is van extra publieke financiering, maar vooral vraagt om een brede en structurele aanpak die onderliggende belemmeringen wegneemt en een klimaat creëert waarin private investeringen worden gestimuleerd.

Om deze knelpunten gericht aan te pakken is een brede inventarisatie van beleidsopties uitgevoerd. Hieruit zijn drie hoofdlijnen geformuleerd die richting geven aan de verdere ontwikkeling van het 3%-actieplan. De eerste lijn richt zich op het stimuleren van meer en effectievere R&D bij bedrijven, bijvoorbeeld door het verlagen van kosten van onderzoek, het verkleinen van risico's en het vergroten van de potentiële opbrengsten van R&D-investeringen. De tweede lijn richt zich op het bevorderen van R&D-intensieve startups en scale-ups, onder andere door een focus op betere kennisvalorisatie en op de randvoorwaarden voor opschaling. De derde lijn beoogt het versterken van het Nederlandse ondernemingsklimaat, zodat zowel nationale als internationale bedrijven worden aangemoedigd om R&D-investeringen in Nederland te doen of uit te breiden.

Veel beleidsopties dragen bij aan meerdere van deze hoofdlijnen. Maatregelen gericht op het opleiden en aantrekken van meer technisch talent helpen bedrijven bijvoorbeeld niet alleen bij het uitvoeren van hun R&D-activiteiten, maar versterken ook het ondernemingsklimaat en het innovatie-ecosysteem als geheel. Door beleidsmaatregelen in samenhang te bezien en beschikbare middelen zo effectief mogelijk in te zetten, kunnen synergiën worden benut en kan effectiever worden gestuurd op het behalen van de 3%-doelstelling. Dit vraagt om een strategische en realistische aanpak, waarin het kabinet samen met bedrijven en kennisinstellingen kijkt naar de meest haalbare en impactvolle instrumenten om de innovatiekracht en concurrentiepositie van Nederland duurzaam te versterken.

Recente ontwikkelingen

Tijdens de verdere uitwerking van het 3%-actieplan wordt niet stilgestaan. Parallel hieraan vinden doorlopende ontwikkelingen plaats die eveneens kunnen bijdragen aan een toename van R&D-investeringen in Nederland, waaronder:

⁸ Zie bijvoorbeeld: het Tech Champions Manifesto (2024), <https://techchampions.nl/> en Tech voor Nederland (2025), Tech ondernemers voor veerkrachtig en ambitieus Nederland, TNO (2024), De lange weg voor Nederland naar de wereldwijde innovatietop of FME (2025), Technologische industrie wil meer investeren in innovatie, maar loopt tegen barrières aan | FME.

⁹ Zie bijvoorbeeld de Nederlandse scores in The European Deep Tech Report 2023 via <https://dealroom.co/uploaded/2023/09/The-European-Deep-Tech-Report-2023.pdf>.

- Mobiliseren institutionele beleggers en *blended finance* met Invest-NL: eind vorig jaar verstuurde ik al de kamerbrief «Investeren van institutionele beleggers in durfkapitaal».¹⁰ Hierin wordt uiteengezet welke belemmeringen institutionele beleggers ondervinden om meer te investeren in de Nederlandse durfkapitaalmarkt. Zoals in deze brief beschreven blijf ik samen met Invest-NL in gesprek met de pensioenfondsen over investeren in durfkapitaal. Een belangrijke actie die hieruit voortvloeit voor Invest-NL is het verkennen van een mogelijk fonds-in-fonds voor investeringen in startups en scale-ups. Ook werk ik met Invest-NL aan het inrichten van een *blended finance* faciliteit, voor meer mogelijkheden bij de inzet van de extra middelen voor Invest-NL uit het regeerakkoord.¹¹
- NFIA: de Invest in Holland Strategie 2025–2030 zet in op het aantrekken van buitenlandse bedrijven, die door middel van innovatie, verduurzaming of digitalisering bijdragen aan duurzame economische groei en het versterken van ecosystemen in Nederland.¹² Een deel van deze bedrijven heeft een R&D-component, die bijdragen aan het verhogen van private R&D-uitgaven en het behalen van de 3%-doelstelling. In 2025 wordt een evaluatie uitgevoerd over de werkzaamheden van NFIA in de periode 2019–2023. Hierbij wordt onder meer gekeken naar hoe acquisitiebeleid bijdraagt aan de 3%-doelstelling.
- AI-faciliteit: ik werk aan de mogelijkheid van het openen van een AI-faciliteit in Nederland, bestaande uit een supercomputer, kenniscentrum en dataopslag. Zo kunnen we binnen de EU een belangrijke positie bekleden op deze sleuteltechnologie. Hiermee geef ik uitvoering aan de motie van Kamerleden Kathmann, Vermeer en Koekkoek.¹³
- Innovatiedekking exportkredietverzekering: recent heeft de Minister van Financiën bekend gemaakt dat een pilot gestart wordt met een nieuwe «innovatiedekking» binnen de exportkredietverzekering. Dit houdt in dat nu ook dekking op financiering voor investeringen in de tien NTS-sleuteltechnologieën met exportpotentieel mogelijk is, zoals voor groene technologieën al kan met de «groenedekking». De innovatiedekking kan bedrijven helpen met een grote kapitaalbehoefte (scale-ups) en het mkb, die moeilijkheden ondervinden om aan financiering te komen. Hiermee is ook uitvoering gegeven aan de motie van Kamerlid Dassen over het verkennen van opties die de overheid heeft om garanties te bieden aan scale-ups.¹⁴
- Faciliteiten toegepast onderzoek: eerder heeft mijn voorganger u geïnformeerd over de eerste toekenning van middelen aan de meeste urgente investeringsprioriteiten van de toegepaste onderzoeksorganisaties (TO2) en de Rijkskennisinstellingen (RKI's).¹⁵ Hierbij informeer ik u dat ik met gebruikmaking van artikel 4, onderdeel b, van de Kaderwet EZK-en LNV-subsidies ook subsidie zal verlenen aan twee consortia om gezamenlijke faciliteiten te ontwikkelen voor onderzoek op het gebied van Duurzaamheid respectievelijk Digitalisering. Beide programma's zullen € 50 miljoen ontvangen, verspreid over vijf jaar, voor investeringen die het samenwerken op deze thema's zullen vereenvoudigen. Hiernaast zal ik dit jaar voor de tweede keer aan de TO2 en RKI's vragen om voorstellen aan te leveren voor de versterking en modernisering van hun onderzoeksfaciliteiten. Ik zal wederom op basis van advies van de commissie Jonkman een besluit nemen over de verdeling van de laatste € 100 miljoen over de betreffende voorstellen. Deze middelen voor onderzoeksfaciliteiten waren gereserveerd op

¹⁰ Kamerstukken 32 637 en 33 009 en 32 043, nr. 657.

¹¹ Kamerstuk 32 637, nr. 658.

¹² Kamerstuk 32 637, nr. 664.

¹³ Kamerstuk 26 643, nr. 1265.

¹⁴ Kamerstuk 33 009, nr. 154.

¹⁵ Kamerstuk 27 406, nr. 230.

basis van het vorige regeerakkoord. Vanzelfsprekend zal ik u over mijn besluit en de gehonoreerde voorstellen informeren.

De komende maanden wordt gewerkt aan de verdere uitwerking van beleidsopties die een wezenlijk verschil kunnen maken ten aanzien van de uitdagingen waar we in Nederland voor staan. Deze worden getoetst op draagvlak, uitvoerbaarheid en mogelijke impact in samenwerking met bedrijven, brancheorganisaties, kennisinstellingen, uitvoeringsorganisaties en (nationale en regionale) overheidsinstanties. Ik kijk ernaar uit u te informeren over de uitkomsten van dit traject in Q3 van dit jaar.

Ik ben voornemens om hierin ook uitgebreider in te gaan op het manifest van de Tech Champions en het manifest van de Techtafel zoals verzocht door Kamerlid Sneller.¹⁶

De Minister van Economische Zaken,
D.S. Beljaarts

¹⁶ Tech Champions Manifesto (2024), <https://techchampions.nl/>, Aanpak van Tech ondernemers voor een veerkrachtig en ambitieus Nederland (2025), Tech ondernemers voor veerkrachtig en ambitieus Nederland.