

Vergaderjaar 2009–2010

32 123 XII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2010

Nr. 42

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2009

1. Doel van brief

In deze brief stuur ik u, mede namens de ministers van Economische Zaken en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de staatssecretaris van Defensie, de voorstellen voor de oplossing van enige financiële kwesties die spelen richting het Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium. Daarmee wordt tegelijkertijd de verzelfstandiging van het NLR in financiële zin afgerond. De Rijksbijdrage aan het NLR wordt met die voorstellen op een dusdanig niveau gebracht dat een continuering van de onderzoekswerkzaamheden van het NLR ook in financieel opzicht voldoende geborgd is.

De werkzaamheden van het NLR, waarbij gebruik wordt gemaakt van de Grote Faciliteiten, zijn van groot belang voor de beleidsontwikkeling van de ministeries van Economische Zaken, Defensie en Verkeer en Waterstaat. Ook het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ondersteunt de activiteiten van het NLR. Vanzelfsprekend is ook overleg gevoerd met het NLR. Het NLR heeft ingestemd met de in deze brief voorgestelde oplossingen.

2. Achtergrondschets

De Stichting Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium (NLR) is een onafhankelijk Groot Technologisch Instituut (GTI), dat toonaangevend onderzoeks- en ontwikkelingswerk op het gebied van lucht- en ruimtevaart verricht. Het NLR neemt een vooraanstaande positie in, in de keten van theoretische kennisontwikkeling en toegepaste kennis.

Het NLR heeft tot 2002 op grond van de toen geldende wetgeving¹ jaarlijks een exploitatiesubsidie van de overheid ontvangen. Binnen de kaders van deze zogenaamde tekortfinanciering was de opbouw van een eigen vermogen, onder welke naam of op welke wijze dan ook, niet toegestaan.

Door middel van een wetwijziging² is het NLR met ingang van 2002 financieel verzelfstandigd en is de tekortfinanciering door middel van

¹ Wet van 31 mei 1937 (Stb. 523) tot omzetting van de Rijksstudiedienst voor de Luchtvaart in een Stichting.

² Wet van 18 april 2002, houdende wijziging van de Wet van 31 mei 1937 tot omzetting van de Rijksstudiedienst voor de Luchtvaart in een Stichting, Stb. 2002, 247.

exploitatiesubsidies beëindigd. Destijds is geen volledig onderzoek verricht naar de robuustheid van de financiële basis van het NLR, dat wil zeggen naar een antwoord op de vraag of het NLR beschikte over een voldoende financiële basis voor alle uit deze verzelfstandiging voor het NLR voortvloeiende financiële verplichtingen en onzekerheden.

Het NLR is door een, als gevolg van taakstellende bezuinigingen, sterk teruglopende jaarlijkse instandhoudingsbijdrage onvoldoende in staat gebleken om zowel de onderzoeksfaciliteiten als de huisvesting op een voldoende toekomstbestendig niveau te houden.

Tegen deze achtergrond behoeven sindsdien enige omvangrijke financiële kwesties steeds urgenter een oplossing. Dit betreft de huisvesting, vervangingsinvesteringen («upgrade») in de Large Low Speed Facility (LLF) en de financiering van de instandhouding van de Grote Faciliteiten.

3. Samenvattend overzicht van de omvang van de financiële problematiek in samenhang met de afronding van de verzelfstandiging van het NLR

De voorstellen voor de op te lossen financiële problematiek van het NLR en daarmee voor de afronding van de verzelfstandiging van het NLR hebben betrekking op de volgende onderdelen:

- Instandhoudingsbijdrage aan de Grote Faciliteiten: dit betreft de financiële dekking van de instandhouding van de grote onderzoeks- en testfaciliteiten. Het op een adequaat niveau houden van de grote faciliteiten vergt op jaarbasis structureel een additioneel bedrag van M€ 3,6.
- Renovatie en gedeeltelijke vervanging van de huisvesting: hiermee is eenmalig een bedrag van maximaal M€ 60 gemoeid.
- Vervangingsinvesteringen in het kader van de majeure «upgrade» van de Large Low speed Facility (Duits Nederlands Windtunnel; DNW/LLF): hiervoor is eenmalig een bedrag van M€ 25 benodigd, waarvan 50% ten laste van Duitse zijde.

4. Typering NLR

Het NLR is dé kennisorganisatie in Nederland op het gebied van lucht- en ruimtevaart. Qua rechtspositie is het NLR een privaatrechtelijke stichting zonder winstoogmerk. Het NLR verricht toegepast wetenschappelijk onderzoek, zowel voor de overheid als het bedrijfsleven, en beschikt daarvoor over grote onderzoeksfaciliteiten. Daarmee heeft het NLR een belangrijke positie in de keten van theoretische kennisontwikkeling en toegepaste kennis. Voorts voert het NLR maatschappelijk relevante projecten uit. Voor al deze typen van onderzoek maakt het NLR gebruik van de zogenaamde Grote Faciliteiten.

Het NLR is een onafhankelijk Groot Technologisch Instituut (GTI). In 2004 is het NLR, evenals TNO en de andere GTI's, onderwerp van herpositionering geweest door een Commissie onder leiding van de heer Wijffels. Deze commissie heeft met name ingezet op de omschakeling van aanbodsturing naar vraaggestuurde programmafinanciering. De Commissie heeft het NLR als een taakorganisatie gekwalificeerd en niet als een marktorganisatie.

Voorts heeft de Commissie Wijffels aangegeven dat de zogenaamde Grote Faciliteiten van de GTI's (bij het NLR onder meer de windtunnels en de simulatoren) uit hun aard niet, dan wel zeer marginaal kostendekkend zijn. De Commissie heeft de overheid opgeroepen tot het ontwikkelen van een mechanisme voor de financiering van deze Grote Faciliteiten. De onder de Commissie voor Economie, Kennis en Innovatie (CEKI) ressorterende werkgroep vraagsturing TNO/GTI's heeft een interdepartementale Werk-

groep Grote Faciliteiten ingesteld, die hiervoor voorstellen heeft ontwikkeld, die in het overleg tussen het penvoerend departement en het betreffende GTI tot uitvoering kunnen worden gebracht.

In het Kabinetstandpunt van april 2004 naar aanleiding van het rapport van de Commissie Wijffels ter zake van de Grote faciliteiten van TNO en de GTI's heeft het kabinet aangegeven dat het NLR een zelfstandige vraaggestuurde kennisonderneming dient te zijn in plaats van aanbodgestuurd. Sinds enige jaren richt het NLR zich op vier marktsegmenten, te weten civiele luchtvaart, militaire luchtvaart, vliegtuigontwikkeling en ruimtevaart. De onderzoeksactiviteiten worden uitgevoerd door drie divisies binnen het NLR en in een samenwerkingsverband met het Duitse collega-instituut DLR in de stichting Duits Nederlandse Windtunnels (DNW). Het NLR ondersteunt de overheid bij haar beleid, ondersteunt de Nederlandse krijgsmacht en versterkt het innoverend vermogen van bedrijven. Hiertoe maakt het NLR gebruik van zeven Grote Onderzoeksfaciliteiten¹. Bij de vraaggestuurde onderzoeksprogrammering voor de overheid wordt een onderscheid gemaakt tussen middellange termijn onderzoek (kennis voor beleid), lange termijn onderzoek (kennis als vermogen) en grote onderzoeksfaciliteiten (faciliteiten als vermogen).

5. Financiële positie NLR²

Het NLR heeft een omzet van M€ 76 op jaarbasis, waarvan omstreeks M€ 55 aan baten uit onderzoeksopdrachten (contractresearch) en M€ 21 uit vraaggestuurd onderzoek in het kader van overheidsprogramma's. De omzet is grotendeels (75%) afkomstig van nationale en internationale overheden (vooral EU) en publieke organisaties. De resterende omzet vloeit voort uit opdrachten van private partijen.

Deze bedragen zijn exclusief de omzet van de windtunnels (M€ 18). De windtunnels zijn ondergebracht in de Stichting Duits Nederlandse Windtunnels (DNW).

Het NLR is in staat jaarlijks een positief resultaat van omstreeks M€ 1 op zijn totale exploitatie te realiseren. Dit resultaat is inclusief een (beperkt) tekort op de exploitatie van de Grote Faciliteiten en DNW (-M€ 5,9 voor verrekening met de investeringsbijdrage van M€ 3,2).

Indien in lijn met de voorstellen van de interdepartementale werkgroep Grote Faciliteiten wordt overgegaan op het hanteren van calculatorische afschrijvingen³ neemt het exploitatietekort op de Grote Faciliteiten en de windtunnels toe met M€ 7,3 tot M€ 13,2. Deze correctie voor de afschrijvingskosten is noodzakelijk om de huidige lage boekhoudkundige afschrijvingen (als gevolg van veroudering door gebrek aan investeringsmiddelen) aan te passen tot een hoger structureel niveau, waardoor het NLR in de toekomst over voldoende middelen beschikt om vervangingsinvesteringen te plegen zonder een aanvullend beroep te behoeven te doen op financiering door de overheid. Deze berekeningswijze van de exploitatieverliezen van de grote faciliteiten van het NLR is in lijn met de methodiek, zoals voorgesteld door de reeds genoemde interdepartementale Werkgroep Grote Faciliteiten.

Het NLR krijgt jaarlijks van overheidswege een programmafinanciering van M€ 21 (pp 2008) voor vraaggestuurd onderzoek. Daarnaast ontvangt het NLR op jaarbasis een instandhoudingsbijdrage van M€ 3,2 van de Rijksoverheid. Deze instandhoudingsbijdrage bedroeg ongeveer M€ 9 aan het einde van de jaren negentig van de vorige eeuw. Vooral taakstellende bezuinigingen bij de Rijksoverheid lagen ten grondslag aan de terugloop.

Het NLR heeft bovenop de ingezette eigen middelen enige malen een extra Rijksbijdrage ontvangen in verband met pensioenproblematiek, de financiering van een sociaal plan en de financiering van de VUT. In de

¹ De Grote onderzoeksfaciliteiten van NLR betreffen ATM-simulators, vluchtnabootsers, laboratoriumvliegtuigen, avionica en environmental testfaciliteiten, prototypfabricage en testfaciliteiten, engineering- en constructiefaciliteiten en een aantal windtunnels (via de stichting Duits Nederlandse Windtunnel (DNW) in samenwerking met het Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt; DLR).

² De in deze paragraaf opgenomen beschrijving van de financiële positie van het NLR is om reden van consistentie gebaseerd op het door PriceWaterhouseCoopers in 2009 gehouden Vervolgonderzoek financiële analyse NLR. Als uitgangspunt voor dit onderzoek is de Begroting 2009 gebruikt.

³ Calculatorisch afschrijven komt neer op een continuering van de afschrijving na afloop van de levensduur van een actief.

periode 2002 tot en met 2006 is in totaal een extra bedrag ontvangen van omstreeks M€ 25.

Het personeelsbestand van het NLR is in de periode 2004/2005 met 270 fte afgenomen tot omstreeks 700 werknemers. In het onderzoek van PWC is geconstateerd dat de productiviteit bij het NLR op een redelijk hoog niveau ligt. De personeelskosten van het NLR vormen met M€ 54 de grootste kostenpost van het NLR.

De boekhoudkundige afschrijvingen belopen thans op jaarbasis omstreeks M€ 3. Dit relatief lage bedrag hangt samen met de relatief hoge leeftijd van de faciliteiten en de huisvesting. Toepassing van de calculatorische afschrijvingsmethodiek verhoogt de afschrijvingen tot een bedrag van omstreeks M€ 6.

Het NLR is, mede ten gevolge van de sterk teruggelopen instandhoudingsbijdrage, niet in staat zelfstandig de vervanging van de huisvesting en van grootschalige investeringen te financieren. Bij toepassing van calculatorische afschrijvingen stijgt het exploitatietekort, exclusief DNW, met M€ 3,2 van M€ 3,6 tot M€ 6,8.

De vrije reserves binnen het eigen vermogen van het NLR zijn in 2008, mede door verplichte stelselwijzigingen om te voldoen aan de Nederlandse verslaggevingsstandaarden, gedaald tot M€ 16, wat een solvabiliteitsratio van omstreeks 25% impliceert. Deze solvabiliteit is gezien de huidige situatie van het NLR toereikend.

Zowel in 2008 als in 2009 is extern onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om het NLR te voorzien van een robuuste financiële basis. Met name in het laatst gehouden onderzoek zijn oplossingsrichtingen op het gebied van de investeringen in de grote Faciliteiten en huisvesting geschetst. De nadere uitwerking daarvan is in paragraaf 8 opgenomen.

6. Nut en noodzaak van grote faciliteiten

In het kader van het recentelijk door PriceWaterhouseCoopers in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat gehouden Onderzoek Financiële Analyse Grote Faciliteiten NLR hebben de onderzoekers en het NLR verificatiegesprekken («consultaties») gehouden met de ministeries van VenW, Defensie en Economische Zaken teneinde vast te stellen of en zo ja, in welke mate het nut en de noodzaak van de grote faciliteiten van het NLR, zoals deze door de Commissie Wijffels en het Kabinet waren vastgesteld, nog steeds onverkort van kracht waren.

In die gesprekken is gezien:

- voor welke beleidsdoelen en/of concrete onderzoeksbehoeften de grote faciliteiten worden ingezet;
- in hoeverre eventueel van faciliteiten van derden gebruik zou kunnen worden gemaakt;
- wat de effecten zouden zijn van het niet langer beschikbaar zijn van de betreffende faciliteiten.

Het onderzoek heeft geleid tot de volgende conclusies:

1. Alle faciliteiten zijn direct of indirect gekoppeld aan beleidsdoelen van de overheid.
2. Vanwege het specifieke karakter van veel faciliteiten zijn nauwelijks binnen- of buitenlandse alternatieven beschikbaar.
3. Waar een alternatief beschikbaar is, leidt uitbesteding tot kennisverlies en mogelijk tot een vermindering van de flexibiliteit en een verhoging van de kosten.
4. De faciliteiten van het NLR zorgen voor de aansluiting van Nederland op belangrijke internationale ontwikkelingen op het gebied van innovatieve technologieën.

5. Defensie kan bepaalde soorten van onderzoek niet elders laten uitvoeren.
6. Sommige activiteiten en faciliteiten zijn zonder overheidsbijdrage te duur voor private partijen, terwijl zij noodzakelijk zijn voor de nationale luchtvaartsector. Ook in andere landen draagt de overheid bij in de instandhoudingskosten («level playing field»).
7. Het afstoten van bepaalde activiteiten of faciliteiten heeft vanwege het wegvallen van het «totaalpakket» consequenties voor de mogelijke instandhouding van andere faciliteiten of kennisgebieden.
8. In Nederland is er weinig tot geen overlap tussen NLR-faciliteiten en faciliteiten van derden.
9. Vanuit het NLR kan, in samenwerking met de Rijksoverheid, druk worden gezet op het streven om de windtunnels op Europees niveau te rationaliseren.

Deze conclusies zijn onderschreven door de betrokken departementen. Daarmee is de algemene conclusie gerechtvaardigd dat de Grote Faciliteiten, waaronder de windtunnels, integraal deel uitmaken van het door het NLR in te zetten onderzoeksinstrumentarium.

De conclusies laten overigens onverlet dat de Grote Faciliteiten efficiënt moeten blijven worden ingezet.

7. Kennis en Innovatie

Een belangrijke opgave waarvoor Nederland gesteld staat, is de wijze waarop Nederland als een economisch welvarend land ook bereikbaar, schoon en veilig kan worden gehouden tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten. Uitsluitend bestaande oplossingen volstaan daarvoor niet. Innovatie is daarom vereist.

In de Luchtvaartnota heeft het Kabinet aangegeven het van het grootste belang te achten dat de kennisontwikkeling in vliegtuigbouw, luchthavens, luchtvaart en luchtverkeer goed op elkaar wordt afgestemd en dat deze kennis wordt ingezet voor het realiseren van de geformuleerde ambities van de Nederlandse luchtvaart. Daartoe is recentelijk de publiek-private Kennis- en Innovatie Agenda Luchtvaart uitgebracht.

De Nederlandse luchtvaartsector heeft de ambitie om via de Kennis- en Innovatie-agenda Luchtvaart

- de internationale bereikbaarheid van Nederland te borgen door in te zetten op een kwalitatief hoogstaand netwerk van luchtverbindingen op aantrekkelijke luchthavens,
- de exportpositie van de kennisintensieve industrie te versterken door gezamenlijk te streven naar technologie-ontwikkeling, onder meer op het gebied van duurzaamheid, en
- de spin off van de luchtvaartsector te versterken door samenwerking met andere bedrijfstakken en met de overheid.

Ook de overheid maakt gebruik van innovatie om zijn doelen te bereiken. Per beleidsterrein is een aantal prioriteiten geformuleerd. In de strategische Kennis- en innovatieagenda Mobiliteit en Water van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zijn de prioriteiten van het Ministerie voor innovatie en de daarvoor benodigde kennis samengebracht. Deze agenda biedt daarmee voor de komende jaren een solide basis voor een creatieve en productieve samenwerking tussen overheden, bedrijfsleven en kennisinstellingen.

Op het beleidsterrein lucht- en ruimtevaart is een instituut als het NLR van groot belang voor de kennisontwikkeling en innovatie. In die zin is een voortzetting van de thans door het NLR uitgevoerde activiteiten gewenst. De internationale dimensie van die kennisontwikkeling en -toepassing zal steeds verder toenemen. Met de thans gevonden oplossing voor de financiële problematiek (zie paragraaf 8) zal het NLR ook in staat moeten zijn

zich ook op de internationale markt van het toegepast lucht- en ruimtevaartonderzoek te handhaven.

8. Aanpak financiering afronding verzelfstandiging NLR

Zoals eerder in deze brief is aangegeven hebben de financieringsvoorstellen voor de afronding van de verzelfstandiging van het NLR betrekking op de volgende onderdelen:

- Instandhoudingsbijdrage voor de Grote Faciliteiten: dit betreft de financiële dekking van de instandhouding van de grote onderzoeks- en testfaciliteiten. Dit vergt op jaarbasis structureel een additioneel bedrag van M€ 3,6.
- Renovatie en gedeeltelijke vervanging van de huisvesting: hiermee is eenmalig een bedrag van maximaal M€ 60 gemoeid.
- Vervangingsinvesteringen in het kader van de majeure «upgrade» van de Large Low speed Facility (DNW): hiervoor is eenmalig een bedrag van M€ 25 benodigd, gelijkelijk te verdelen over de Nederlandse en de Duitse partner.

Uit de gehouden onderzoeken en tijdens het gevoerde overleg tussen de betrokken departementen en het NLR is gebleken dat het NLR deze problematiek slechts gedeeltelijk zelf kan oplossen. Om die reden is besloten om vanuit het Rijk aan het NLR een zodanige financiële injectie te geven dat het NLR in staat is om zijn werkzaamheden op een structureel financieel verantwoorde wijze te continueren.

In het navolgende wordt nader ingegaan op elk van deze onderdelen.

8a. Instandhoudingsbijdrage Grote Faciliteiten NLR

Uit het gehouden onderzoek is gebleken dat de huidige instandhoudingsbijdrage van M€ 3,2 per jaar van de Rijksoverheid onvoldoende is voor de instandhouding van de Grote Faciliteiten, indien in het vervolg calculatorisch wordt afgeschreven conform de methodiek, die is voorgesteld door de reeds genoemde interdepartementale Werkgroep Grote Faciliteiten.

Op het in § 5 aangegeven exploitatietekort van de Grote Faciliteiten en de windtunnels ter grootte van M€ 13,2 op basis van calculatorische afschrijvingen wordt de huidige instandhoudingsbijdrage (M€ 3,2) van het Rijk in mindering gebracht. Door PriceWaterhouseCoopers zijn de mogelijkheden voor een bijdrage van het NLR onderzocht. Op grond daarvan is in het tussen de overheid en het NLR gevoerde overleg vastgesteld dat het NLR een bijdrage van M€ 6,1 kan leveren in de oplossing van de financiële problematiek, onder meer door een andere financiering van de windtunnels, efficiëntievergroting en rationalisatie van de windtunnels. Het verlengen van de afschrijvingstermijn van de laboratoriumvliegtuigen levert een verdere besparing van M€ 0,3 op. Er resteert dan een op te lossen tekort van M€ 3,6 per jaar.

Voor een robuuste financiering van de Grote Faciliteiten van het NLR is het derhalve noodzakelijk om de jaarlijkse instandhoudingsbijdrage met M€ 3,6 te verhogen van M€ 3,2 naar M€ 6,8.

De ministeries van Defensie, Economische Zaken, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Verkeer en Waterstaat dragen bij aan de verhoging van de instandhoudingsbijdrage.

Op basis van een toedeling van een indicatieve verdeling van de omzet binnen de Grote Faciliteiten van het NLR naar de beleidsvelden van de ministeries van Defensie, Economische Zaken en Verkeer en Waterstaat is een verdeelsleutel afgesproken. Op basis daarvan draagt het ministerie

van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap jaarlijks M€ 0,35 bij, Verkeer en Waterstaat M€ 0,9, Economische Zaken M€1 en Defensie M€ 1,35.

De dekking van de departementale bijdragen geschiedt binnen de respectieve begrotingen, met dien verstande dat Economische Zaken en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hun extra bijdragen in mindering brengen op hun aandeel in de rijksbijdrage voor de vraaggestuurde programmering. Het voor de vraaggestuurde programmafinanciering beschikbare bedrag van M€ 21 daalt navenant en gaat grotendeels ten laste van het vraaggestuurde onderzoek van Economische Zaken. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is voornemens om mede namens Defensie, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Economische Zaken de additionele instandhoudingsbijdrage bij Voorjaarsnota 2010 in de Begroting te verwerken.

Volledigheidshalve meld ik u dat in de toekomst alle (vervangings-) investeringen met een waarde van meer dan M€ 2,5 voorafgaande goedkeuring van de overheid zullen behoeven. Het NLR zal ter zake van een dergelijke investering een voldoende uitgewerkte business case aan de minister van Verkeer en Waterstaat moeten voorleggen, die daarover in overleg met zijn collega's van de overige betrokken departementen zal besluiten.

8b. Financiering renovatie en gedeeltelijke vervanging huisvesting

Zowel door de Rijksgebouwendienst als door een extern onderzoeksbureau is onderzoek gedaan naar de noodzaak van een vernieuwing van de huisvesting van het NLR. De kosten van verschillende varianten zijn daarbij onderzocht. Uiteindelijk is een renovatie en een gedeeltelijke vervanging van de gebouwen op de twee huidige locaties (Amsterdam en Marknesse) voor M€ 60 de goedkoopste variant gebleken.

Voorts is een vergelijkend onderzoek gehouden tussen de huisvestingskosten in geval van renovatie, c.q. gedeeltelijke vervanging en de huurkosten van een gelijke hoeveelheid kantoorruimte over een periode gelijk aan de afschrijvingstermijn.

Op basis van de gemaakte vergelijking is in het overleg tussen de departementen en het NLR de conclusie getrokken dat een renovatie, c.q. vervanging van de gebouwen op de bestaande locatie het meest efficiënt blijkt te zijn en tevens voldoet aan de wensen van de gebruikers.

Het NLR heeft in het verleden geen financiële reserves kunnen en mogen opbouwen voor de herhuisvesting. Als oorzaak daarvan kan onder meer worden genoemd de wettelijke regeling van de exploitatiesubsidie (tekortfinanciering), die vermogensopbouw heeft uitgesloten. Daarnaast heeft in afwachting van de resultaten van het onderzoek naar de herpositionering van TNO en de GTI's (Commissie Wijffels) in het kader van de verzelfstandiging van het NLR geen onderzoek plaats gehad naar de aanwezigheid van een voldoende financiële basis om de uit de verzelfstandiging voor het NLR voortvloeiende financiële onzekerheden (waaronder het reeds op dat moment bestaande achterstallig onderhoud) op te vangen.

VenW heeft op basis van de uitgevoerde onderzoeken toegezegd te zorgen voor een financieringsregeling van de huisvesting, waarbij VenW op basis van verschillende onderzoeken heeft vastgesteld dat de kosten van de renovatie, c.q. gedeeltelijke vervanging maximaal M€ 60 belopen. Het NLR draagt in eerste aanleg zelf zorg voor de financiering in de vorm van een bancaire lening (bouwdepot). Verkeer en Waterstaat zal, indien mogelijk, een garantie afgeven voor die lening en daarenboven bijdragen aan de aflossing en rente van deze lening. Deze bijdrage krijgt de volgende vorm:

1. Een bijdrage van M€ 5,5 ten laste van de Begroting 2009 van Verkeer en Waterstaat. Met deze bijdrage in de vorm van een eenmalige afkoop van de kosten van de werkzaamheden ter zake van voorontwerp, definitief ontwerp, bouw- en milieuvergunningen procedure, bestek en eerste aanbestedingen kan het NLR de kosten daarvan in de betreffende jaren dekken. Deze bijdrage wordt door middel van een afzonderlijke subsidiebeschikking aan het NLR ter beschikking gesteld.
2. Een op een interne herprioritering gebaseerde bijdrage van gemiddeld M€ 1 per jaar uit begrotingshoofdstuk XII, specifiek uit het budget van het Directoraat-Generaal Luchtvaart en Maritieme Zaken, ten behoeve van de aflossing van en de rentebetaling over de door het NLR af te sluiten lening ten behoeve van de huisvesting. Deze bijdrage wordt verstrekt vanaf het moment waarop het NLR de aflossings- en renteverplichtingen is aangegaan tot en met het jaar waarin de door het NLR op te nemen lening volledig is afgelost. Over de wijze waarop dit bedrag jaarlijks ter beschikking aan het NLR wordt gesteld heeft nog nader overleg plaats;

De mogelijkheid van een aanvullende jaarlijkse bijdrage door de overheid aan de aflossing en rente heeft de aandacht van de overheid. Deze mogelijkheid wordt niet op voorhand uitgesloten. Evenmin wordt een dergelijke bijdrage toegezegd.

Naast de overheidsbijdrage draagt het NLR ook zelf bij aan de aflossing en rentebetaling en wel uit de volgende posten:

- a. De aan het NLR toe te kennen jaarlijkse loon- en prijscompensatie, voor zover deze aan begrotingshoofdstuk XII wordt toegekend en vervolgens wordt toebedeeld aan de in de begroting opgenomen subsidies ter zake van het vraaggestuurde onderzoeksprogramma en de instandhoudingsbijdrage aan het NLR. Er is uitgegaan van een structureel jaarlijks met K€ 300 toenemende loon- en prijscompensatie. De daadwerkelijk in enig jaar toegekende loon- en prijscompensatie kan hiervan afwijken. In voorkomende gevallen wordt dit afwijkende bedrag ingezet voor de rente. De inzet van de loon- en prijscompensatie uit Hoofdstuk XII ten behoeve van de financiering van de huisvesting van het NLR komt ten laste van het vraaggestuurde onderzoek van Verkeer en Waterstaat.
- b. De in de kostprijs en de tarieven van het NLR op te nemen afschrijvingskosten ter zake van de nieuwe huisvesting, die vervolgens niet worden gereserveerd voor toekomstige huisvesting, maar wordt aangewend voor de aflossing van de lening. Deze post wordt na verloop van tijd op M€ 2 geraamd; De financiering van een toekomstige vernieuwing van de huisvesting speelt pas weer op de zeer lange termijn en kan worden geborgd door toepassing van afschrijvingen gedurende de na aflossing van de lening resterende standaardlevensduur en van calculatorische afschrijvingen na de standaardlevensduur.
- c. De rentebaten uit de voorfinanciering van programmabudget. Deze worden op K€ 150 per 1% rente geraamd.
- d. Indien de bovenstaande elementen onvoldoende soelaas zullen blijken te bieden voor de reguliere betaling van de aflossing van en de rente over de door het NLR af te sluiten lening, wordt, na overleg met het NLR en in overeenstemming met de (in ontwikkeling zijnde) ministeriële regeling ter zake van de Rijkssubsidie aan het NLR, incidenteel als ultimum remedium de bijdrage aan de vraaggestuurde programmafinanciering in enig jaar ten laste van het vraaggestuurde onderzoek van Verkeer en Waterstaat met maximaal 5% verminderd. De mogelijke inzet van deze 5% is in het kader van de financiering van de huisvesting niet cumulatief. Het uit deze subsidiekorting voortvloeiende bedrag wordt aangewend voor de aflossing en rente van die lening. De afspraken ter zake van de financiering van de huisvesting worden bij separate brief aan het NLR vastgelegd, los van de (in ontwikkeling zijnde)

ministeriële regeling NLR ter zake van de Rijkssubsidie voor het vraaggestuurde onderzoeksprogramma en de instandhoudingsbijdrage.

In overleg met het NLR en het ministerie van Financiën zal worden onderzocht of een lening met een lager rentepercentage door middel van schatkistbankieren voor het NLR mogelijk is en vanuit het perspectief van de algemeen geldende voorwaarden voor schatkistbankieren aantrekkelijk is.

8c. Vervangingsinvesteringen van de LLF («upgrade»)

De Large Low Speed Facility (LLF) is eigendom van DNW, waarin ook de andere Nederlandse en Duitse windtunnels zijn ondergebracht. DNW wordt voor 50% gefinancierd door het NLR. De andere 50% wordt gefinancierd door de Duitse overheid via het Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR), de Duitse zusterorganisatie van het NLR.

DNW heeft een wereldreputatie op het gebied van toegepast aerodynamisch en aero-akoestische onderzoek. Windtunnelonderzoek draagt onder meer bij aan aanzienlijke verbeteringen op het gebied van veiligheid, emissies en geluid rondom luchthavens, waarmee invulling wordt gegeven aan de beleidsdoelen van de overheid.

DNW heeft een omzet van omstreeks M€ 18 per jaar.

De (internationale) positie van DNW loopt gevaar als niet tijdig een aantal grote investeringen wordt gedaan in een aantal segmenten van de DNW die, deels door veroudering, deels door nieuwe onderzoekbehoefes van de markt, aan modernisering toe zijn. De totale uitgaven hiervan zijn geraamd op M€ 25. Deze uitgaven gaan de gebruikelijke bedragen ter zake van de onderhouds- en vervangingsinvesteringen van M€ 1,8 per jaar uit de exploitatie van DNW ver te boven.

De noodzakelijke upgradings is in twee fasen voorzien. De eerste fase omvat de meest urgente aanpassingen, die nodig zijn om de dienstverlening op korte termijn in lijn te brengen met de huidige onderzoeken. Deze eerste fase betreft investeringen ten behoeve van grondsimulatie (M€ 8) en investeringen ter verbetering van de akoestische kwaliteit van de windtunnel (M€ 3), tezamen derhalve M€ 11. DLR heeft zijn 50%-aandeel (M€ 5,5) hierin al verleend. Het NLR heeft de Nederlandse overheid verzocht om de andere helft te financieren. Zoals al eerder aangegeven, is het NLR niet in staat om zelfstandig de vervanging van grootschalige investeringen te financieren.

Het ministerie van Economische Zaken is bereid gevonden om het Nederlandse aandeel in de financiering van de eerste fase ten laste van zijn begroting voor 2009 beschikbaar te stellen en heeft bij Najaarsnota 2009 een bedrag van € 5,5 mln overgemaakt naar de begroting van Verkeer en Waterstaat. Dit bedrag zal nog in 2009 aan het NLR worden uitbetaald als een eenmalige afkoop.

De tweede fase van de update van de windtunnel is over 3 jaar voorzien. Hiervoor is een investering van M€ 14 geraamd, die eveneens in twee gelijke delen over de Nederlandse en Duitse aandeelhouder zal worden verdeeld. Over het met deze tweede fase gemoeide bedrag zal te zijner tijd nog overleg moeten plaats hebben tussen het Rijk en het NLR. Dat doet overigens niet af aan het eigenstandige nut van de thans in de eerste fase te plegen investeringen.

9. Ministeriële regeling Rijkssubsidie NLR

Ten tijde van de verzelfstandiging van het NLR is geen ministeriële regeling ter zake van de subsidie aan het NLR opgesteld ter vervanging van de (thans nog steeds) bestaande Beheerovereenkomst (d.d. 5 maart 1956) en het Convenant (d.d. 28 december 1992). Met de in deze brief opgenomen afspraken over de financiering van de Grote Faciliteiten en de huisvesting van het NLR is een continuering van de onderzoekswerkzaamheden van het NLR ook in financieel opzicht voldoende geborgd en kan worden voorkomen dat er in de naaste toekomst wederom ad hoc oplossingen noodzakelijk zijn voor zich onverhoopt voordoende financiële tegenvallers. De enige uitzondering daarop betreft de instandhouding van de grote vervangingsinvesteringen («upgrades») van de Large Low speed Facility (LLF), omdat hiervoor, door het buiten de kostprijs houden van de afschrijvingen, geen reserveringen kunnen worden getroffen. Enerzijds vergen deze upgrades zeer aanzienlijke bedragen en anderzijds komen zij slechts zeer incidenteel voor.

De financiering van een toekomstige vernieuwing van de huisvesting speelt pas weer op de zeer lange termijn en kan worden geborgd door toepassing van afschrijvingen gedurende de na aflossing van de lening resterende standaardlevensduur en van calculatorische afschrijvingen na de standaardlevensduur. Op dit moment is een nieuwe ministeriële regeling inzake de subsidiëring van het NLR nog in ontwikkeling. In deze regeling zullen de afspraken over de financiering van het vraaggestuurde onderzoeksjaarprogramma en de jaarlijkse instandhoudingsbijdrage ten behoeve van de Grote Faciliteiten van het NLR duidelijk worden vastgelegd.

Omdat de subsidie betrekking heeft op het verrichten van onderzoek, dat ten dienste staat van alle belanghebbenden (Overheid en bedrijfsleven) en op jaarbasis binnen de voorheen geldende maximale bedragen blijft, is melding van de ministeriële regeling aan de Europese Commissie overeenkomstig artikel 108, derde lid, van het nieuwe EG-verdrag (VWEU) niet nodig. Hierbij geldt de voorwaarde dat de subsidie niet voor commerciële activiteiten wordt gebruikt.

10. Conclusie

Met de voorstellen in deze brief voor de oplossing van de financiële restproblematiek van de verzelfstandiging van het NLR, die zowel vanuit het perspectief van het NLR als vanuit het perspectief van de overheid verantwoord is, stelt de overheid het NLR in staat om in de toekomst blijvend zijn belangrijke rol in het onderzoeks- en ontwikkelingswerk op het gebied van lucht- en ruimtevaart te blijven vervullen. Naast het R&D-plan Defensie is ook de recentelijk ontwikkelde Kennis- en Innovatie-Agenda Luchtvaart een belangrijk richtinggevend element. Met deze voorstellen is de verzelfstandiging van het NLR thans zodanig afgehecht dat het NLR voldoende eigen vermogen heeft om voortaan vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid eventueel optredende financiële tegenvallers zelf op te lossen.

Begrotingstechnisch wordt het vorenstaande (voor zover relevant) in de Voorjaarsnota 2010 verwerkt, voor zover niet anders vermeld.

De minister van Verkeer en Waterstaat,
C. M. P. S. Eurlings

Bijlage: Afschrift van brief van minister van Verkeer en Waterstaat aan het NLR inzake de afspraken in het kader van de financiële afronding van de verzelfstandiging van het NLR en is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.