

Vergaderjaar 2021–2022

35 925

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

Nr. 173

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 juli 2022

Hierbij zend ik u het interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) Publieke investeringen in een politiek-bestuurlijke context: *Waar voor ons geld*. Centraal in dit onderzoek staat de vraag hoe het kabinet efficiënt en effectief kan investeren in maatschappelijke opgaven, zoals de klimaatverandering, de stikstofproblematiek en de ontsluiting van nieuwe woningbouwlocaties.

Om deze en andere grote maatschappelijke uitdagingen het hoofd te bieden heeft het kabinet ambitieuze plannen. Zo wil het kabinet bijvoorbeeld een koploper zijn bij het tegengaan van de opwarming van de aarde en moet Nederland in 2050 klimaatneutraal zijn. Ook vervroegt het kabinet de doelstellingen in de wet stikstofreductie en natuurverbetering van 2035 naar 2030. Om deze ambities te realiseren kiest het kabinet onder andere voor omvangrijke investeringen, zoals via het klimaatfonds en het transitiefonds landelijk gebied.

Het IBO bevestigt dat Nederland voor grote maatschappelijke opgaven staat en dat publieke investeringen een belangrijk onderdeel van de oplossing zijn. Tegelijkertijd blijkt uit het IBO dat publieke investeringen niet zonder uitdagingen zijn, en de investeringsplannen van het kabinet daarmee niet zonder risico's.

Een belangrijke observatie van het IBO is ook dat de druk op de politiek om met snelle en daadkrachtige oplossingen te komen voor maatschappelijke problemen, een dynamiek schept waarin realisme en transparantie over de planning van investeringen naar de achtergrond kunnen verdwijnen. Het kabinet herkent deze dynamiek, die niet mag leiden tot onrealistische plannen. Bij grote ambities hoort transparantie over de doelstellingen, instrumentkeuze en voortgang. Er kunnen zich tegenvallers voordoen op de voortgang of de budgettaire consequenties. Hier moeten we niet voor weggijken. Het kabinet is zich bewust van deze risico's. Een hoog ambitieniveau vraagt dus om een scherp oog voor de realiteit gedurende rit. Het budgetrecht van het parlement en haar controlerende

functie vragen om goede monitoring en evaluatie van de plannen. En de omvang van de financiële afspraken vergt dat we de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitgaven scherp in beeld houden.

Het IBO doet waardevolle aanbevelingen om risico's te minimaliseren en de doelen van het kabinet te bereiken. Het IBO doet vier hoofdaanbevelingen. Deze hoofdaanbevelingen zijn verder geconcretiseerd en hebben allen één of meerdere concrete handelingsperspectieven:

1. Stel het doel van het beleid centraal;
2. Weeg investeren altijd goed af, ook tegen andere vormen van overheidsingrijpen;
3. Ontwikkel en integreer kennis van de vormgeving en inrichting van investeringen;
4. Maak weloverwogen keuzes bij de vormgeving van fondsen.

Hieronder zet ik uiteen hoe het kabinet de lessen wil benutten om de ambities uit het Coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) zo efficiënt, effectief en snel mogelijk te realiseren. Daarbij hanteert deze kabinetsreactie dezelfde definitie van investeringen als het IBO. Dit is de economische definitie van publieke investeringen, waarbij het brede welvaartspectief wordt meegenomen. Met Publieke investeringen bedoel ik hier dan ook overheidsuitgaven die één of meerdere van de soorten kapitaal (menselijk, natuurlijk, sociaal of economisch) vergroten.

Stel het doel van beleid centraal

Publieke investeringen zijn volgens het IBO een middel om een doel te behalen, investeren zou geen doel op zich moeten zijn. Het kabinet onderschrijft dit. Zo is het bijvoorbeeld geen doel op zich om een weg aan te leggen, maar gaat het uiteindelijk om bereikbaarheidsverbetering. Door dit doel voor ogen te houden, komen ook andere oplossingen in beeld, zoals de afspraken met het bedrijfsleven en overheden over thuiswerken uit het Coalitieakkoord. Hierbij is het zo dat het ook kan gaan om *doelen* (meervoud). Bij beleid is het ook vaak goed als er integraal gekeken wordt en er dus ook meerdere doelen tegelijkertijd worden meegenomen in de maatregelen. Dit kan de doeltreffendheid van beleid ten goede komen. Een verdere nuance is dat het bijvoorbeeld bij transities soms nodig kan blijken om investeringen te doen die zich nog niet bewezen hebben. Het blijft dan echter onverminderd van belang dat we dan zoveel mogelijk kiezen voor beleid op basis van inzichten in wat (waarschijnlijk) werkt.

Het IBO beveelt aan om daarom altijd te beginnen met duidelijke beleidsdoelen en een adequate beleidsvoorbereiding. De hulpmiddelen die hiervoor bestaan, zoals *Beleidskeuzes uitgelegd* (CW3.1) en het *Integraal Afwegingskader* (IAK), hebben volgens het IBO nog te vaak een hoog plichtmatig karakter. Het kabinet herkent dat het gebruik en de naleving van deze instrumenten nog beter kan. Een goede onderbouwing van voorstellen vooraf stimuleert het nodige gesprek over de nagestreefde doelen en over wat het kabinet en het parlement willen bereiken. Ook maakt deze inzichtelijk *hoe* het kabinet denkt dat de ingezette instrumenten bijdragen aan het behalen van de doelen. Hiertoe zet het kabinet zich de komende tijd ook in voor een goede naleving van *Beleidskeuzes uitgelegd*. Doelstelling is dat alle beleidsvoorstellen met significante budgettaire impact die naar het parlement worden verstuurd, een onderbouwing bevatten op onder meer de doelen en de daartoe ingezette beleidsinstrumenten (conform *Beleidskeuzes uitgelegd*). In de evaluatie van de nieuwe werkwijze die eind dit jaar start neem ik bovenstaande mee.

Het IBO constateert daarnaast dat het uitgeven van middelen (uitputting) geen doel op zich moet zijn. Volgens het IBO gaat de aandacht in het parlement te vaak uit naar de uitputting als een afgeleide van het doelbereik. Het kabinet onderschrijft dit. Niet de uitputting van middelen, maar de resultaten van beleid zouden voorop moeten staan in het debat. Daarom is heldere en transparante communicatie over de eigenlijke voortgang van het doelbereik en de oorzaak van eventuele tegenvallers essentieel. Ook het verbeteren van de ramingen in de begroting draagt hieraan bij. Zoals het IBO terecht constateert is onder het recent ingevoerde investeringsplafond straks meer ruimte om flexibeler om te gaan met de budgetten en om te verantwoorden over mijlpalen en doelen. Ook wil ik – zoals het IBO aanbeveelt – in samenspraak met de Ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en Defensie onderzoeken hoe het gebruik van de instrumenten overprogrammering en het nieuwe investeringsplafond in de praktijk nog meer bij dragen aan realistische plannen, effectief doelbereik en transparante en heldere communicatie aan het parlement. De ambitie is om dit onderzoek vóór de volgende kabinetsperiode af te ronden.

Weeg investeren altijd goed af, ook tegen andere beleidsinstrumenten

Het IBO stelt dat alternatieven, of een mix met andere instrumenten zoals bepalen, reguleren of normeren doelmatiger en doeltreffender kan zijn dan op zichzelf staande publieke investeringen. Bovendien kan de overheid niet oneindig investeren en is het gebonden aan de eigen capaciteit en capaciteit bij zowel publieke als private partijen. Daarom is volgens het IBO continu aandacht nodig voor relevante schaarstes en alternatieve beleidsopties – zeker als schaarstes de realisatie van het doel vertragen of in gevaar brengen. Daarnaast signaleert het IBO het risico dat publieke investeringen private investeringen kunnen verdringen zeker als er sprake is van schaarste. Het kabinet onderschrijft deze bevindingen. Private investeringen zijn ook hard nodig, bijvoorbeeld om de klimaatdoelen te kunnen halen. Publieke investeringen zouden daarom ook aanvullend en stimulerend moeten zijn op private investeringen.

Het IBO beveelt aan om jaarlijks een beknopte monitor in de Rijksbegroting op te nemen over de voortgang van het Coalitieakkoord en daarbij aandacht te besteden aan de uitvoerbaarheid van voorgenomen investeringsbeleid. Om invulling te geven aan deze aanbeveling is het kabinet voornemens om voortaan in de departementale begrotingen, jaarverslagen, de Miljoenennota en het Financieel Jaarverslag Rijk te rapporteren over de investeringen uit het Coalitieakkoord die onder het investeringsplafond vallen. Deze toelichting moet inzichtelijk maken in hoeverre de investeringsplannen van het kabinet op schema liggen en realistische ramingen bevorderen. Daarbij rapporteert het kabinet dan over de eventuele vertragingen, onderuitputting en de onderliggende oorzaken en risico's. Voor deze toelichting wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de voortgangsinformatie die de vakdepartementen rapporteren in hun departementale begrotingen. Doel is uiteindelijk ook de doelmatigheid en tijdigheid van investeringen te vergroten door oorzaken van vertragingen eerder en gerichter inzichtelijk te maken en aan te pakken. Deze toelichting biedt zo essentiële informatievoorziening aan het parlement en een waardevolle basis voor bijsturing. Met deze rapportage geeft het kabinet ook invulling aan de motie van de leden Grinwis en Stoffer over een analyse van het risico op onderuitputting.¹

¹ Kamerstuk 35 925, nr. 158.

Het IBO beveelt daarnaast ook een overkoepelende, integrale uitvoerings-toets van voorgenomen beleid aan. Het kabinet herkent de meerwaarde hiervan, vooral voor nieuwe coalitie- of regeerakkoorden. Dat is immers het moment dat er veel nieuw beleid in de steigers wordt gezet en inzicht in de overkoepelende uitvoerbaarheid in het bijzonder van belang is. Het volgende kabinet doet er dan ook goed aan om vanaf de start aandacht voor deze aanbeveling te hebben.

Het IBO constateert verder dat nog niet altijd duidelijk is hoe de omvang van investeringen uit het Coalitieakkoord zich verhouden tot de beoogde oplossingen. Hoewel het kabinet ook ziet dat veel plannen al degelijk zijn uitgewerkt, onderschrijft het dat de verdere uitwerking van concrete projecten en programma's prioriteit moet krijgen. Het kabinet onderschrijft óók dat bijstelling van gereserveerde middelen daarna mogelijk moet blijven. Zoals gezegd, de focus dient niet op uitputting van budgetten te liggen. Het doelbereik moet voorop staan, niet de uitputting van middelen.

De bekostiging van opgaven vanuit het Coalitieakkoord vindt voor een belangrijk deel plaats vanuit fondsen. Het kabinet zal toezien dat maatregelen waarvoor aanspraak wordt gedaan op middelen uit de fondsen aan de voorkant worden getoetst op onder meer doelmatigheid en doeltreffendheid, in lijn met verschillende moties van de Tweede Kamer.² In het wetsvoorstel en bijbehorende memorie van toelichting voor het Klimaatfonds zal worden opgenomen dat met deze toets ook de verhouding tot andere klimaatmaatregelen zoals normering en beprijzing wordt meegenomen. De planning van de evaluatie op de uiteindelijke doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid dat (mede) door de fondsen wordt gefinancierd, zal te vinden zijn in de Strategische Evaluatie Agenda van het betreffende departement. Daarnaast is het van belang om de fondsen ook integraal te evalueren, hierin staat het functioneren van het fonds als geheel centraal. Daarbij zal worden meegenomen in hoeverre de inrichting van het fonds en het besluitvormingsproces leidt tot doelmatige uitkomsten. Deze evaluaties zullen plaatsvinden overeenkomstig de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek. Op hoofdlijnen is uw Kamer hierover ook al geïnformeerd bij de Kamerbrief van 10 juni 2022.³

Ontwikkel en integreer kennis in de vormgeving en inrichting van investeringen

Voor de ontwikkeling en integratie van kennis in de vormgeving en inrichting van investeringen is net als in dit IBO aandacht gevraagd in het Coalitieakkoord. Kennis is noodzakelijk voor een goede uitvoering, aanbesteding, monitoring en bijsturing van investeringen. Het kabinet herkent dat voldoende capaciteit voor de kennis- en evaluatiefunctie van belang is. Voldoende kennis van investeringen aan de voorkant bij het opstellen van voorstellen verhoogt de kwaliteit van deze voorstellen. Tegelijkertijd vergt dit maatwerk per departement. Ook herkent het kabinet nut en noodzaak van een goede evaluatieprogrammering bij departementen, waarop ook de genoemde evaluaties van de fondsen een plek zullen krijgen. De Strategische Evaluatie Agenda's van departementen bieden hier concrete handvatten voor. Met een heldere planning van voorgenomen onderzoek en evaluaties en hoe deze zich bijvoorbeeld verhouden tot besluitvormingsmomenten, biedt elk departement een goede basis voor het gesprek met het parlement.

² Bijvoorbeeld motie Heinen-Grinwis (Kamerstuk 35 925, nr. 149), de motie-Nijboer (Kamerstuk 36 100, nr. 9) en de motie Inge van Dijk (Kamerstuk 35 925, nr. 157).

³ Kamerstuk 35 925 IX, nr. 33.

Maak weloverwogen keuzes bij de vormgeving van fondsen

Naast de monitoring en evaluatie bevat het IBO ook waardevolle aanbevelingen voor de vormgeving van fondsen. Het IBO constateert dat het Coalitieakkoord vier aandachtspunten formuleert voor de inrichting van de fondsen die niet onverminderd verenigbaar zijn, namelijk planningszekerheid, doorzettingsmacht van verantwoordelijke bewindspersonen, controle op doelmatigheid en doeltreffendheid door de Minister van Financiën en stevige parlementaire controle en democratische legitimering. Daarom is het nodig dat hier heldere en duidelijke keuzes in gemaakt worden.

Het kabinet onderschrijft deze aanbevelingen. In de wetsvoorstellen en de bijbehorende memorie van toelichting voor het Klimaatfonds en het Transitiefonds komt een voorstel voor de vormgeving van het betreffende fonds. Er wordt gestreefd de wetsvoorstellen voor beide fondsen in het najaar aan het parlement aan te bieden. Bij de behandeling van deze wetsvoorstellen kan het parlement indien gewenst in debat met het kabinet over de voorgestelde vormgeving. Juist bij fondsen is het van belang dat we ons voor langere tijd committeren om zo de benodigde zekerheid aan marktpartijen, medeoverheden en maatschappij te bieden. Onderdeel hiervan is dat we aan de voorkant heldere keuzes maken over de inrichting van de fondsen, de mogelijkheden tot bijsturing gedurende de looptijd en de invloed en rol van het parlement.

Het IBO beveelt aan om in de communicatie rondom de instellingswetten van de fondsen duidelijk te maken hoe is geleerd van eerdere fondsen en welke elementen wel en niet wenselijk zijn om mee te nemen. Het kabinet zal het parlement in het najaar daarom informeren hoe de lessen van het Nationaal Groeifonds en het Fonds Economische Structuurversterking in de vormgeving van de fondsen is meegenomen. Daarnaast vraagt het IBO aandacht voor de additionaliteit van fondsen. Het uitgangspunt van het kabinet is dat elk fonds additioneel is ten opzichte van andere fondsen en van reguliere begrotingen. Dit is van belang om te voorkomen dat beleidsdoelen uit verschillende bronnen gefinancierd worden. Het achterliggende risico is dat verschillende potten met hun eigen doelstellingen en dynamiek de integrale afweging belemmeren. Het maakt verantwoordelijkheden diffuus en kan zo tot ondoelmatigheden leiden. Het voorstel is daarom om elk nieuw fonds in het wetsvoorstel van een duidelijke en onderscheidende doelstelling te voorzien. Zo wordt in het wetsvoorstel van het Klimaatfonds een duidelijke koppeling met de doelstellingen van de Klimaatwet voorzien. Dit sluit aan bij een van de lessen die het IBO formuleert voor de begrotingsfondsen, namelijk het risico van een «geld zoekt bestemming» dynamiek. De koppeling is belangrijk om de fondsen op hun doeltreffendheid en doelmatigheid te kunnen evalueren.

Ten slotte

Het kabinet hoopt met bovenstaande voorstellen op basis van het IBO bij te dragen aan doelmatige en doeltreffende investeringen. Het doel daarbij is zoveel mogelijk maatschappelijke impact geven en een altijd beperkte hoeveelheid middelen. Kortom: waar voor ons geld.

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