

Vergaderjaar 2021–2022

35 976

Regels inzake instelling van een Nationaal Groeifonds (Wet Nationaal Groeifonds)

A

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

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 november 2021

Op 7 september 2020 hebben wij de uitgangspunten van het Nationaal Groeifonds (hierna: het Groeifonds) met de Tweede Kamer gedeeld¹. Op 1 december 2020 hebben wij toegezegd om een voorstel voor een Instellingswet voor het Groeifonds in de vorm van een begrotingsfonds in te dienen².

In deze brief lichten wij een aantal punten uit het wetsvoorstel nader toe. Verder verwijzen wij u naar het wetsvoorstel voor de Wet Nationaal Groeifonds (hierna: het wetsvoorstel) en het nader rapport in reactie op het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel wordt gelijktijdig met deze brief aan de Tweede Kamer voorgelegd. Daarnaast gaan we in deze brief in op een aantal toezeggingen en moties. Op 1 november jl. hebben wij de Tweede Kamer geïnformeerd over de stand van zaken bij de tweede ronde van het Nationaal Groeifonds³.

Doel van het wetsvoorstel

Met het wetsvoorstel wordt het fonds, conform artikel 2.11 van de Comptabiliteitswet 2016, bij wet ingesteld om het afzonderlijk beheren van ontvangsten en uitgaven van het Rijk voor het Groeifonds mogelijk te maken. Bij het opstellen van het wetsvoorstel is zoveel mogelijk aangesloten bij de huidige vormgeving van het fonds, zoals beschreven in de Kamerbrief over de oprichting van het Groeifonds⁴. Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is dan ook een zo beleidsneutraal mogelijke omzetting van de huidige vormgeving van het fonds. Het begrotingsfonds komt in de plaats van het huidige fonds, dat is vormgegeven als een niet-departementale begroting.

¹ Kamerstuk 35 300, nr. 83

² Kamerstuk 35 570 IX, nr. 23

³ Documentnummer 2021Z19120

⁴ Kamerstuk 35 300, nr. 83

Het wetsvoorstel regelt onder meer het doel van het fonds, de criteria op hoofdlijnen voor toekenning van middelen uit het fonds, de aard van de uitgaven en de ontvangsten van het fonds, het versterken van de autorisatiefunctie en de informatiepositie van het parlement via een meerjarenprogramma en de instelling van de Adviescommissie Nationaal Groeifonds (hierna: adviescommissie). Ook bevat dit wetsvoorstel een facultatieve grondslag voor subsidieregeling die directe uitgaven uit het begrotingsfonds mogelijk maakt. Verderop in deze brief geven we de stand van zaken van de subsidieregeling.

De Minister van Financiën en de Minister van Economische Zaken en Klimaat zijn beiden als fondsbeheerders aangewezen in het wetsvoorstel, overeenkomstig de eerdergenoemde brief aan de Tweede Kamer van 7 september 2020⁵. De fondsbeheerders, die op basis van artikel 2 van het wetsvoorstel ook de begroting van het Groeifonds beheren, dienen jaarlijks de begroting van het fonds in en leggen daarover verantwoording af aan het parlement.

Stand van zaken subsidieregeling

In de genoemde brief van 7 september 2020 is een subsidieregeling aangekondigd die veldpartijen rechtstreeks toegang geeft tot het Nationaal Groeifonds. Dit creëert een mogelijkheid voor veldpartijen, naast de al bestaande mogelijkheid voor departementen, om een voorstel in te dienen. Bij het uitwerken van de subsidieregeling blijkt echter dat het niet eenvoudig is om volledig aan alle uitgangspunten van de Kamerbrief van 7 september 2020 te voldoen. In die constructie ontstaan er namelijk twee routes voor toegang tot het Groeifonds. Hierdoor ontstaat er juridisch een onderscheid tussen voorstellen uit het veld en van departementen, terwijl een integrale weging en gelijke behandeling van alle voorstellen een belangrijk uitgangspunt is. Ook blijkt dat sommige grote complexe voorstellen met veel verschillende betrokken partijen en financieringsvormen zich niet eenvoudig lenen voor indiening in een subsidieregeling.

Het kabinet streeft ernaar om toegang voor veldpartijen tot het fonds goed in te bedden. Daarbij staat voorop dat alle voorstellen door de adviescommissie op dezelfde hoge kwaliteitseisen worden getoetst en dat alleen de beste voorstellen worden geselecteerd. Het uitwerken van een goede wijze om dit te realiseren heeft meer tijd nodig. Daarbij wordt gekeken naar twee mogelijkheden: een subsidieregeling, en een betere borging van de rol van veldpartijen binnen de departementale route. Het wetsvoorstel bevat een grondslag die een subsidieregeling mogelijk maakt. Deze grondslag kan benut worden, maar verplicht er niet toe, een zogeheten kan-bepaling. Daarnaast bevat het wetsvoorstel de grondslag voor de departementale route. Wij streven ernaar om uw Kamer begin 2022 nader te informeren over de toegang voor veldpartijen tot het fonds.

Werkwijze adviescommissie

De rol van de adviescommissie is om op basis van expertadvies en het eigen oordeel te komen tot een onafhankelijk en objectief advies aan de fondsbeheerders omtrent de voorstellen die vanuit het fonds kunnen worden bekostigd. Binnen de door het kabinet vastgestelde criteria heeft de adviescommissie de ruimte om de werkwijze en analysemethoden in te vullen. Hiervoor stelt de adviescommissie een analysekader op. Het analysekader dat de adviescommissie gebruikt voor de tweede ronde is bijgevoegd als bijlage 1. De adviescommissie heeft op basis van de ervaringen uit de eerste ronde het analysekader verder verduidelijkt en verfijnd.

⁵ Kamerstuk 35 300, nr. 83

De taken en samenstelling van de adviescommissie zijn op dit moment vastgelegd in het Instellingsbesluit Adviescommissie Groeifonds⁶. Dit Instellingsbesluit wordt geactualiseerd en zal worden omgezet in een ministeriële regeling op grond van het wetsvoorstel. Deze regeling zal tegelijk met deze wet in werking treden. Binnen de kaders van het huidige Instellingsbesluit en in de toekomst de ministeriële regeling opereert de adviescommissie onafhankelijk en heeft de ruimte om haar eigen werkwijze en analysemethoden te bepalen.

Planning

Begin 2022 zullen wij Uw Kamer nader informeren over de wijze waarop veldpartijen toegang tot het fonds zullen krijgen. Vervolgens zullen de bestuurlijke afspraken voor de departementale route, de ministeriële regeling met betrekking tot de adviescommissie en de mogelijke subsidieregeling worden uitgewerkt. Uw Kamer zal hierover worden geïnformeerd.

Afhankelijk van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel, is het streven dat het wetsvoorstel op 1 juli 2022 in werking zal treden. We streven ernaar dat dat de eventuele subsidieregeling, de bestuurlijke afspraken en de ministeriële regeling met betrekking tot de adviescommissie gelijktijdig met het wetsvoorstel van kracht worden en dat daar in de derde ronde in 2022 gebruik van gemaakt kan gaan worden. Over het tijdpad van de derde ronde zullen wij u op een later moment informeren. De eerste begroting van het Groeifonds-begrotingsfonds kan dan voor het begrotingsjaar 2023 worden voorbereid en op Prinsjesdag 2022 worden gepresenteerd.

Voortgang eerdere toezeggingen en moties

Wij hebben in een eerdere Kamerbrief⁷ een aantal toezeggingen aan de Eerste en Tweede Kamer gedaan. Hierbij informeren wij u over de stand van zaken.

Wij hebben in die brief toegezegd om de CO₂-prijs mee te nemen in de maatschappelijke kosten- en batenanalyse van de voorstellen en daarbij de efficiënte CO₂-prijs te hanteren. De adviescommissie heeft dit opgenomen in haar werkwijze.

Daarnaast is toegezegd een generatietoets toe te passen in het proces van het Groeifonds. De generatietoets, die nog door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal worden gepubliceerd, moet worden aangepast voor de toepassing in het proces van het Nationaal Groeifonds. Mede hierom, en om meer informatie te vergaren over de mogelijke uitkomsten van de generatietoets, wordt er op korte termijn geoefend met het toepassen van deze toets bij de beoordeling van de Groeifonds-voorstellen. We zullen de uitkomsten van deze pilots meenemen in de vormgeving van de generatietoets in toekomstige rondes van het Groeifonds en we streven ernaar om de generatietoets toe te passen vanaf de volgende (de derde) investeringsronde.

Daarnaast hebben wij toegezegd om een Raad voor de Toekomst (RvdT) op te richten⁸, die als aanjager kansrijke domeinen en thema's identificeert die belangrijk zijn voor het vergroten van de welvaart van toekomstige generaties. Sinds maart dit jaar hebben er kennismakings- en verkenningsgesprekken plaatsgevonden tussen het SER Jongerenplatform (JP) en het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat over invulling van

⁶ Staatscourant 2020, 47298

⁷ Kamerstuk 35 570 XIX, nr. 23

⁸ Kamerstuk 35 570 XIX, nr. 23

deze RvdT. De RvdT kan met vakdepartementen spreken over kansrijke voorstellen voor volgende rondes.

Eind 2020 hebben wij, op verzoek van het lid Stoffer in het notaoverleg op 3 december 2020, toegezegd om te bezien of het begrip additionaliteit aangescherpt kan worden in het wetsvoorstel. De toegangspoort kent twee criteria die zien op additionaliteit: additionaliteit aan private investeringen en additionaliteit aan publieke uitgaven. De toezegging betrof additionaliteit aan publieke uitgaven, ingegeven vanuit de zorg dat het Groeifonds traditionele projecten bekostigt die ook vanuit de reguliere begroting bekostigd kunnen worden. In het, op basis van geleerde lessen uit de eerste ronde, vernieuwde propositieformulier⁹ voor potentiële indieners zijn beide begrippen omschreven.

In het wetgevingsoverleg van 30 juni 2021 is een aantal moties aangenomen, waarvan we hier de stand van zaken schetsen.

De motie van de leden Van der Lee en Grinwis¹⁰ verzoekt de regering om aan te geven hoe wordt omgegaan met de aanbevelingen van het Centraal Planbureau (CPB). Het betreft de opmerking van het CPB dat de beoordelingscriteria van het Groeifonds zich vooral richten op bbp-groei, dat deze focus op bbp-groei eenzijdig is en niet alle relevante brede welvaartseffecten meeneemt en dat het fonds gebaat zou zijn bij de formulering van heldere maatschappelijke missies. Het kabinet vindt het belangrijk om, in samenhang met de inzet op brede welvaart en maatschappelijke missies, in te zetten op groei van het toekomstige verdienvermogen van Nederland. Die groei is namelijk hard nodig om de grote uitdagingen van onze tijd aan te gaan en de daartoe benodigde transitie te financieren. De ontwikkeling van het bbp is en blijft daarbij een belangrijke economische indicator van deze groei. Omdat het CPB terecht constateert dat deze indicator ook tekortkomingen kent, zijn er meer vereisten voor bekostiging vanuit het fonds. Zo dient de som van maatschappelijke kosten en baten positief te zijn en dienen voorstellen niet-strijdig te zijn met kabinetsbeleid, op het gebied van bijvoorbeeld natuur en milieu, gezondheid en sociaal welzijn. Hierdoor komen alleen investeringen met een positief effect op brede welvaart in aanmerking voor financiering. Daarbij heeft het kabinet gekozen voor drie pijlers die bij kunnen dragen aan deze ambitie: kennisontwikkeling, infrastructuur en onderzoek, ontwikkeling en innovatie. Het kabinet meent dat de adviescommissie hiermee voldoende criteria tot haar beschikking heeft om een evenwichtige afweging te maken en acht het niet wenselijk om naast deze pijlers ook voorwaarden te stellen aan missies waaraan projecten zouden moeten bijdragen. Wel is het aannemelijk dat voorstellen die ons toekomstig verdienvermogen versterken en een positieve maatschappelijk impact hebben in veel gevallen kunnen bijdragen aan een maatschappelijke missie. Zoals in de brief van 7 september 2020 geformuleerd zullen we in de toekomst onze welvaartgroei ten dele op een andere manier moeten genereren. Het verdienmodel van de toekomst moet evenwichtig zijn en milieu, mensen en samenleving respecteren. De adviescommissie heeft in haar eerste rapport aangegeven bijzonder geïnteresseerd te zijn in dit type voorstellen. In het analysekader van de adviescommissie wordt de bijdrage van voorstellen aan de maatschappelijke transities dan ook meegewogen. De uitkomst van de eerste ronde – met voorstellen op het gebied van gezondheidszorg, waterstof en onderwijs – laat dat zien. In het nader rapport bij het wetsvoorstel dat is opgesteld naar aanleiding van

⁹ <https://www.nationaalgroeifonds.nl/documenten/formulieren/2021/06/11/propositieformulier-nationaal-groeifonds-2e-ronde>

¹⁰ Kamerstuk 35 850 XIX, nr. 12

het advies van de Raad van State wordt hier ook op ingegaan en in het wetsvoorstel is het begrip duurzaam verdienvermogen nader ingevuld.

De motie Romke de Jong c.s., verzoekt de regering in kaart te brengen met welke wet- en regelgeving de projecten verder kunnen worden ondersteund.¹¹ Het kabinet zal de Kamer hier begin volgend jaar apart over informeren.

De motie Grinwis c.s.¹² verzoekt de regering periodiek een tussenevaluatie uit te voeren, te beginnen na de tweede ronde. Conform de Kamerbrief van 7 september 2020¹³ zal twee jaar na de oprichting van het fonds een tussenevaluatie plaatsvinden. Op basis van de resultaten hiervan zal het kabinet desgewenst met de Kamer in gesprek gaan. Daarnaast is in de het wetsvoorstel middels een evaluatiebepaling voorzien in een vijfjaarlijkse evaluatie.

De motie van het lid De Jong¹⁴ verzoekt de regering om in samenwerking met de adviescommissie er zorg voor te dragen dat aandachtspunten bij de ingediende projectplannen breed worden gedeeld, zodat er voor aanvragen in de volgende rondes duidelijkheid bestaat over de gewenste kwaliteitseisen voor ingediende voorstellen. De lessen van de adviescommissie staan uitgebreid beschreven in het adviesrapport¹⁵ dat de fondsbeheerders op 9 april 2021 aan uw Kamer hebben aangeboden en welke daarmee openbaar zijn geworden. De adviescommissie en het CPB geven daarin algemene aanbevelingen mee en aanbevelingen gericht op specifieke voorstellen. Toekomstige indieners kunnen hier hun voordeel mee doen.

Verder is via de motie van de leden Heinen c.s.¹⁶ toegezegd dat het kabinet bij volgende beoordelingsrondes ook aangeeft hoe de goedgekeurde projecten passen binnen de brede groeistrategie van het kabinet. Deze motie zullen wij bij de komende rondes opvolgen.

De motie Amhaouch en De Jong¹⁷ roept op om aandacht te hebben voor het benutten van internationale kansen en dit aan de adviescommissie mee te geven. Het kabinet onderschrijft het belang om over de grenzen heen te kijken en met name Europees samen te werken om economische ecosystemen van betekenis op te bouwen en het verdienvermogen te versterken¹⁸. De adviescommissie moedigt in haar eerste adviesrapport indieners nadrukkelijk aan om internationale aansluiting te zoeken in projecten en te leren van andere landen. Daarnaast heeft de adviescommissie buitenlandse experts ingeschakeld om de projecten te beoordelen en de strategische kansen voor Nederland in te schatten.

De tweede motie van de leden Amhaouch en De Jong¹⁹ verzoekt de regering om na de tweede ronde samen met departementen te bezien of de betrokkenheid van de regio's voldoende is geborgd en of er richting regio's aanvullende voorlichting nodig is. Deze motie zal het kabinet na de

¹¹ Kamerstuk 35 850 XIX, nr. 4

¹² Kamerstuk 35 850 XIX, nr. 10

¹³ Kamerstuk 35 300, nr. 83

¹⁴ Kamerstuk 35 850 XIX, nr. 5

¹⁵ <https://www.nationaalgroeifonds.nl/documenten/formulieren/2021/06/11/propositieformulier-nationaal-groeifonds-2e-ronde>

¹⁶ Kamerstuk 35 850 XIX, nr. 6

¹⁷ Kamerstuk 35 850 XIX, nr. 7

¹⁸ Dit sluit aan op de kabinetsstrategie «Versterken van onderzoeks- en innovatie-ecosystemen», Kamerstuk 33 009, nr. 96

¹⁹ Kamerstuk 35 850 XIX, nr. 8

tweede ronde, naar verwachting in de eerste helft van 2022, actief oppakken.

Verder wordt aandacht gevraagd voor de rol van het parlement bij projecten, zoals blijkt uit de toezegging aan het lid Van Ballekom gedaan tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen in uw Kamer.²⁰ Hiervoor verwijzen we graag naar het nader rapport op het advies van de Raad van State onder onderdeel 2b, waar uitgebreid op dit vraagstuk wordt ingegaan.

Ten slotte hebben wij toegezegd te reageren op de wetenschapstoets op het Nationaal Groeifonds die in opdracht van de Tweede Kamer is uitgevoerd. In bijlage 2 wordt ingegaan op de aanbevelingen die uit deze toets naar voren komen.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
S.A. Blok

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

²⁰ Handelingen I 2020–2021, nr. 10, item 8, blz. 58

Analysekader adviescommissie voor de tweede ronde

De adviescommissie gebruikt een analysekader om ingediende voorstellen op een gestructureerde en consistente wijze te analyseren en hierover aan het kabinet te adviseren. Alle voorstellen zullen door de commissie beoordeeld worden op vier criteria: de bijdrage aan het duurzaam verdienvermogen van Nederland op de lange termijn (criterium 1), de strategische onderbouwing van het voorstel (criterium 2), de kwaliteit van het plan (criterium 3) en de kwaliteit van de samenwerking en governance (criterium 4). Aan het eind van dit document zal er nader ingegaan worden op de integrale afweging van de commissie.

Criterion 1. Bijdrage aan het duurzaam verdienvermogen

1. De omvang van de positieve bijdrage aan duurzame en structurele economische groei in verhouding tot de bijdrage uit het Groeifonds (inclusief de onderbouwing van die bijdrage)

Criterion 2. Strategische onderbouwing

1. De bijdrage aan maatschappelijke transitie. (Een positief saldo van maatschappelijke baten en lasten is een randvoorwaarde.)
2. De onderbouwing van probleem- en doelstelling(en), beoogde economische en maatschappelijke effecten, en de voorgestelde interventie(s), in vergelijking met mogelijke (beleids-)alternatieven.
3. De algemene risico's en afhankelijkheden (strategisch en/of contextueel) voor het bereiken van de doelstelling(en).
4. Legitimiteit: Zonder hulp van het Groeifonds voeren bedrijven of instellingen het project niet uit. (randvoorwaarde)
5. Subsidiariteit: Het voorstel is gericht op problemen en/of kansen die op rijksoverheid niveau uitgevoerd moeten worden. (randvoorwaarde)
6. Het gebruik van de laatste wetenschappelijke en technologische inzichten.
7. De aansluiting bij internationale ontwikkelingen en/of buitenlandse voorbeelden.
8. De aansluiting bij de comparatieve voordelen van Nederland.
9. De aansluiting van het voorstel bij bestaande nationale initiatieven en prioriteiten.
10. De toekomstbestendigheid en groeipotentieel van het voorstel.
11. De mate van innovatie en brede toepasbaarheid.
12. De mate waarin een voorstel bijdraagt aan het versterken van de innovatiekracht van een ecosysteem of sector.

Criterion 3. Kwaliteit van het plan

1. De doelmatigheid en efficiëntie van de voorgestelde interventie(s).
2. De formulering van tussentijdse doelen, mijlpalen, prestatie-indicatoren, fasering en planning.
3. De omschrijving van de praktische en juridische uitvoerbaarheid van het voorstel en de haalbaarheid van de implementatie.
4. Het overzicht van plan specifieke risico's, kansen, afhankelijkheden en bijbehorende beheersmaatregelen.
5. Het beleid met betrekking tot intellectueel eigendom en knowhow (indien relevant).
6. De samenhang met flankerend beleid en andere initiatieven binnen het (eco)systeem.
7. De onderbouwde begroting (per activiteit).
8. De beschrijving en onderbouwing van de mate van co-bekostiging en/of financiering (per activiteit).

9. Additionaliteit: Bekostiging van het voorstel leidt niet tot verdringing van andere publieke en private bekostigings- en/of financieringskanalen.
10. De omschrijving van monitoring en evaluatie van de implementatie.

criterium 4. Samenwerking en governance

1. De expertise, uitvoeringscapaciteit en reputatie van betrokken partijen. De ervaring en track record van het management.
2. De afspraken tussen de partijen over de samenwerking, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en de afgesproken financiële en/of inhoudelijke bijdragen.
3. De onderbouwing van een robuuste en effectieve governance die slagvaardige besluitvorming en scherpe keuzes mogelijk maakt door een heldere beschrijving van verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor verschillende organen, waaronder op strategisch en financieel vlak.
4. De betrokkenheid en steun van belanghebbenden.

Toepassing van het analysekader in de analyse en beoordeling

De adviescommissie beoordeelt voorstellen voor het Nationaal Groeifonds op basis van: Het effect van een voorstel op het duurzaam en structureel verdienvermogen van Nederland op lange termijn.

Om te beoordelen of het aannemelijk is dat het verwachte effect op het verdienvermogen gerealiseerd kan worden, toetst de commissie:

1. De strategische onderbouwing van het voorstel: De onderbouwing van probleem- en doelstelling(en), de voorgestelde interventie(s), en de mate van innovatie en brede toepasbaarheid.
2. De kwaliteit van het plan: Het projectplan is goed opgezet, in voldoende detail uitgewerkt, uitvoerbaar en financieel verantwoord.
3. Samenwerking en governance: De juiste partijen zijn betrokken bij het project en zij hebben heldere afspraken over samenwerking met een beschrijving van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, met name op strategisch en financieel vlak en de omgang met risico's.

Integrale weging en advies

Om te komen tot een integrale weging en advies aan het kabinet zal per project een inschatting worden gemaakt van het geschatte effect op het verdienvermogen. Tevens zullen de aan het voorstel verbonden maatschappelijke baten en lasten worden meegewogen. Bij de beoordeling betreft de commissie zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve onderbouwing voortvloeiend uit de toepassing van het analysekader. De commissie weegt daarbij mee hoe aannemelijk de realisatie van het effect op het verdienvermogen is, gegeven de kwaliteit van het plan, de samenwerking en de governance. Tevens zal de commissie bij de advisering rekening houden met een evenwichtige spreiding van investeringen in de verschillende regio's door de tijd. De focus ligt namelijk op het vergroten van het verdienvermogen van heel Nederland. In het eindadvies weegt de commissie deze aspecten in gezamenlijkheid om zo tot een samenhangende en evenwichtige portefeuille over de terreinen te komen.

Het kabinet heeft met belangstelling kennisgenomen van de wetenschapstoets over het Groeifonds die op verzoek van de Kamer is uitgevoerd. Uit de wetenschapstoets volgt een aantal nuttige aanbevelingen. Hieronder wordt per thema toegelicht hoe de aanbevelingen zijn meegenomen bij de uitwerking van de voorliggende wet.

De toets concludeert dat de maatschappelijke opgave herkenbaar is en beveelt aan om brede welvaart een centrale rol te geven via maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's), om de beleidstheorie te onderbouwen en om ervaring met structuurbeleid te benutten. Brede welvaart heeft een duidelijke rol binnen het Groeifonds, omdat – naast een positief effect op het bbp – het saldo van maatschappelijke effect positief moet zijn om in aanmerking te komen voor bekostiging. De benadering gaat derhalve uit van de MKBA-benadering die in de wetenschapstoets wordt aanbevolen. Tegelijkertijd wordt er in de beoordeling rekening mee gehouden dat naar de aard van de voorstellen er geregeld onvoldoende precieze gegevens aanwezig zullen zijn voor een volledige MKBA. In die gevallen moet wel zo systematisch mogelijk een inzicht in de maatschappelijke effecten worden geboden. Verder zijn ervaringen vanuit het Fonds Economische Structuurversterking (FES) en vanuit fondsen in het buitenland meegenomen bij de opzet van het fonds. In de Groeistrategie voor Nederland op de lange termijn²¹ onderbouwt het kabinet de noodzaak van hogere economische groei en de strategische keuze voor investeringen in de drie terreinen via een investeringsfonds. Daarnaast gaat bijlage L van de Kamerbrief Nationaal Groeifonds²² uitgebreid in op de onderliggende beleidstheorie, conform de motie van Van Weyenberg en Dijkgraaf²³.

Wat betreft het ingezette beleidsinstrument concludeert de toets dat de investeringsthema's in lijn zijn met wetenschappelijke inzichten. Wel volgen uit de wetenschapstoets drie aanbevelingen voor de selectie van projecten. De eerste aanbeveling is om projecten vooraf te toetsen op marktfalen om het risico op verkeerde selectie te verkleinen. Het kabinet deelt deze aanbeveling en heeft dit aspect daarom ook al geïntegreerd in het huidige selectieproces. Het fonds treedt enkel op waar marktfinanciering niet tot stand komt. Een van de voorwaarden waaraan een voorstel moet voldoen is dan ook dat het additioneel is aan de markt. Pagina 14 en 15 van het propositieformulier²⁴ geven de operationalisering van dit criterium en gaan in op de samenhang met marktfalen.

De tweede aanbeveling bij de ingezette beleidsinstrumenten is om de impact van het Groeifonds te vergroten door te kiezen voor een portfolio-aanpak. De gedachte hierbij is dat bij de beoogde investeringsprojecten sprake is van inherente fundamentele onzekerheid, waardoor het onmogelijk is om op voorhand winnaars te selecteren. Het kabinet onderkent deze onzekerheid en is het ermee eens dat een portfolioaanpak kan helpen risico's te spreiden. Ook de commissie heeft hier duidelijk oog voor. In haar adviesrapport geeft de commissie aan «de mogelijke synergieën en risicospreiding van projecten in de portefeuille mee te wegen».

De derde aanbeveling bij de ingezette beleidsinstrumenten is om de deelname en de kans op succes van kleine en onervaren indieners beter te borgen. Het rapport geeft mee om de samenstelling van de commissie te

²¹ Kamerstuk 29 696, nr. 7

²² Kamerstuk 35 300, nr. 83

²³ Kamerstuk 34 725, nr. 8

²⁴ Kamerstuk 35 570 XIX, nr. 23

heroverwogen en om een faciliteit op te richten die het fonds bij outsiders onder de aandacht brengt. Het kabinet ziet op dit moment geen aanleiding om het fonds extra onder de aandacht te brengen bij kleine indieners. Uiteindelijk zijn de kwaliteit van het voorstel, de impact op het verdienvermogen en het oordeel van de commissie doorslaggevend. Wel is het zo dat grotere investeringen een grotere kans hebben om een impact te maken op het verdienvermogen. Mede hierom geldt er een minimumbedrag van 30 miljoen euro.

Op het gebied van doeltreffendheid zijn de aanbevelingen om op macroniveau een indicatie te geven van een bbp-groeiambitie en daarnaast een systematiek uit te werken om de impact op portfolioniveau vast te stellen. De ambitie van het Groiefonds is het realiseren van een substantiële verhoging van de structurele economische groei, waarmee maatschappelijke doelstellingen en welvaart in brede zin gebaat zijn. Het vooraf voorspellen van de totale cumulatieve bbp-groei van alle projecten tezamen acht het kabinet daarbij niet realistisch. De focus ligt op monitoring van individuele projecten, om uiteindelijk middels een ex-post evaluatie een inschatting te kunnen maken van de gerealiseerde impact. Het kabinet neemt daarbij het advies ter harte om tijdig een systematiek uit te werken voor deze evaluaties. Gezien de verscheidenheid van de projecten is de verwachting dat binnen deze systematiek wel ruimte nodig is voor maatwerk.

De toets kent twee aanbevelingen bij het thema doelmatigheid: het analyseren van de rentescenario's en het duidelijk maken van de toegevoegde waarde ten opzichte van regulier beleid. In de Kamerbrief van 7 september 2020¹ is een analyse opgenomen over de lage rentestand. Daarnaast wordt in de systematiek van het berekenen van maatschappelijke kosten en baten al rekening gehouden met de rente: als die stijgt, leidt dit tot een hogere discontovoet en wordt de contante waarde van toekomstige baten kleiner. Het kabinet acht het daarbij niet wenselijk om de bekostiging vanuit het fonds te koppelen aan rentewijzigingen, vanwege de instabiliteit van die methodiek. Een van de lessen uit het FES is dat een voorspelbare voeding van het fonds belangrijk is. Bij de aanbeveling om de toegevoegde waarde van financiering ten opzichte van regulier beleid te verduidelijken merkt het kabinet op dat dit reeds voldoende gebeurt. Additionaliteit, zowel ten opzichte van privaat als publiek, is van groot belang voor de beoordeling. Zo is additionaliteit aan publieke investeringen expliciet een van de toegangspoortcriteria.

De financiële gevolgen voor het Rijk zijn uitgewerkt en beschreven in een door het parlement geaccordeerde begroting. Hierbij wordt aanbevolen vooraf heldere kaders te scheppen over de verwachte verdeling van kosten en baten tussen betrokken partijen. Het kabinet erkent het belang van deze aanbeveling. Ingediende projecten moeten daarom ten eerste additioneel zijn aan private investeringen. Indieners moeten daarnaast een onderbouwde financieringsmix aanleveren in hun voorstellen, zodat het Rijk geen disproportionele bijdrage levert. Daarbij is het maken van afspraken over hoe de kosten, baten en risico's verdeeld worden maatwerk, gegeven de zeer uiteenlopende aard van de verschillende projecten. Uit de wetenschapstoets volgt de aanbeveling om onzekerheid over financierings- en exitkosten van projecten in beschouwing te nemen. Dit is naar opvatting van het kabinet voldoende ondervangen. Vanuit het Groiefonds kunnen geen structurele verplichtingen worden aangegaan, enkel incidentele bijdragen die overigens wel meerjarig kunnen zijn. Projectvoorstellen dienen daarom aan te geven hoe in structurele bekostiging zal worden voorzien. Bovendien moeten indieners in hun propositie aangeven hoe de exit-strategie eruitziet. In het geval het Groiefonds zou worden stopgezet, dan lopen de kasuitgaven die volgen uit reeds aangegane verplichtingen door vanuit het oogpunt van een

betrouwbare overheid. Tot slot doet het rapport de aanbevelingen om voor het Groeifonds een Strategische Evaluatie Agenda op te stellen en om tijdig te starten met de uitwerking van monitoring en evaluatieopzet. Het kabinet neemt deze aanbeveling ter harte.