

Vergaderjaar 2021–2022

35 925 XIX

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Nationaal Groeifonds (XIX) voor het jaar 2022

Nr. 7

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT EN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede 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 uw Kamer gedeeld¹. Op 1 december 2020 hebben wij uw Kamer 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, welke u separaat worden toegezonden. Daarnaast gaan we in deze brief in op een aantal toezeggingen en moties. Op 1 november jl. hebben wij u 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 Groeifonds. 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 XIX, nr. 23

³ Kamerstuk 35 925 XIX, nr. 6

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 2020. 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 1⁴. De adviescommissie heeft op basis van de ervaringen uit de eerste ronde het analysekader verder verduidelijkt en verfijnd.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

De taken en samenstelling van de adviescommissie zijn op dit moment vastgelegd in het Instellingsbesluit Adviescommissie Groeifonds⁵. 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 subsidieregelgeving 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 subsidieregelgeving, 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 Kamerbrief⁶ een aantal toezeggingen aan uw Kamer gedaan. Hierbij informeren wij u over de stand van zaken.

Wij hebben in die Kamerbrief 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 richten, 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 deze RvdT. De RvdT kan met vakdepartementen spreken over kansrijke voorstellen voor volgende rondes.

⁵ Stcrt. 2020, nr. 47298

⁶ Kamerstuk 35 570 XIX, nr. 23

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 propositieformulier⁷ 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 gewijzigde motie van de leden Van der Lee en Grinwis⁸ 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 welvaartsgroei 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 transitie 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 het advies van de Raad van State wordt hier ook op ingegaan en in het wetsvoorstel is het begrip duurzaam verdienvermogen nader ingevuld.

⁷ <https://www.nationaal-groeifonds.nl/documenten/formulieren/2021/06/11/propositieformulier-nationaal-groeifonds-2e-ronde>

⁸ Kamerstuk 35 850 XIX, nr. 12

De motie van het lid Romke de Jong c.s., verzoekt de regering in kaart te brengen met welke wet- en regelgeving de projecten verder kunnen worden ondersteund.⁹ Het kabinet zal de Kamer hier begin volgend jaar apart over informeren.

De motie van het lid Grinwis c.s.¹⁰ verzoekt de regering periodiek een tussenevaluatie uit te voeren, te beginnen na de tweede ronde. Conform de Kamerbrief van 7 september 2020 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 Jong¹¹ 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 adviesrapport 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 het lid Heinen c.s.¹² 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 van het lid Amhaouch en De Jong¹³ 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 versterken¹⁴. 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 Jong¹⁵ 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 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 Kamerlid Van Ballekom gedaan tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen in de Eerste

⁹ Kamerstuk 35 850 XIX, nr. 4

¹⁰ Kamerstuk 35 850 XIX, nr. 10

¹¹ Kamerstuk 35 850 XIX, nr. 5

¹² Kamerstuk 35 850 XIX, nr. 6

¹³ Kamerstuk 35 850 XIX, nr. 7

¹⁴ Dit sluit aan op de kabinetsstrategie «Versterken van onderzoeks- en innovatie-ecosystemen», Kamerstuk 33 009, nr. 96

¹⁵ Kamerstuk 35 850 XIX, nr. 8

Kamer.¹⁶ 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 uw Kamer is uitgevoerd. In bijlage 2¹⁷ 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

¹⁶ Handelingen I 2020/21, nr. 10, item 8, blz. 58

¹⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl