

Minister van Financiën
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

Postbus 20015
2500 EA Den Haag
070-342 43 44
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

DATUM 11 mei 2021
BETREFT Advies Instellingswet Nationaal Groeifonds

Geachte heer Hoekstra,

Bij uw brief van 15 april 2021 verzoekt u om advies van de Algemene Rekenkamer over het wetsvoorstel *Regels inzake instelling van een Nationaal Groeifonds* (Wet Nationaal Groeifonds). Dit wetsvoorstel strekt ertoe het Nationaal Groeifonds in te stellen als een begrotingsfonds als bedoeld in artikel 2.11 van de Comptabiliteitswet 2016 (CW 2016) en dient ter vervanging van de huidige vormgeving van het fonds als een niet-departementale begroting.

Bij de instelling van het Nationaal Groeifonds als niet-departementale begroting in 2020 is er op grond van artikel 7.40 CW 2016 reeds een overleg met de Algemene Rekenkamer gevoerd. Onze opmerkingen bij het voorstel destijds zijn opgenomen in onze brief van 31 augustus 2020 betreffende *overleg op grond van art. 7.40 CW 2016 inzake de voorgenomen wijziging CW t.b.v. het creëren van een wettelijke grondslag voor het Nationaal Groeifonds* (Kamerstukken II, 2020/21, 35570-IX, nr. 3, blg-946717).

Wij waarderen het dat u opnieuw om advies vraagt en, zoals u aangeeft, mede naar aanleiding van ons advies een aantal wijzigingen voorstelt. Wij geven u een aantal opmerkingen en overwegingen met betrekking tot het wetsvoorstel mee. Wij houden hierbij ook rekening met onze opmerkingen uit onze brief van 31 augustus 2020.

1 Wettelijke verankering van het begrotingsfonds

Wij hebben met instemming kennisgenomen van uw besluit om alsnog een aparte instellingswet te maken voor het Nationaal Groeifonds. Daarmee krijgt het Nationaal Groeifonds de wettelijke basis van een begrotingsfonds zoals bedoeld in artikel 2.11 van de CW 2016. Dit past volgens ons beter bij het karakter van het fonds en de letter en geest van de CW. Een aparte instellingswet biedt bovendien de ruimte om een aantal zaken, waaronder een evaluatieverplichting, wettelijk te verankeren. Ook krijgt het parlement op deze manier een duidelijker aangrijpingspunt in het wetgevingsproces om mee te beslissen over vormgeving en doelstelling van het fonds. Het voorliggende wetsvoorstel achten wij bovendien goed ingericht. Wel geven wij u in het vervolg van deze brief nog enkele overwegingen mee.

2 Doelstelling van het fonds en randvoorwaarden bij investeringen

Artikel 2 van het wetsvoorstel bepaalt dat het fonds als doel heeft financiële middelen beschikbaar te stellen op het gebied van 1) kennisontwikkeling, 2) onderzoek, ontwikkeling en innovatie en 3) infrastructuur teneinde het verdienvermogen van Nederland op lange termijn te vergroten door het doen van investeringen die tijdelijk van aard zijn en additioneel zijn aan private investeringen dan wel bestaande of geplande publieke investeringen. In de memorie van toelichting wordt tegelijkertijd in algemene zin opgemerkt dat het verdienmodel van de toekomst evenwichtig moet zijn en mens, milieu en samenleving moet respecteren. Deze randvoorwaarden voor het doen van investeringen uit het fonds zien wij echter in de wettekst niet terug. Wij geven u daarom in overweging deze randvoorwaarden onderdeel te laten zijn van de doelstellingen van het fonds, dan wel om expliciet te regelen dat deze randvoorwaarden moeten worden toegepast bij het beoordelen van voorstellen voor een bijdrage uit het Nationaal Groeifonds. Hiermee zouden investeringen dan niet alleen afgemeten moeten worden aan het geschatte effect op het structureel bbp, maar ook aan de effecten op de ontwikkeling van de brede welvaart.

3 Aandacht voor beheer- en onderhoudskosten van investeringen

3/5

Omdat investeringen in nieuwe fysieke infrastructuur vervolgens structurele beheer- en onderhoudskosten met zich meebrengen, bevelen wij u aan daarmee in toekomstige begrotingen rekening te houden. Over de gevolgen van ontoereikende budgetten voor instandhouding hebben wij onder meer gerapporteerd in ons Verantwoordingsonderzoek over 2018, specifiek in ons rapport betreffende het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (begrotingshoofdstuk XII).

4 Nadere regels over uitgaven ten laste van het fonds en controle-intensiteit

Het wetsvoorstel en de bijbehorende memorie van toelichting maken duidelijk dat er twee mogelijke routes zullen bestaan voor het bekostigen van projecten uit het fonds. De eerste route bestaat uit het direct verlenen van subsidies ten laste van de begroting van het fonds. Bij de tweede route worden budgetten vanuit het fonds overgeheveld naar andere begrotingen, waarna de projecten via die begrotingen worden gefinancierd. Wij adviseren u om bij het vaststellen van nadere regels over de uitgaven van het fonds (artikel 8, 1^{ste} lid) geen verschillen te laten ontstaan tussen de twee bekostigingsvarianten met betrekking tot de eisen die worden gesteld aan het budgetrecht van de Tweede Kamer en aan het verslag over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de projecten en de intensiteit van de verantwoording over en controle op de rechtmatigheid van de uitgaven, verplichtingen en ontvangsten voor deze projecten. Dit laatste omdat in theorie budgetten die worden overgeheveld naar een andere begroting daar op een relatief groot begrotingsartikel dan wel een omvangrijke begroting kunnen terechtkomen, waardoor de kans bestaat dat de hiermee gemoeide verplichtingen en uitgaven minder of geen aandacht krijgen in de controle. In dat kader is het belangrijk om goede afspraken te maken met het Directoraat-Generaal Rijksbegroting (DGRB) en de Auditdienst Rijk (ADR) over invulling van de verantwoording en de aanpak van de controle.

5 Evaluatie van projecten op doelmatigheid en doeltreffendheid

Vooraf omdat het parlement niet betrokken is bij de selectie van projecten die uit het Nationaal Groeifonds worden gefinancierd, achten wij het van belang dat de maatschappelijke businesscase van projecten zowel vooraf (ex ante) als

achteraf (ex post) wordt getoetst en geëvalueerd, op een zodanige wijze dat dit voor het parlement inzichtelijk is en het parlement hiermee haar controlerende taak kan uitoefenen.

4/5

Uit het huidige wetsvoorstel en de bijbehorende memorie van toelichting blijkt volgens ons onvoldoende duidelijk of, en zo ja op grond van welke (mogelijk reeds bestaande) wettelijke kaders, de doelmatigheid en doeltreffendheid van individuele projecten geëvalueerd zullen worden. Daarbij kan ook niet worden ingeschat of dergelijke evaluaties voldoende zullen toezien op de investeringen uit het Nationaal Groeifonds, in casu het vereiste dat projecten het verdienvermogen van Nederland zullen verhogen binnen de randvoorwaarden dat deze projecten geen negatieve impact mogen hebben op mens, milieu en samenleving. Verder is nog niet duidelijk of en op welke wijze evaluaties van individuele projecten aan het parlement aangeboden zullen worden. In het wetsvoorstel is momenteel wel een algemene evaluatieverplichting opgenomen om de wet elke 5 jaar te evalueren, maar ontbreekt een bepaling die een verplichting inhoudt om individuele projecten (eventueel vanaf een bepaalde omvang) zowel ex ante als ex post te evalueren en hierover te rapporteren aan het parlement, bijvoorbeeld jaarlijks samen met het beoogde Meerjarenoverzicht. We adviseren u om hierover een bepaling in de wet of in lagere regelgeving op te nemen.

6 Tot slot

Zoals gezegd, wij waarderen uw inzet om aan onze eerdere bezwaren tegemoet te komen en het nationaal Groeifonds vorm te geven als een begrotingsfonds zoals bedoeld in de CW2016. U bent echter niet ingegaan op de vraag of ook andere manieren zijn overwogen om de beoogde doelstellingen te realiseren. In onze vorige brief wezen wij op het feit dat in de afgelopen jaren diverse fondsen zijn opgericht met soortgelijke doelstellingen. Daarmee worden grote hoeveelheden overheidsmiddelen buiten de reguliere begrotingssystematiek en buiten de integrale afweging geplaatst. Daar kunnen goede redenen voor zijn, maar brengt ook de verantwoordelijkheid met zich mee om zorg te dragen voor een consequent beheer, zodat geen oprekking plaatsvindt van de oorspronkelijke doelstellingen en afgesproken criteria en de geselecteerde projecten ook daadwerkelijk aanvullend zijn op de reguliere begrotingsuitgaven. Het lijkt ons

verstandig dat u deze afweging overlegt en bespreekt met het parlement, dat lijkt ons passend bij het parlementair budgetrecht.

5/5

Verdere procedure

Wij verzoeken u een afschrift van deze brief te voegen bij het wetsvoorstel zoals dat naar de ministerraad, de Raad van State en de Staten-Generaal wordt verzonden.

Het kantoor van de Algemene Rekenkamer is beperkt opengesteld. Er wordt voornamelijk vanaf de thuiswerkplekken gewerkt. Om deze reden sturen wij u deze brief enkel digitaal toe.

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. (Arno) Visser
President

drs. C. (Cornelis) van der Werf
Secretaris