

Vergaderjaar 2021–2022

35 976

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetvoorstel strekt ertoe het Nationaal Groeifonds (hierna: fonds) in te stellen als een begrotingsfonds als bedoeld in artikel 2.11 van de Comptabiliteitswet 2016 en dient ter vervanging van de huidige vormgeving van het fonds via een niet-departementale begroting. Deze memorie van toelichting is geschreven mede namens de Minister van Financiën.

2. Aanleiding

In de Miljoenennota 2020 (Kamerstukken II 2019/20, 35 300, nr. 1) is aangekondigd dat het kabinet de mogelijkheden onderzoekt om het verdienvermogen van Nederland op de lange termijn te versterken en hoe hiertoe een investeringsfonds kan worden opgericht. Ook werd toegezegd dat de Minister van Economische Zaken en Klimaat met een brede agenda zou komen om het duurzaam verdienvermogen op de lange termijn te versterken. Het kabinet heeft daarop een economische groeistrategie voor Nederland op de lange termijn (Kamerstukken II 2019/20, 29 696, nr. 2) uitgewerkt, met stappen op zes, elkaar aanvullende gebieden, die het verdienvermogen kunnen versterken. In deze groeistrategie constateert het kabinet dat er aanleiding is voor extra investeringen, van incidentele en niet-reguliere aard, om het verdienvermogen te versterken. Vooral binnen (1) kennisontwikkeling, (2) onderzoek, ontwikkeling en innovatie en (3) infrastructuur liggen kansen om de productiviteit te verhogen. Ook experts en internationale instellingen, zoals het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Europese Commissie, hebben Nederland geadviseerd de investeringen op deze drie terreinen significant te verhogen. In de groeistrategie is daarom opgenomen dat het in de Miljoenennota 2020 aangekondigde investeringsfonds nader wordt uitgewerkt. De vormgeving van dit investeringsfonds, het Nationaal Groeifonds, is beschreven in de Kamerbrief van 7 september 2020 (Kamerstukken II 2020/21, 35 300, nr.

83). Zoals in die brief is beschreven, valt de uitdaging om het verdienvermogen te versterken samen met lage rentes op Nederlandse staatsobligaties.

De begrotingswet voor het fonds voor het jaar 2021 is in de vorm van een zogenaamde niet-departementale begroting aan de rijksbegroting toegevoegd (Kamerstukken II 2020/21, 35 570 IX, nr. 1 en Kamerstukken II 2020/21, 35 570 XIX, nr. 1). Voor het beheer van de niet-departementale begroting van het fonds is de Minister van Economische Zaken en Klimaat verantwoordelijk. Zowel de Algemene Rekenkamer als de Afdeling advisering van de Raad van State hebben in hun adviezen bij het wetsvoorstel (Kamerstukken II 2020/21, 35 570 IX, nr. 3) opgemerkt dat het fonds kenmerken heeft van een begrotingsfonds in de zin van artikel 2.11 van de Comptabiliteitswet 2016. Desalniettemin is er toen voor gekozen om het oorspronkelijke voorstel door te zetten. Op 1 december 2020 hebben de Minister van Financiën en de Minister van Economische Zaken en Klimaat aan de Tweede Kamer toegezegd dat er alsnog een voorstel voor een instellingswet voor een begrotingsfonds zal worden ingediend (Kamerstukken II 2020/21, 35 570 IX, nr. 23). Dit omdat de Ministers op basis van de gevoerde debatten hebben geconstateerd dat er zorgen bleven bestaan over de waarborging van de controle van het parlement over de uitgaven uit het fonds. In deze instellingswet zouden de doelen van het fonds worden geformuleerd en zou een basis worden gelegd voor subsidieregelgeving, waarmee directe uitgaven mogelijk worden gemaakt over de volle breedte van de doelstellingen van het fonds. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt derhalve tegemoetgekomen aan de kritiek van de Algemene Rekenkamer, de Afdeling advisering van de Raad van State en het parlement over de huidige vormgeving van het fonds als niet-departementale begroting en wordt uitvoering gegeven aan deze toezegging. Voor de vraag voor welke maatschappelijke problemen het fonds een oplossing biedt, wordt verwezen naar paragraaf 4.

3. Vormgeving en hoofdlijnen van het fonds

Met dit 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 die voor dit specifieke doel zijn bestemd mogelijk te maken. Het wetsvoorstel voorziet derhalve in een structurele wettelijke inbedding van het fonds, omkleed met de waarborgen, behorend bij de instelling van een begrotingsfonds.

Het specifiek oormerken van financiële middelen via een fonds heeft, ten opzichte van additionele investeringen via de reguliere beleidsbegrotingen, als voordeel dat op de lange termijn op de beleidsterreinen kennisontwikkeling, onderzoek, ontwikkeling en innovatie en infrastructuur een schaa sprong of versnelling mogelijk wordt gemaakt. Op deze wijze lopen bepaalde ontvangsten of bepaalde uitgaven via een afzonderlijk begrotingsfonds en kunnen deze ontvangsten en uitgaven afzonderlijk worden beheerd en in beeld blijven. Bovendien blijft het saldo meerjarig beschikbaar. Een voordelig jaarsaldo wordt namelijk toegevoegd aan de begroting van het fonds van het volgende jaar. Een nadelig jaarsaldo wordt ten laste van de begroting van het fonds gebracht. Hierdoor kunnen niet bestede gelden van het fonds onbeperkt worden meegenomen naar het daaropvolgende begrotingsjaar. Omgekeerd geldt dus dat een overschrijding van het beschikbare budget in mindering wordt gebracht op de begroting van het daaropvolgende jaar. Het instellen van een begrotingsfonds heeft als nadeel dat het minder flexibel is, omdat de daartoe bestemde financiële middelen specifiek zijn geoormerkt voor de doelstelling van het fonds. Dit betekent dat bij wijziging van type uitgaven of doelen van het fonds de onderhavige wet

aangepast moet worden. Dat kost tijd. Een ander nadeel is dat een begrotingsfonds meer uitvoeringslasten tot gevolg heeft, zoals het opstellen van een aparte begroting en een jaarverslag en het verrichten van controles. Ook heeft het instellen van een begrotingsfonds gevolgen voor de beheersing van het EMU-saldo. Niettegenstaande de genoemde nadelen is het voordeel van het instellen van een begrotingsfonds dat er meer zekerheid is dat de middelen daadwerkelijk worden besteed binnen de doelstelling van het fonds. Bovendien wordt met het instellen van een begrotingsfonds tegemoetgekomen aan de wensen van de Algemene Rekenkamer, de Afdeling advisering van de Raad van State en het parlement.

Bij het opstellen van dit wetsvoorstel is waar mogelijk aangesloten bij de huidige vormgeving van het fonds, zoals beschreven in de brief van de Minister van Financiën en de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 7 september 2020 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2020/21, 35 300, nr. 83). Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dan ook zo veel mogelijk een beleidsneutrale omzetting van de huidige vormgeving van het fonds.

Het wetsvoorstel voor de instelling van het fonds regelt onder meer:

- het doel van het fonds;
- de aard van de uitgaven en de ontvangsten van het fonds;
- criteria voor bijdragen uit het fonds;
- welke Ministers met het beheer van het fonds zijn belast;
- het versterken van de jaarlijkse informatiepositie en autorisatiefunctie van het parlement via een meerjarenprogramma;
- delegatiebepaling om nadere regels te kunnen voorschrijven over het doen van de uitgaven uit het fonds via subsidies;
- het instellen van een Adviescommissie Nationaal Groeifonds;
- het overgangsrecht;
- een verplichting tot evaluatie van de wet.

Het voorstel is om de Minister van Financiën en de Minister van Economische Zaken en Klimaat als fondsbeheerders aan te wijzen. Ook dit is overeenkomstig de eerdergenoemde brief aan de Tweede Kamer van 7 september 2020. De fondsbeheerders dienen jaarlijks de begroting van het fonds in en leggen daarover verantwoording af aan het parlement. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij de betreffende artikelen.

4. Achtergrond, reikwijdte, doel, randvoorwaarden en adviescommissie

Achtergrond

Nederland heeft een van de meest concurrerende economieën van Europa. Dit laat onverlet dat Nederland voor grote opgaven staat, zoals een afnemende productiviteitsgroei, toenemende vergrijzing, een veranderde geopolitieke context, klimaatverandering en meer recent de economische gevolgen van de coronacrisis. Zonder nadere maatregelen komt onze welvaart in het gedrang of wordt een steeds groter deel van onze welvaart besteed aan publieke voorzieningen. Dat merken we niet alleen in de huishoudportemonnee, maar staat ook vooruitgang op maatschappelijke uitdagingen – bijvoorbeeld de klimaattransitie – in de weg.

Economische groei is geen doel op zich, maar een middel om maatschappelijke doelstellingen en welvaart in brede zin te bevorderen. Een belangrijke doelstelling van het fonds is dat Nederland ook in de toekomst kan blijven profiteren van hoogwaardige collectieve arrangementen, zoals onze gezondheidszorg en pensioenen. Maar ook van kwalitatief

hoogstaand onderwijs, uitstekende infrastructuur en een aantrekkelijke ruimtelijke omgeving. Het kabinet wil daarnaast dat huishoudens vooruitgang blijven merken in hun portemonnee. Door de productiviteit van de Nederlandse economie te vergroten, neemt ons nationale inkomen in de toekomst toe. Dit vergroot de bestedingsruimte van huishoudens en bedrijven. Daarnaast leidt dit tot meer belastinginkomsten voor de overheid, waardoor Nederland ook in de toekomst kan blijven profiteren van hoogwaardige collectieve arrangementen. Alleen met een substantiële verhoging van de structurele economische groei kunnen deze ambities op alle terreinen waargemaakt worden. Daarom is het nodig om ons duurzaam verdienvermogen op de lange termijn te versterken en het verdienvermogen (structureel bruto binnenlands product, ofwel bbp) van Nederland te vergroten.

Het duurzaam verdienvermogen gaat niet alleen over ons toekomstig bbp, maar ook over de manier waarop deze tot stand komt. Nederland moet een ondernemers- en vestigingsklimaat blijven bieden dat inspeelt op de bedrijvigheid van straks. We willen dat Nederland een aantrekkelijk land blijft om in te ondernemen en om in te leven. We zullen in de toekomst onze welvaarts groei ten dele op een andere manier moeten genereren dan we tot nu toe doen. Deze moet in lijn worden gebracht met ambities op het vlak van bijvoorbeeld klimaat, natuur, gezondheid en rechtvaardigheid. Investerings in ons toekomstig verdienvermogen en maatschappelijke uitdagingen versterken elkaar. Zo vergt de transitie naar een klimaatneutrale en circulaire economie nieuwe (sleutel)technologieën en oplossingen, die vandaag nog niet allemaal voorhanden zijn.

In de eerdergenoemde groeistrategie constateert het kabinet dat extra investeringen in (1) kennisontwikkeling, (2) onderzoek, ontwikkeling en innovatie en (3) infrastructuur kansrijk zijn om de productiviteit te verhogen. De overwegingen hierbij zijn als volgt samengevat. Investerings in kennisontwikkeling, oftewel menselijk kapitaal, versterken het verdienvermogen via verschillende wegen. Ten eerste zal het beschikken over relevante kennis en vaardigheden de arbeidsproductiviteit in Nederland direct verhogen. Ten tweede is er een dynamisch effect. Menselijk kapitaal vergroot het aanpassingsvermogen van een economie. Investerings in onderzoek, ontwikkeling en innovatie vormen een belangrijke pijler onder productiviteitsgroei in ontwikkelde economieën als Nederland. De doelstelling om 2,5% van ons bbp te besteden aan onderzoek en ontwikkeling wordt echter al jaren niet gehaald. Tevens liggen er kansen om bestaande ecosystemen te versterken en nieuwe toonaangevende ecosystemen te stimuleren, zoals wordt beschreven in de Kamerbrief over het versterken van onderzoeks- en innovatie-ecosystemen (Kamerstukken II 2020/21, 33 009, nr. 96). Goede infrastructuurverbindingen op het gebied van mobiliteit, energie en data verlagen de kosten van transport en dragen bij aan een efficiënte allocatie van goederen, mensen en informatie. Ze dragen ook bij aan de aantrekkelijkheid van ons land en zijn daarmee goed voor ons vestigingsklimaat.

Doelstelling, reikwijdte en criteria

Op basis van de hiervoor genoemde overwegingen en uitgangspunten is een doelstelling voor het fonds geformuleerd. Het doel van het fonds is het beschikbaar stellen van financiële middelen voor extra investeringen, om het duurzaam verdienvermogen van Nederland op lange termijn te verhogen. Dit vindt plaats door het effect op het verdienvermogen, kwantitatief en kwalitatief, in kaart te brengen en af te zetten tegen de investeringskosten. De investeringen moeten betrekking hebben op het gebied van (1) kennisontwikkeling, (2) onderzoek, ontwikkeling en innovatie of (3) infrastructuur, zoals hierboven aangegeven. Deze drie

gebieden vormen daarmee de reikwijdte van het fonds. Voor de bepaling van het doel van het fonds is aansluiting gezocht bij de eerdergenoemde brief van 7 september 2020 over het fonds (Kamerstukken II 2020/21, 35 300, nr. 83).

Naast het doel van het fonds is het van belang dat er criteria zijn op basis waarvan (mede) bepaald wordt of investeringen uit het fonds kunnen worden gefinancierd. Deze criteria zijn opgenomen in het wetsvoorstel (artikel 2, derde en vierde lid). Ook ten aanzien van deze criteria is aansluiting gezocht bij de eerder genoemde brief van 7 september 2020. De in het wetsvoorstel opgenomen criteria worden, voor zover nodig, in bestuurlijke afspraken of uitvoeringsregelgeving en subsidieregelgeving op grond van dit wetsvoorstel nader uitgewerkt en geoperationaliseerd. Het is mogelijk dat er in de bestuurlijke afspraken of uitvoeringsregelgeving en subsidieregelgeving aanvullende criteria worden opgenomen. Opgemerkt wordt dat het feit dat aan de in het wetsvoorstel opgenomen criteria voldaan wordt niet automatisch betekent dat ook daadwerkelijk aanspraak op financiering uit het fonds gemaakt kan worden. Beoogd is tot uitdrukking te brengen aan welke criteria in ieder geval altijd voldaan moet worden om voor financiering uit het fonds in aanmerking te kunnen komen.

Om te beoordelen of investeringsvoorstellen bijdragen aan het doel van het fonds en voldoen aan verschillende van de genoemde criteria wordt advies ingewonnen van de Adviescommissie Nationaal Groeifonds. Een toelichting op de Adviescommissie Nationaal Groeifonds en haar rol wordt later in dit hoofdstuk gegeven. Op het doel, de reikwijdte en de criteria van het fonds wordt nader ingegaan in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.

Wijze waarop middelen beschikbaar worden gesteld

Het wetsvoorstel voorziet in een grondslag die het mogelijk maakt dat langs twee wegen een beroep op het fonds kan worden gedaan ter financiering van investeringen die binnen het doel van het fonds passen.

Het is ten eerste mogelijk dat departementen zelf investeringsvoorstellen ontwikkelen en voor de financiering daarvan een beroep op het fonds willen doen. In dit geval is de subsidieregelgeving niet van toepassing. Voor de departementale investeringsvoorstellen worden bijdragen overgeheveld naar de begrotingen van de betrokken departementen, waarna het betreffende departement het voorstel zelf zal uitvoeren. Ten aanzien van deze zogenoemde departementale route worden bestuurlijke afspraken gemaakt of wordt uitvoeringsregelgeving opgesteld over de te doorlopen procedure en, voor zover nodig, de nadere uitwerking van de toepassing zijnde criteria op basis van de brief aan de Tweede Kamer van 7 september 2020 en artikel 2, tweede tot en met vierde lid. Deze route is dus bedoeld voor de situatie waarin een departement, eventueel in samenwerking met andere partijen, een investeringsvoorstel indient. Het is derhalve niet de bedoeling dat veldpartijen via een departement een investeringsvoorstel doen ten behoeve van financiering uit het fonds. Als er een subsidieroute beschikbaar komt, kunnen veldpartijen langs die weg een investeringsvoorstel indienen. De criteria in de subsidieregelgeving en de departementale route zullen gelijk zijn.

Ten tweede betreft dit de weg van de subsidieverstrekking. Voor veldpartijen zoals private partijen, publiekrechtelijke rechtspersonen of natuurlijke personen die investeringsvoorstellen ontwikkelen en daarvoor een beroep op het fonds willen doen, kan gewerkt worden met subsidieregelgeving. Het onderhavige wetsvoorstel bevat daarom een grondslag voor de

Minister van Economische Zaken en Klimaat om subsidie te verstrekken voor activiteiten die passen binnen het doel van het fonds. De eerdergenoemde criteria voor toetsing van voorstellen, zoals opgenomen in de eerdergenoemde brief van 7 september 2020 aan de Tweede Kamer en verankerd in artikel 2, tweede tot en met vierde lid, kunnen in deze subsidieregelgeving verder worden uitgewerkt en geoperationaliseerd. Er is voor gekozen om de uitvoering van de subsidieverstrekking te beleggen bij de Minister van Economische Zaken en Klimaat als beheerder van het fonds, gelet op de brede ervaring van de Minister van Economische Zaken en Klimaat met subsidieverstrekking op grond van de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies. In het kader van efficiëntie is er niet voor gekozen om de bevoegdheid tot het verstrekken van subsidies bij meerdere Ministers te beleggen.

Het kabinet zal op een later moment besluiten of subsidieregeling tot stand zal worden gebracht waarmee de weg van subsidieverstrekking daadwerkelijk zal worden opengesteld.

Adviescommissie

Er is een onafhankelijke Adviescommissie Nationaal Groeifonds, ingesteld middels het Instellingsbesluit Adviescommissie Nationaal Groeifonds. De reeds ingestelde adviescommissie blijft ook onder dit wetsvoorstel bestaan. Wel regelt dit wetsvoorstel dat de adviescommissie bij wet wordt ingesteld. Haar taak, de onafhankelijkheid van de leden van de adviescommissie en het afleggen van verantwoording door de adviescommissie worden op basis van dit wetsvoorstel nader uitgewerkt in een ministeriële regeling, waarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten bij het huidige instellingsbesluit. Hiermee wordt voorzien in een bestendige inbedding van de rol van de adviescommissie. Deze adviescommissie heeft tot taak om de Minister van Financiën en de Minister van Economische Zaken en Klimaat te adviseren over de uitvoering van het beleid door het beoordelen van investeringsvoorstellen die meedingen naar financiering uit het fonds. De adviescommissie opereert zelfstandig en beslist over haar eigen werkwijze, waaronder het gebruik van analytische methoden in het kader van de advisering over investeringsvoorstellen. De adviescommissie beoordeelt voorstellen op hun impact op het verdienvermogen, kwantitatief en kwalitatief, afgezet tegen de investeringskosten en binnen de randvoorwaarden van het fonds. Daarbij is het uitgangspunt dat investeringen worden geselecteerd die op een doelmatige en doeltreffende wijze bijdragen aan de doelstellingen van het fonds. Daarvoor bekijkt de adviescommissie ook de kwaliteit van het voorstel en de uitvoerbaarheid ervan.

In bestuurlijke afspraken of de uitvoeringsregelgeving op basis van dit wetsvoorstel en subsidieregeling zal worden vastgelegd over welke aspecten de adviescommissie een advies uitbrengt, waarbij de huidige werkwijze wordt verankerd. Voor deze huidige werkwijze wordt verwezen naar de eerder genoemde brief van 7 september 2020, waarin in bijlage B (criteria toegangspoort) en C (impactanalyse door adviescommissie) wordt ingegaan op het beoordelingsproces van investeringsvoorstellen en de rol van de adviescommissie hierin. Het advies van de adviescommissie over de ingediende voorstellen is zwaarwegend. Zie in dit verband ook de brief van 7 september 2020, waarbij het uitgangspunt is dat het kabinet geen voorstellen honoreert die een negatief advies van de adviescommissie hebben ontvangen. Het advies van de adviescommissie zal worden voorgelegd aan de ministerraad. Na ontvangst van het advies zal al dan niet worden overgegaan tot toekenning van middelen ten behoeve van een bepaald investeringsvoorstel. In het kader van de departementale route vindt in het kader van de benodigde budgetoverhevelingen in de ministerraad besluitvorming plaats naar aanleiding van het advies van de

adviescommissie. In geval van de subsidieverstrekking wordt het advies van de adviescommissie, voordat de Minister van Economische Zaken en Klimaat overgaat tot subsidieverstrekking, eerst aan de ministerraad voorgelegd. Het advies wordt daarnaast openbaar gemaakt. Met deze belangrijke rol voor de adviescommissie en een vooraf nader uitgewerkt en vastgesteld toetsingskader, wordt bevorderd dat de selectie van investeringsvoorstellen leidt tot een doeltreffende besteding van de financiële middelen uit het fonds.

Voor nadere uitleg wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 9.

5. Begroting van het fonds

Budgettaire aspecten

Het voorgestelde budget voor het fonds wordt in de ontwerpbegroting van het fonds verwerkt. Het budget is dan nog niet gekoppeld aan specifieke investeringsvoorstellen. Na autorisatie van de begroting van het fonds door het parlement, wordt het mogelijk om de begrote middelen per begrotingsartikel per beleidsterrein toe te wijzen aan de betreffende investeringsterreinen. Het budgetrecht van het parlement is hiermee onverkort van toepassing op de financiële verplichtingen en uitgaven uit het fonds. De financiële middelen komen pas daadwerkelijk tot besteding nadat over een betreffend investeringsvoorstel positief is geadviseerd door de adviescommissie en door het kabinet een positief besluit is genomen.

Doordat een voordelig saldo van het fonds aan de begroting van het fonds voor het volgend jaar wordt toegevoegd, wordt het risico dat investeringen worden gefinancierd om te voorkomen dat middelen niet uitgeput worden, verkleind. Een nadelig jaarsaldo wordt ten laste van de begroting van het fonds gebracht. Hierdoor kan het beschikbare budget worden meegenomen naar volgende jaren. Als er geen goede investeringsvoorstellen zijn, is het immers niet de bedoeling dat het budget toch wordt uitgegeven. Eventuele onderuitputting op de begroting van het fonds leidt ook niet tot uitgavenruimte voor andere doeleinden. Het fonds krijgt hiermee een stabiel jaarlijks budget om de continuïteit van de investeringen te waarborgen.

Begroting van het fonds

In de ontwerpbegroting van het begrotingsfonds wordt de inhoud van de niet-departementale begroting ten aanzien van de beleidsterreinen beleidsarm overgenomen. Dit om de doelen en financiële informatie van de huidige begroting te waarborgen.

Met de begroting van het fonds wordt de reguliere begrotingssystematiek voor de rijksbegroting gevolgd. De drie investeringsterreinen (1: kennisontwikkeling, 2: onderzoek, ontwikkeling en innovatie, 3: infrastructuur) krijgen evenals de huidige begroting elk een eigen artikel op de begroting van het fonds.

Begrotingseigenschappen

Het kabinet stelt voor om de volgende uitgangspunten te hanteren bij het fonds. Het fonds heeft een planhorizon van tien jaar. Deze planhorizon schuift jaarlijks met één jaar op. Bij de begroting 2023 van het fonds zal bijvoorbeeld sprake zijn van een planhorizon tot 2033 en bij de begroting van 2024 van een planhorizon tot 2034. In het fonds wordt gewerkt met budgetflexibiliteit conform de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften. Budgetten van het fonds zijn flexibel als er nog geen definitieve besluiten

over de investeringsvoorstellen zijn genomen. Er wordt inzicht gegeven in de juridische en bestuurlijke verplichtingen met betrekking tot de budgetten en de mogelijkheden van een nieuwe aanwending.

Begrotingsinrichting

De begroting van het fonds wordt conform de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften opgesteld en bevat het verband tussen de beschikbaar gestelde financiële middelen en de goedgekeurde investeringsvoorstellen (output), alsmede, waar mogelijk, de beoogde effecten. Dit houdt in dat in de begroting van het fonds investeringen worden opgenomen. De weergave van de wijze waarop de beschikbare financiële middelen worden aangewend voor het realiseren van beleidsdoelstellingen blijft daarmee ongewijzigd. Voor de verdere indeling van de begrotingsartikelen zijn de diverse beleidsterreinen waarop het fonds ziet leidend en worden deze zoveel mogelijk op artikelonderdeel inzichtelijk gemaakt. De Regeling rijksbegrotingsvoorschriften worden jaarlijks aangepast en zijn onder andere te raadplegen via rbv.rijksfinancien.nl. Bij de jaarlijkse ontwerpbegroting wordt, conform artikel 4 van het onderhavig wetsvoorstel, een meerjarenprogramma als bijlage bij de ontwerpbegroting naar het parlement gestuurd. Dit is ter versterking van het budgetrecht en de informatiepositie van het parlement. Het meerjarenprogramma heeft een planhorizon van tien jaar en verschaft inzicht in de toekomstige en lopende investeringen die worden gefinancierd uit het fonds en bevat informatie over de uitgaven die direct en indirect ten laste van de begroting van het fonds worden gebracht.

6. Uitgaven ten laste van het Nationaal Groeifonds

Om de beoogde doelen van het fonds te kunnen realiseren, zullen uitgaven ten laste van het fonds worden gedaan. De Regeling rijksbegrotingsvoorschriften onderscheidt diverse financiële instrumenten, zoals subsidies, bijdragen aan andere begrotingen van het Rijk of bijdragen aan medeoverheden, en bijdragen aan derden. Bij de keuze voor een financieel instrument is een efficiënte uitvoering doorslaggevend.

Zoals eerder is toegelicht (zie paragraaf 4) biedt het wetsvoorstel een grondslag voor twee wegen waarlangs een beroep op het fonds kan worden gedaan, namelijk:

- de weg van de subsidieverstrekking voor veldpartijen die investeringsvoorstellen ontwikkelen en daarvoor een beroep op het fonds willen doen;
- de weg van het beschikbaar stellen van bijdragen aan andere departementale begrotingen van het Rijk. Deze weg is bedoeld voor de situatie dat een departement zelf een investeringsvoorstel ontwikkelt en daarvoor een beroep op het fonds doet om het vervolgens zelf uit te voeren.

Met de inzet van het subsidie instrument is het mogelijk, indien het kabinet daartoe besluit, dat veldpartijen zelf investeringsvoorstellen ontwikkelen, indienen en na een positieve beoordeling en besluit, uitvoeren. De Minister van Economische Zaken en Klimaat wordt verantwoordelijk voor het verstrekken van subsidies ten laste van het fonds. Gelet op het feit dat de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies niet in een wettelijke grondslag voorziet voor de subsidieverstrekking ten laste van het fonds, voorziet het onderhavig wetsvoorstel in een bevoegdheid voor subsidieverstrekking ten laste van het fonds voor de Minister van Economische Zaken en Klimaat. Zie hiervoor ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel 7. De regels over subsidieverstrekking zullen in uitvoeringsregelgeving worden opgenomen. Daarom is voorzien in een delegatiebepaling op grond waarvan er nadere regels kunnen worden

gesteld bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling over onder andere aan welke activiteiten subsidies kunnen worden verstrekt, onder welke voorwaarden en welke procedurele regels op de subsidieverstrekking en verantwoording van toepassing zijn. Voor nadere toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen 7 en 8 van het wetsvoorstel.

7. Gevolgen van het wetsvoorstel

Financiële gevolgen

Het onderhavige wetsvoorstel leidt naar verwachting niet tot extra financiële uitgaven bij het Rijk of bij medeoverheden, behoudens de kosten voor de rechtspraak zoals genoemd in paragraaf 9 die gedekt worden uit de begroting van het Nationaal Groeifonds. Op Prinsjesdag 2020 is immers al een eerste begroting ingediend voor het Nationaal Groeifonds voor het jaar 2021. Het onderhavige wetsvoorstel betreft uitsluitend de omvorming van de niet-departementale begroting tot een begrotingsfonds voor het Nationaal Groeifonds. Dit wetsvoorstel brengt geen wijziging aan in de rechten of verplichtingen van medeoverheden, burgers of bedrijven. Bestaande bestuurlijke afspraken en ook de taakverdeling tussen het Rijk en de medeoverheden veranderen niet. Het wetsvoorstel heeft daarmee geen gevolgen voor de bestuurlijke en financiële verhoudingen als bedoeld in artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet.

Regeldrukeffecten

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een structurele wettelijke inbedding van het fonds, omkleed met de waarborgen, behorend bij de instelling van een begrotingsfonds. Het wetsvoorstel zelf leidt – afgezien van verwaarloosbare kennisnamekosten – derhalve niet tot extra regeldrukkosten voor bedrijven. Dit wetsvoorstel maakt het voor veldpartijen, dat wil zeggen ondernemers, (mkb-)bedrijven, kennisinstellingen en andere partijen, mogelijk om investeringsvoorstellen in te dienen. De criteria op basis waarvan bepaald wordt welke investeringen uit het fonds worden gefinancierd, worden onder meer in de uitvoeringsregelgeving op grond van dit wetsvoorstel opgenomen en uitgewerkt. De regeldrukgevolgen die hieruit voortvloeien zullen nader worden toegelicht en gekwantificeerd in de toelichting bij de uiteindelijke uitvoeringsregelgeving.

Op basis van een eerdere pilotronde en op basis van de huidige vormgeving van het fonds, zoals beschreven in de brief van de Minister van Financiën en de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 7 september 2020 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2020/21, 35 300, nr. 83), kan een eerste grove inschatting worden gemaakt van de verwachte regeldrukkosten. Het gaat dan om een eerste indicatie van de verwachte kosten in de indieningsfase, de monitoringsfase en de evaluatiefase.

De schattingen in deze paragraaf zijn indicatief en bedoeld om een inschatting te maken van de regeldrukgevolgen.

Aantal verwachte investeringsvoorstellen en toekenningen

In een eerdere pilotronde zijn ervaringen opgedaan met het indienen van investeringsvoorstellen waarvoor al goed uitgewerkte plannen beschikbaar waren. Op basis van deze ervaringen en op basis van eerste inschattingen van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland en

interesse uit het veld zullen naar verwachting jaarlijks 120 voorstellen worden ingediend waarvan er ongeveer 40 worden gehonoreerd:

- *Niet-departementale route (subsidieroute)*: ongeveer 100 ingediende voorstellen per jaar, via subsidieregelgeving. Daarvan zullen er, naar grove schatting, mogelijk ongeveer 30 worden gehonoreerd.
- *Departementale route*: ongeveer 20 ingediende voorstellen per jaar. Daarvan zullen er, naar grove schatting, mogelijk ongeveer tien worden gehonoreerd.

Verwachte doorlooptijden

Op basis van ervaringen van vakdepartementen bij het indienen van investeringsvoorstellen in de genoemde pilotronde kan ook een inschatting worden gemaakt van de gemiddelde doorlooptijd van een aanvraag via de niet-departementale route; de subsidieroute. Deze bedraagt naar verwachting tien maanden, bestaande uit zes maanden die de indieners nodig zullen hebben om de voorstellen uit te werken (voorstelontwikkeling) en vier maanden die na indiening nodig zijn voor zowel de technische als inhoudelijke beoordeling tot aan het definitieve subsidiebesluit.

Bovengenoemde schattingen en de inschattingen die hieronder gemaakt worden van de tijdsinzet en regeldrukkosten is dus gebaseerd op de departementale route en is mogelijk een onvolledige voorspeller voor de niet-departementale route. De tijdsinzet die men nodig zal hebben, wordt beïnvloed door de volgende aspecten:

- De indiening zal naar verwachting verlopen via fases, zoals een vooraankondiging, waar wordt getoetst op kansrijkheid. Dit verlaagt de regeldruk aanzienlijk. Hoe kansrijker een voorstel hoe verder het voorstel komt in het proces en hoe hoger de regeldruk. De regeldruk is dus proportioneel aan de kans om subsidie te ontvangen.
- De tijdsinzet voor de voorstelontwikkeling kan verschillen voor de drie terreinen (onderzoek, ontwikkeling en innovatie, kennisontwikkeling, infrastructuur), bijvoorbeeld op het gebied van het samenstellen van consortia met het oog op samenwerking en de hoeveelheid uitvoeringsvraagstukken die ten behoeve van de aanvraag moeten worden uitgezocht. Dit is nu nog lastig te voorspellen.
- De tijdsinzet zal afhangen van de grootte en budgettaire omvang van een voorstel. Langjarige programmatische voorstellen met een omvang van bijvoorbeeld € 1 miljard zullen een grotere tijdsinzet vergen dan minder omvangrijke projectvoorstellen van bijvoorbeeld € 30 miljoen.
- In geval van samenwerking in bijvoorbeeld een consortium, zal de benodigde tijdsinzet/regeldruk verschillen tussen een leidende partij (coördinator) en een meer volgende partij. De coördinator pakt deze rol vaak vanuit een eigen afweging en meerwaarde, en daarom is een hogere regeldruk voor deze partij een proportioneel gevolg. Dit is in lijn met andere instrumentaria.
- Om de regeldruk te verminderen moeten de verwachtingen aan de voorkant duidelijk zijn, daarom wordt gewerkt aan duidelijke communicatie (waaronder een loketfunctie) over de eisen voor een kansrijk voorstel en een transparant en duidelijk proces van ontwikkeling tot mogelijke daadwerkelijke subsidieontvangsten (en erna).

Een kwantitatieve inschatting van de regeldruk is noodzakelijkerwijs grofmazig omdat er op dit moment nog onvoldoende bekend is over de inspanningen die gepaard gaan met de indiening van investeringsvoorstellen en verplichtingen in het kader van monitoring en evaluatie. Daarbij geldt tevens dat het fonds nog in opbouw is en nog niet alle gremia, communicatie en formulieren volledig zijn ontwikkeld. Ook is de inschatting op basis van bovenstaande overwegingen dat de regeldruk

sterk zal verschillen naar gelang van de grootte van het voorstel, de indienende partijen of consortia en het terrein.

Regeldrukkosten indieningsfase

Een zeer ruwe inschatting voor het totaalbedrag van regeldrukkosten in de indieningsfase voor 120 investeringsvoorstellen is bijna € 11 miljoen per jaar. Hieronder volgt een toelichting op hoofdlijnen. De regeldrukgevolgen in de indieningsfase zullen nader worden toegelicht en gespecificeerd in de toelichting bij de uiteindelijke uitvoeringsregelgeving.

- *Niet-departementale voorstellen (subsidievoorstellen):* Er zullen gemiddeld ongeveer acht partijen actief betrokken zijn bij de indiening en het schrijven van een voorstel. Per partij zullen er gemiddeld vier (twee tot zes) medewerkers worden ingezet. Voor onder andere het verzamelen en aanleveren van de benodigde informatie is de verwachte tijdsbesteding per voorstel 1.365 uur (42,67 uur per medewerker). Bij een tarief voor hoogopgeleide medewerkers (€ 54 per uur) leidt dit tot kosten van € 73.710. Daarnaast schatten we dat er op managementniveau (€ 77 per uur) afstemming nodig is tussen de (acht) betrokken partijen met een tijdsbesteding van 40 uur per manager. Dat leidt tot € 24.640 per investeringsvoorstel. Tot slot verwachten we dat er gemiddeld genomen sprake zal zijn van externe validering van voorstellen in opdracht van indienende partijen waardoor aanvullende kosten gemaakt zullen worden van gemiddeld € 6.500 (€ 3.000 tot € 10.000). Het totaal van deze eenmalige indieningskosten per investeringsvoorstel is € 104.850. Voor de 100 voorstellen via de niet-departementale route komen de regeldrukkosten dan uit op € 10,5 miljoen.
- *Departementale voorstellen:* Voor de 20 departementale voorstellen doen de departementen het grootste deel van het werk als indiener en penvoerder. Veldpartijen leveren hiervoor wel input. Een eerste ruwe inschatting is dat deze werkzaamheden gemiddeld 25% (10 tot 40%) van de hierboven berekende tijdsbesteding bedragen: 341,25 uur voor onder andere het verzamelen en aanleveren van de benodigde informatie en 10 uur voor afstemming. Het totaal van deze indieningskosten voor bedrijven per voorstel bedraagt dan grofweg ruim € 24.000. Voor de 20 voorstellen via de departementale route komen de totale regeldrukkosten voor bedrijven dan uit op grofweg € 0,5 miljoen.

Regeldrukkosten verantwoording- en monitoringsfase

Partijen waaraan financiële middelen zijn toegekend, zullen na goedkeuring van hun ingediende voorstel moeten rapporteren over de voortgang en resultaten van het programma of project. Indien de periode van uitvoering van de activiteiten waarvoor subsidie wordt verstrekt meer dan twaalf maanden bedraagt (dat zal voor alle voorstellen zo zijn), wordt naar verwachting één keer per twaalf maanden een tussentijds voortgangsverslag gevraagd. De inschatting van regeldrukgevolgen hieronder betreft de verantwoording en monitoring richting het fonds, er wordt vanuit gegaan dat partijen zelf op reguliere basis zelf aan verantwoording en verslaglegging doen. Deze zullen eveneens nader worden toegelicht en gespecificeerd in de toelichting bij de uiteindelijke uitvoeringsregelgeving.

- *Niet-departementale voorstellen (subsidievoorstellen):* Een ruwe inschatting van de gemiddelde tijdsbesteding is een werkdag per kwartaal, ofwel 32 uur per jaar. Bij een gemiddeld tarief van € 46,50 (gebaseerd op een mix van hoog- en administratief opgeleide medewerkers) komen de kosten uit op € 1.488 per gehonoreerd voorstel. Daarnaast zal de besteding van de subsidie naar verwachting door een externe partij gecontroleerd moeten worden. Dat leidt tot

meerkosten van gemiddeld € 6.500 (€ 3.000 tot € 10.000) per voorstel. Uitgaande van 30 gehonoreerde niet-departementale voorstellen komen de totale regeldrukkosten in deze fase uit op grofweg € 240.000.

- *Departementale voorstellen:* Bij de gehonoreerde departementale voorstellen zullen de departementen zelf de verantwoording richting het fonds verzorgen en is de regeldruk voor bedrijven naar verwachting verwaarloosbaar.

Regeldrukkosten na afloop van het voorstel

Er worden geen verplichtingen gesteld na uitvoering van het voorstel die leiden tot extra regeldruk.

Inschatting totale kosten regeldruk

Op basis van deze inschattingen zullen de totale regeldrukkosten naar verwachting uitkomen op ongeveer € 11,2 miljoen per jaar, ofwel € 56 miljoen gedurende de looptijd van vijf jaar. Dat komt neer op 0,3% van het beschikbaar gestelde budget (€ 20 miljard).

Gevolgen voor de rechtspraak

Voor de gevolgen voor de rechtspraak wordt verwezen naar paragraaf 9 en de artikelsgewijze toelichting bij artikel 10.

8. Verhouding met Caribisch Nederland

Deze wet en de daaronder liggende subsidieregelgeving is mede van toepassing op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Ook in Caribisch Nederland zijn er immers mogelijkheden om middels gerichte investeringen het verdienvermogen te versterken.

9. Advies en consultatie

Internetconsultatie

Via de internetconsultatie (12 april 2021 t/m 3 mei 2021) zijn acht reacties binnengekomen, waarvan zes zijn gepubliceerd op internetconsultatie.nl/nationaalgroeifonds.

Een respondent wiens zienswijze niet is gepubliceerd, geeft aan dat het Nationaal Groeifonds een goed initiatief is en benadrukt dat er strenge en rechtvaardige richtlijnen moeten zijn voor het businessplan om te borgen dat geld goed terecht komt. Er zullen voorwaarden gesteld worden om te borgen dat toegekende financiële middelen doelmatig en rechtmatig zijn en worden besteed.

Een tweede respondent wiens zienswijze niet is gepubliceerd, doet de suggestie om een pilot aan te vragen bij de Verenigde Naties (VN) voor het beschikbaar stellen van financiële middelen om het verdienvermogen te versterken. Deze optie lijkt niet opportuun gegeven het bestaande instrumentarium van de VN.

De Vereniging van Universiteiten (VSNU) onderschrijft in haar reactie het belang van het fonds en geeft twee aandachtspunten mee. Het eerste punt is dat er in de vormgeving in volle breedte aandacht moet zijn voor het betrekken van de wetenschap, waarbij ook ruimte is voor vernieuwende initiatieven. Daarnaast raadt de VSNU aan om bij het toekennen van middelen aan publieke kennisinstellingen uit te gaan van full-cost. Het eerste punt is in lijn met zowel dit wetsvoorstel als met de bredere

vormgeving van het fonds. De wetenschap is een onmisbare kracht in het versterken van het verdienvermogen en wordt aangemoedigd vernieuwende ideeën aan te dragen, zowel via de departementale route als via de subsidieregeling. Dat blijkt ook uit het advies van de adviescommissie over de voorstellen in de pilotronde. Het tweede punt, over full-cost financiering van de activiteiten van publieke kennisinstellingen binnen het fonds, wordt niet vastgelegd in deze wet. Bij de verdere uitwerking van de bestuurlijke afspraken of uitvoeringsregelgeving en de subsidieregeling wordt dit meegenomen.

De Economic Board Zuid-Holland is positief over het fonds en benadrukt een aantal zaken, bijvoorbeeld het belang van een objectieve beoordeling van voorstellen en een duidelijk indieningsproces, die passen binnen de huidige vormgeving van het fonds.

De Pacifistisch-Socialistische Partij '92 (PSP '92) is ook positief. Zij merkt onder andere op dat de tijdshorizon van het meerjarenprogramma niet duidelijk is. Die is verduidelijkt in deze memorie van toelichting. Het fonds heeft een planhorizon van tien jaar. De meerjarenbegroting wordt jaarlijks op Prinsjesdag als bijlage meegestuurd met de begroting van het fonds.

De Nederlandse Vereniging Duurzame Energie (NVDE) verzoekt de transitie naar een duurzame klimaatneutrale economie als doel van het fonds op te nemen in het wetsvoorstel en de toetsing op efficiënte CO₂-prijzen bij de selectie van projecten expliciet vast te leggen. In deze memorie van toelichting is opgenomen dat Nederland voor grote opgaven staat, waarbij klimaatverandering expliciet wordt genoemd. Het is de verwachting dat er onder de voorstellen die door het fonds worden bekostigd ook voorstellen zullen zijn die bijdragen aan de energietransitie en de bestrijding van de gevolgen van klimaatverandering én die bijdragen aan versterking van het duurzaam verdienvermogen. Daarnaast heeft de Nederlandse regering zich gebonden aan internationale en Europese ambities op het gebied van klimaat en CO₂-reductie. De Nederlandse regering heeft zich gebonden aan internationale en Europese ambities op het gebied van klimaat en CO₂-reductie. Voorstellen die vanuit het fonds worden gefinancierd, mogen niet strijdig zijn met ambities van het kabinet op het gebied van klimaat. Een expliciete opname van de klimaattransitie in het doel van het fonds is daarmee niet meer nodig.

Het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN) en de NVDE vragen om een verbreding van de doelstelling, naar respectievelijk brede welvaart en duurzame en klimaatneutrale transitie. Daarnaast vraagt het SNN om het concreet uitwerken van regionale spreiding. Bij de vormgeving van het fonds is beleidsmatig expliciet niet voor deze drie suggesties gekozen. In de brieven aan de Tweede Kamer van de Minister van Financiën en de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 7 september 2020 (Kamerstukken II 2020/21, 35 300, nr. 83) en 1 december 2020 (Kamerstukken II 2020/21, 35 570 XIX, nr. 23) en de beantwoording van meerdere Kamervragen (Kamerstukken II 2020/21, 35 570, nr. 49) leggen de Ministers uit waarom die keuzes zijn gemaakt.

SNN geeft verder aan dat tussentijds aanpassen van selectiecriteria een zekere willekeur met zich meebrengt. Het kabinet onderschrijft dat het belangrijk is om zekerheid te bieden aan indieners, daarom zullen selectiecriteria voorafgaand aan een indieningsronde worden vastgesteld. SNN vraagt of het mogelijk is om potentiële aanvragers tussentijds te informeren over het beschikbare budget binnen de verschillende pijlers en regio's en de kansrijkheid van het indienen van een voorstel binnen een pijler of regio. Tijdens een investeringsronde is er geen moment ingebouwd voor terugkoppeling aan de marktpartijen over de verdeling

van middelen over de verschillende types projecten of verdeling over regio's. Gecommitteerde middelen zullen na voltooiing van een investeringsronde worden gecommuniceerd. Daarnaast geeft SNN aan dat bewindspersonen discretie houden over de invulling van de doelen van het fonds en de wijze waarop middelen beschikbaar worden gesteld. Deze discretie is echter niet anders dan bij reguliere begrotingsuitgaven en er zal transparant gecommuniceerd worden over de besteding van de middelen. Hierdoor kan het parlement zijn controlerende taak goed uitvoeren.

In verband met het bovenstaande wordt overigens opgemerkt dat de inhoudelijke criteria waar een investeringsvoorstel ten minste aan moet voldoen om voor financiering uit het fonds in aanmerking te kunnen komen, inmiddels in het wetsvoorstel zijn opgenomen (zie artikel 2, derde en vierde lid, alsmede paragraaf 4 en de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2 van deze memorie van toelichting).

SNN heeft voorts vragen over het gebruik van de MKBA (maatschappelijke kosten-batenanalyse). Projecten op het terrein van fysieke mobiliteitsinfrastructuur moeten conform de MIRT-systematiek (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport) een MKBA aanleveren. In dit verband wordt opgemerkt dat in artikel 2, derde lid, onderdeel e, inmiddels is opgenomen dat de investering uit het fonds ook een positief saldo van maatschappelijke baten en lasten moet hebben. Zie hiervoor de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2 van deze memorie van toelichting. Dit wordt, voor zover nodig, uitgewerkt in bestuurlijke afspraken of uitvoeringsregelgeving en subsidieregelgeving. Eventuele herijkingen van de MKBA-systematiek kunnen meegenomen worden in het toekomstige indieningsproces. SNN vraagt of er bij de evaluatie ook een overzicht van de verspreiding van middelen over de verschillende landsdelen opgenomen kan worden. Dit zal een onderdeel zijn van de evaluatie.

Een laatste respondent ten slotte gaat in op het investeringsvoorstel uit de eerste ronde van het fonds, te weten het doortrekken van het Noord/Zuidlijn en het sluiten van de metroring. Deze consultatie ziet niet op de projecten uit de eerste fase maar op de instelling van een begrotingsfonds in de zin van artikel 2.11 van de Comptabiliteitswet 2016. Daarom is dit niet de aangewezen plek om op deze zienswijze in te gaan.

Adviescollege toetsing regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het wetsvoorstel beoordeeld op regeldruk¹. Het ATR adviseert om nader in te gaan op de doelstelling van het fonds en merkt op dat in de memorie van toelichting niet wordt ingegaan op de bij oprichting aangekondigde tussentijdse evaluatie na twee jaar. De tussentijdse evaluatie na twee jaar betreft een evaluatie van het Nationaal Groeifonds zoals dat sinds 1 januari 2021 bestaat en niet het Nationaal Groeifonds op grond van deze instellingswet. Om die reden is dit niet elders opgenomen in de memorie van toelichting. Daarnaast raadt het college aan om meer duidelijkheid te geven over het proces van de vooraanvraag, de toetsing, het schatten van het bbp-effect en het beschikbaar stellen van ondersteuning zodat kleine partijen gezamenlijk voorstellen kunnen indienen. Deze adviezen worden ter harte genomen in de verdere communicatie over het fonds en in de uitwerking van de subsidieregelgeving. Omdat dit nog nadere uitwerking behoeft, kan dit niet in deze memorie van toelichting worden opgenomen, zoals het ATR adviseert. Ten slotte verzoekt het ATR om de precieze regeldrukgevolgen bij de subsidieregelgeving in kaart te brengen en tijdig

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

aan het ATR voor te leggen. Dat advies wordt ter harte genomen en wordt opgevolgd in de verdere uitwerking van de subsidieregelgeving.

Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer heeft op verzoek van de fondsbeheerders per brief van 11 mei 2021 over het onderhavige wetsvoorstel instemmend geadviseerd en acht het wetsvoorstel goed ingericht². Het advies bevat enkele aanbevelingen, zoals:

- het overwegen om randvoorwaarden voor het fonds onderdeel te laten zijn van de doelstellingen van het fonds, of om expliciet te regelen dat deze randvoorwaarden worden toegepast bij het beoordelen van voorstellen voor een bijdrage uit het fonds. Dit voorstel is verwerkt in artikel 2, derde lid en vierde lid, van het wetsvoorstel;
- aandacht voor de beheer- en onderhoudskosten van investeringen van het fonds. Dit punt wordt in de bestuurlijke afspraken of nadere regelgeving verankerd;
- het overwegen om bij het vaststellen van nadere regels over de uitgaven van het fonds (artikel 8, eerste lid) geen onderscheid te maken tussen de eisen voor de bekostiging van de departementale route en subsidieroute. Dit ter borging van het budgetrecht en de controle van het parlement inzake 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. In dat kader acht de Algemene Rekenkamer het belangrijk om goede afspraken te maken met het Directoraat-Generaal Rijksbegroting en de Auditdienst Rijk over invulling van de verantwoording en de aanpak van de controle. Aan deze overweging wordt thans gewerkt en deze wordt waar nodig in de bestuurlijke afspraken of regelgeving verwerkt;
- aandacht voor het belang dat de maatschappelijke businesscase van projecten vooraf en achteraf wordt getoetst en geëvalueerd om het inzicht en controle van het parlement te vergroten. Dit aandachtspunt wordt ter harte genomen. Er wordt thans een monitorings- en evaluatiesystematiek voor het fonds uitgewerkt. Wat betreft de beleidsevaluaties is aan de memorie van toelichting van artikel 11 van het wetsvoorstel toegevoegd dat voor de toetsing van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid van het fonds de reguliere wet- en regelgeving gelden, zoals artikel 4:24 van de Algemene wet bestuursrecht en de Regeling periodiek evaluatieonderzoek.

Wat betreft de vraag van de Algemene Rekenkamer of ook andere manieren zijn overwogen om de beoogde doelstellingen te realiseren het volgende. Uit bijlage G van de Kamerbrief van 7 september 2020 waarin de Tweede Kamer is geïnformeerd over de vormgeving van het fonds (Kamerstukken II 2019/20, 35 300, nr. 83) blijkt dat de ervaringen met fondsen in het buitenland is onderzocht. Deze bijlage die met het met parlement is gedeeld gaat in op de internationale ervaringen met verschillende soorten fondsen, zoals;

1. Sovereign Wealth Funds voor het beleggen en diversifiëren van financiële reserves op basis van met name grondstofwinning en/of buitenlandse valuta-reserves;
2. Fondsen gericht op bevorderen van investeringen in de lange termijn groeicapaciteit; en
3. Initiatieven gericht op specifieke marktfalens, zoals het beschikbaar stellen van financiering aan ondernemingen die onvoldoende toegang hebben tot financiering uit de markt.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Mede op basis van de uitkomsten van dit onderzoek is besloten om het fonds destijds conform de uiteenzetting in deze Kamerbrief in de niet-departementale begroting voor het Nationaal Groeifonds vorm te geven.

Raad voor de rechtspraak

De Raad voor de rechtspraak heeft op 12 mei 2021 over dit wetsvoorstel advies uitgebracht³. De Raad onderschrijft de keuze (en de onderbouwing daarvoor) in artikel 10 van het wetsvoorstel dat, in afwijking van de hoofdregel, tegen een besluit genomen krachtens artikel 7 van het wetsvoorstel beroep in eerste en enige aanleg kan worden ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb). De Raad adviseert dat het wetsvoorstel gevolgen heeft voor de werklust van de rechtspraak. In financiële zin schat de Raad die gevolgen in op ongeveer € 250.000 per jaar. De Raad houdt rekening met ongeveer 20 tot 25 beroepszaken per jaar op grond van dit wetsvoorstel, gelet op onder meer de grote belangen en de daarmee samenhangende beroepsbereidheid van aanvragers. De zaken zullen naar verwachting van de Raad aanzienlijk complexer zijn dan de gemiddelde zaak bij het CBb en daardoor meer behandeltijd vergen. Het wetsvoorstel geeft de Raad geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1 Begripsbepalingen

Dit artikel bevat de definities.

Duurzaam verdienvermogen

Het gaat hier om het bruto binnenlands product (de totale toegevoegde waarde van alle in een land geproduceerde goederen en diensten) dat Nederland op de lange termijn op structurele basis kan genereren, met oog voor een economische, sociale en milieuvriendelijke duurzame toekomst voor de aarde en voor huidige en toekomstige generaties. Daarbij wordt uitgegaan van een tijdshorizon van twintig tot dertig jaar. Zie hiervoor ook paragraaf 4.

Fonds

Voor uitleg over het begrip fonds wordt verwezen naar paragraaf 3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting en naar de toelichting bij de artikelen 2 en 3.

Artikel 2 Instelling, doel en bereik van het fonds

Eerste lid

Een begrotingsfonds wordt op grond van artikel 2.11, tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2016 ingesteld per wet. Het eerste lid regelt de instelling van het Nationaal Groeifonds (hierna: het fonds).

Tweede lid

Als doel van het fonds wordt genoemd het beschikbaar stellen van financiële middelen om het duurzaam verdienvermogen van Nederland

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

op lange termijn te vergroten door het doen van investeringen op het gebied van:

- a. kennisontwikkeling;
- b. onderzoek, ontwikkeling en innovatie;
- c. infrastructuur.

De genoemde investeringsgebieden komen overeen met de beleidsartikelen uit de begroting voor het Nationaal Groeifonds voor het jaar 2021 (Kamerstukken II 2020/21, 35 570 XIX, nr. 1, p. 3).

Uit het fonds kunnen financiële middelen ter beschikking worden gesteld voor investeringen waarmee het verdienvermogen op lange termijn wordt vergoot. De bijdrage aan het verdienvermogen van Nederland wordt in beginsel gemeten door een kwantitatieve schatting van het effect van een investeringsvoorstel op het bruto binnenlands product (hierna: bbp), in verhouding tot de omvang van de bijdrage uit het fonds. Het is voorstelbaar dat een voorstel voor een investering zich niet leent voor een kwantitatieve schatting. In dat geval moet te onderbouwen zijn waarom dat niet mogelijk is. In een dergelijk geval zal op andere wijze, bijvoorbeeld via kwalitatieve methodes, inzichtelijk moeten worden wat het effect van het voorstel op het verdienvermogen is. Naarmate het bbp-effect moeilijker te kwantificeren is, zal meer geleund moeten worden op de kwalitatieve onderbouwing. Een grotere mate van onzekerheid is op zichzelf echter geen reden om geen middelen uit het fonds ter beschikking te stellen. Inzetten op enkel voorstellen die gemakkelijk kwantificeerbaar zijn, brengt het risico met zich mee dat Nederland kansen laat liggen. Zo zijn de effecten van fundamenteel onderzoek niet altijd vooraf te kwantificeren, terwijl dat wel grote economische kansen kan creëren. Bij de beoordeling van de bijdrage van het voorstel aan het duurzaam verdienvermogen kan de adviescommissie ook een evenwichtige verdeling over de terreinen en over Nederland meewegen. Immers, groeikansen zijn breed in Nederland aanwezig. Door rekening te houden met spreiding, kan de commissie de portfolio van het Groeifonds diversifiëren, de absorptiecapaciteit van Nederland zo goed mogelijk benutten en het Nederlands verdienvermogen in zijn geheel te versterken.

Uit het fonds kunnen investeringen worden gedaan op een drietal terreinen, te weten 1) kennisontwikkeling, 2) onderzoek, ontwikkeling en innovatie en 3) infrastructuur.

Het investeringsterrein kennisontwikkeling (1) omvat het gebied van onderwijs en vaardigheden, ofwel investeringen in het menselijk kapitaal.

Het terrein onderzoek, ontwikkeling en innovatie (2) omvat het doen van onderzoek en de ontwikkeling op basis van onderzoek van een nieuw product, proces of dienst waaronder niet tastbare zaken zoals programmatuur, inclusief de verspreiding van de daarmee opgedane kennis voor zover een en ander bijdraagt aan de verhoging van het bbp. Het terrein onderzoek, ontwikkeling en innovatie moet in brede zin worden gezien. Binnen dit terrein valt onder andere fundamenteel, industrieel en toegepast onderzoek, experimentele ontwikkeling en de doorontwikkeling van nieuwe innovaties, kennis en technologieën. Actoren binnen het terrein onderzoek, ontwikkeling en innovatie zijn onder meer innovatieve startups, scale-ups, kennis- en onderzoeksinstellingen, grootbedrijf, mkb, regionale ontwikkelingsmaatschappijen, publieke kennisorganisaties, onderzoeks- en testfaciliteiten en wetenschapsinfrastructuur.

Het terrein infrastructuur (3) omvat infrastructurele projecten in brede zin, zoals mobiliteitsinfrastructuur (spoor, luchtvaart, havens, wegen), waterinfrastructuur, digitale infrastructuur en energie-infrastructuur. Het gaat hierbij om fysieke infrastructuur voor het transport van goederen (inclusief energie), data en mensen. Voor zover er sprake is van

niet-fysieke infrastructuur, valt dit onder de eerdergenoemde terreinen, voor zover die niet-fysieke infrastructuur betrekking heeft op kennisontwikkeling of onderzoek, ontwikkeling en innovatie.

Derde en vierde lid

Voor een nadere uitleg over de doelstelling van het fonds en de gehanteerde begrippen wordt eveneens verwezen naar de Kamerbrief van 7 september 2020 waarin de Tweede Kamer wordt geïnformeerd over de vormgeving van het fonds (Kamerstukken II 2019/20, 35 300, nr. 83). Bijlage B van deze brief bevat de criteria waaraan een voorstel ten minste moet voldoen. Deze criteria vormen de randvoorwaarden waaraan in ieder geval voldaan moet worden om voor financiering uit het fonds in aanmerking te kunnen komen. Naast het doel van het fonds is het immers noodzakelijk dat er criteria zijn op basis waarvan kan worden besloten welke investeringen uit het fonds worden gefinancierd. Deze zijn opgenomen in het derde lid en vierde lid. De criteria zijn niet limitatief geformuleerd. Dit biedt de nodige flexibiliteit om de criteria aan te kunnen passen aan de actualiteit en ontwikkelingen die zich kunnen voordoen. Onderstaand worden de criteria besproken.

Hoewel dit terugkomt in de doelomschrijving van het fonds (zie artikel 2, tweede lid), is ook op deze plek voor de volledigheid opgenomen dat de investeringen ten minste het duurzaam verdienvermogen vergroten (onderdeel a).

Voorstellen dienen niet structureel van aard te zijn (onderdeel b). Daarmee wordt bedoeld dat de uitvoering van de investering een begin- en een einddatum heeft, inclusief een exitstrategie waaruit volgt of en hoe de investering wordt voortgezet en gefinancierd na het verstrijken van de einddatum. Het is daarbij mogelijk dat een investering een meerjarig karakter heeft. Investeringen dienen additioneel te zijn aan private investeringen (onderdeel c). Uitgangspunt is dat financiële middelen uit het fonds enkel moeten worden ingezet waar sprake is van marktfalen, waardoor een voorstel met alleen financiering uit de markt niet tot stand komt. Als er een business case gemaakt kan worden met een financieel marktconform rendement, zal de investering in principe door de markt gefinancierd moeten worden en niet vanuit het fonds. Het voorstel is tevens additioneel aan bestaande of geplande publieke investeringen en valt niet binnen een bestaande regeling van de overheid, zoals Invest-NL, het Toekomstfonds of de SDE++ (onderdeel d). Ook kan dit betekenen dat van een bestaande regeling voor het betreffende voorstel geen gebruik kan worden gemaakt omdat bijvoorbeeld het type uitgave of het beleidsterrein niet past binnen de bestaande regeling of omdat het budget van de bestaande regeling te beperkt is.

Een voorstel moet ook een positief saldo van maatschappelijke baten en lasten hebben om in aanmerking te komen voor een bijdrage uit het fonds (onderdeel e). Alle maatschappelijke baten en lasten moeten, waar mogelijk, gekwantificeerd en gemonetariseerd worden. Waar dat niet mogelijk is, moeten effecten kwalitatief in beeld gebracht worden. In het geval van fysieke mobiliteitsinfrastructuur dient er een maatschappelijke kosten- en batenanalyse opgesteld te zijn op basis van de leidraad MKBA. In andere gevallen moeten de maatschappelijke effecten op een andere wijze systematische in beeld gebracht worden.

Voorstellen die strijdig zijn met kabinetsbeleid, bijvoorbeeld op het gebied van het vestigingsklimaat, de ruimtelijke ordening en het klimaat, komen niet in aanmerking voor een bijdrage uit het fonds (onderdeel f). Dit criterium komt terug op pagina 9 van de eerdergenoemde brief aan de

Tweede Kamer. Het spreekt voor zich dat investeringen die in strijd zijn met wet- en regelgeving, geen bijdrage uit het fonds kunnen ontvangen. Dergelijke voorstellen zullen logischerwijs niet gerealiseerd kunnen worden en om die reden niet aan de voorwaarden voor een bijdrage uit het fonds kunnen voldoen. Het is niet nodig dat te regelen. Maar gelet op de brede reikwijdte van het fonds is het niet op voorhand uit te sluiten dat een voorstel wel in overeenstemming is met wet- en regelgeving, eveneens voldoet aan de andere criteria voor toekenning van een bijdrage uit het fonds, maar een dergelijke bijdrage toch niet wenselijk is, omdat dit niet in overeenstemming is met het kabinetsbeleid. Om die reden is er voor gekozen dit criterium op te nemen. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat dit ook kabinetsbeleid kan zijn dat buiten de drie terreinen van het fonds liggen.

In onderdeel g is de toets inzake de subsidiariteit geregeld. Met dit criterium is tot uitdrukking gebracht dat een investeringsvoorstel moet worden gefinancierd op het overheidsniveau dat het beste aansluit bij de reikwijdte van het op te lossen probleem of de te benutten kans. Een lokaal probleem (of lokale kans) kan zo het beste worden opgelost (of benut) door decentrale overheden en een grensoverschrijdend probleem via Europese samenwerking en niet via een bijdrage uit het fonds. Dit criterium is opgenomen als criterium 7 in de eerder genoemde bijlage B van de brief aan de Tweede Kamer (pagina 14 en 15) en op pagina 7.

Het vierde lid biedt de grondslag om een minimumomvang vast te stellen in verband met de investeringsvoorstellen die een bijdrage kunnen ontvangen uit het fonds. Indien van deze bevoegdheid gebruik gemaakt wordt, zal hiertoe bij de nadere uitwerking in bestuurlijke afspraken of uitvoeringsregelgeving en de subsidieregulering bezien worden of daarbij een minimumomvang van de activiteiten (het investeringsvoorstel zoals gehonoreerd) of een minimumbijdrage uit het fonds tot uitgangspunt wordt genomen. Bij deze nadere uitwerking zullen de ervaringen uit de eerste ronde worden betrokken. Dit sluit aan bij de ambitie van het kabinet om projecten te financieren die Nederland in staat stellen een sprong te maken op de geïdentificeerde terreinen. Voor kleinere projecten is een (substantieel) effect op het verdienvermogen minder aannemelijk. Bovendien kunnen deze makkelijker uit de reguliere departementale begrotingen gefinancierd worden. Daarnaast wordt met dit criterium voorkomen dat de commissie een (te) groot aantal relatief kleine projecten moet beoordelen. Dit criterium is opgenomen als criterium 3 in de eerder genoemde bijlage B van de brief aan de Tweede Kamer (pagina 14 en 15) en op pagina 7.

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat twee criteria die als criterium 1 en 8 zijn opgenomen in de eerder genoemde bijlage B van de brief aan de Tweede Kamer (pagina 14 en 15) niet zijn opgenomen in het wetsvoorstel.

Als criterium 1 is in de eerder genoemde bijlage B van de brief aan de Tweede Kamer (pagina 14 en 15) opgenomen dat een voorstel een uitgewerkt plan moet bevatten waarin een aantal aspecten aan de orde moeten komen, die een beoordeling aan de andere criteria van het fonds mogelijk maken, zoals de onderbouwing van de bijdrage aan het duurzaam verdienvermogen, onderbouwing van andere maatschappelijke kosten en baten en de juridische uitvoerbaarheid van het plan. Het is in juridische zin niet nodig dit plan zelf en de onderdelen waaruit dit moet bestaan als criterium in de wet op te nemen, omdat dit geen inhoudelijke criteria zijn. Uiteraard blijft dit een belangrijk aspect, zonder onderbouwing is immers niet aan de inhoudelijke criteria te toetsen en zal de

aanvraag worden afgewezen. Dit zal, voor zover nodig, worden verankerd in bestuurlijke afspraken of uitvoeringsregelgeving en subsidieregeling.

Als criterium 8 is in de eerder genoemde bijlage B van de brief aan de Tweede Kamer (pagina 14 en 15) opgenomen dat het voorstel moet passen binnen de financiële kaders van het fonds. Dit is vanzelfsprekend een belangrijk uitgangspunt, maar voor opname in het wetsvoorstel bestaat in juridische zin geen noodzaak, omdat er uiteraard geen voorstellen kunnen worden gehonoreerd die ertoe leiden dat de omvang van het fonds wordt overschreden. Daartoe strekt immers de begroting van het fonds dat de beschikbare middelen voor het fonds bevat. Binnen de kaders van de begroting wordt voor het verstrekken van subsidies op grond van artikel 8, tweede en derde lid, een subsidieplafond vastgesteld, tenzij de Minister van Financiën heeft ingestemd met het achterwege laten daarvan.

Vijfde lid

Omdat er ook in Caribisch Nederland mogelijkheden zijn om middels gerichte investeringen het verdienvermogen te versterken, is deze wet mede van toepassing op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Artikel 3 Beheer en begroting van het fonds

Eerste lid

Het eerste lid bepaalt dat het Nationaal Groeifonds een begrotingsfonds is als bedoeld in artikel 2.11, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2016. De bepalingen van de Comptabiliteitswet 2016 over begrotingsfondsen, zoals bepalingen over de inrichting van de begroting, het indienen en wijzigen van de begroting en het afleggen van verantwoording over de bestedingen, zijn daarmee van toepassing op deze wet.

Tweede lid

Het tweede lid bepaalt dat de Minister van Economische Zaken en Klimaat en de Minister van Financiën met het beheer van het fonds zijn belast. Artikel 2.11, derde lid, onderdeel b, van de Comptabiliteitswet 2016 schrijft voor dat dit op wettelijk niveau moet zijn vastgelegd. In de Kamerbrief van 7 september 2020 (Kamerstukken II 2019/20, 35 300, nr. 83, p. 4) staat dat de Minister van Economische Zaken en Klimaat en de Minister van Financiën in beleidsmatige zin gezamenlijk en gelijkwaardig optreden. Om dat wettelijk te verankeren, is besloten om beide Ministers fondsbeheerder te maken. De gezamenlijke verantwoordelijkheid houdt in dat beide Ministers verantwoordelijk zijn voor de indiening van en verantwoording over de begroting van het fonds conform de bepalingen van de Comptabiliteitswet 2016 en de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften.

Artikel 4 Meerjarenprogramma Nationaal Groeifonds

Eerste lid

Gelijktijdig met de begroting wordt een meerjarenprogramma opgesteld en naar het parlement gestuurd. Dit ter versterking van het budgetrecht en de informatiepositie van het parlement.

Tweede lid

Het meerjarenprogramma biedt informatie over de meerjarige uitgaven voor de investeringen die direct ten laste van de begroting van het fonds worden gebracht alsook over de investeringen die ten laste van de andere begrotingen van het Rijk, als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2016, worden gebracht. Het maakt zichtbaar welk verband er bestaat tussen de direct ten laste van het fonds gefinancierde subsidie-uitgaven aan provincies, gemeenten of andere publiekrechtelijke rechtspersonen, privaatrechtelijke rechtspersonen of natuurlijke personen op basis van artikel 6, onderdeel a, van dit wetsvoorstel en uit het fonds voortvloeiende uitgaven via bijdragen aan andere begrotingen van het Rijk conform artikel 6, onderdeel b, van dit wetsvoorstel.

Het meerjarenprogramma geeft tevens een overzicht van toekomstige en lopende investeringen die worden gefinancierd uit het fonds op verschillende beleidsterreinen. Hiermee wordt meer inzicht over het verloop van de investeringen uit het fonds verschaft via een bijlage bij de jaarlijkse ontwerpbegroting van het fonds. Het fonds heeft een planhorizon van tien jaar. Deze planhorizon schuift in het voorstel van wet inzake de begrotingsstaat van het fonds steeds met één jaar op.

Uitgaven bedoeld in artikel 6, onderdeel c, van dit wetsvoorstel worden niet in het meerjarenprogramma opgenomen. Reden is dat deze uitgaven geen investeringsuitgaven zijn maar bijvoorbeeld uitgaven voor personeel en materieel voor het jaarlijks beleidsproces. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de uiteenzetting onder artikel 6.

Artikel 5 Ontvangsten van het fonds

In overeenstemming met artikel 2.11, derde lid, onderdeel a, van de Comptabiliteitswet 2016 worden in dit artikel de aard van de ontvangsten van het fonds als een begrotingsfonds gespecificeerd.

Onderdeel a

Met algemene middelen worden generale inkomsten van het Rijk bedoeld die beheerd worden door de Minister van Financiën in het kader van het begrotingsbeheer van het Rijk op grond van de Comptabiliteitswet 2016. Een deel van de generale ontvangsten van het Rijk wordt met instemming van het parlement ter financiering van de investeringsvoorstellen van het fonds geormerkt.

Onderdeel b

Bij bijdragen ten laste van andere begrotingen van het Rijk kan worden gedacht aan ontvangsten op de begroting van het fonds door bijvoorbeeld verrekening met een uitvoerend departement als gevolg van het verschil tussen geraamde en gerealiseerde uitgaven. Dit kan het geval zijn als vanuit het fonds een bijdrage beschikbaar is gesteld aan, of een budget is overgeheveld naar, een andere begroting van het Rijk op grond van artikel 6, onderdeel b en die gelden niet volledig zijn besteed.

Onderdeel c

Dit onderdeel is een vangnetbepaling. Op basis van deze bepaling kunnen ontvangsten worden verantwoord die passen binnen de doelstellingen van het fonds, maar niet gekwalificeerd kunnen worden als ontvangsten onder a of b. Bij bijdragen van derden kan worden gedacht aan bijdragen van bijvoorbeeld de Europese Unie, medeoverheden zoals een gemeente of een provincie of privaatrechtelijke (rechts)personen.

Artikel 6 Uitgaven van het fonds

In overeenstemming met artikel 2.11, derde lid, onderdeel a, van de Comptabiliteitswet 2016 wordt in artikel 6 de aard van de uitgaven uit het fonds gespecificeerd. Uitgaven van het fonds zijn altijd ter verwezenlijking van het doel, genoemd in artikel 2, tweede lid. Onder a tot en met c worden mogelijke routes toegelicht die kunnen worden gevolgd om uitgaven uit het fonds te doen.

Onderdeel a

Financiële verplichtingen en uitgaven als bedoeld in de artikelen 2.14 en 2.15 van de Comptabiliteitswet 2016 kunnen direct ten behoeve van het doel van het fonds geschieden. Onderdeel a bepaalt dat hiertoe rechtstreeks subsidies kunnen worden verstrekt aan provincies, gemeenten of andere publiekrechtelijke rechtspersonen, privaatrechtelijke rechtspersonen of natuurlijke personen. Indien de subsidies onder voorwaarden worden verstrekt aan provincies en gemeenten kunnen zij de vorm hebben van een specifieke uitkering als bedoeld in de Financiële-verhoudingswet. Conform de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften worden zij dan niet via het instrument «Subsidies» maar via het instrument «Bijdrage aan medeoverheden» uitgekeerd. Voor nadere toelichting wordt verwezen naar artikel 7, zesde lid en 8, vierde lid, van dit wetsvoorstel.

Daarnaast kunnen subsidies worden verstrekt aan andere publiekrechtelijke rechtspersonen (dus andere dan provincies en gemeenten), en de eerdergenoemde privaatrechtelijke rechtspersonen of natuurlijke personen. Hiertoe kan subsidieregelgeving worden opgesteld. In de subsidieregelgeving wordt onder andere geregeld voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt, aan welke criteria de investeringsvoorstellen worden getoetst en welke randvoorwaarden voor de subsidieverstrekking van toepassing zijn. Tevens kan worden ingekaderd wanneer natuurlijke personen aanspraak kunnen maken op een subsidie. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 7 van dit wetsvoorstel.

Onderdeel b

Op basis van onderdeel b is het mogelijk om vanuit het fonds bijdragen beschikbaar te stellen aan of budgetten over te hevelen naar andere begrotingen van het Rijk waarna de betreffende voorstellen vanuit de betrokken andere begrotingen van het Rijk worden gefinancierd. Dit kunnen op grond van artikel 2.1 van de Comptabiliteitswet 2016 zowel departementale als niet-departementale begrotingen zijn. Begrotingsfondsen zoals het Mobiliteitsfonds vallen hier op grond van artikel 2.1, vijfde lid, onderdeel c van de Comptabiliteitswet 2016 ook onder. Het verband tussen het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) inzake het Mobiliteitsfonds en het fonds is dat er financiële middelen uit het fonds beschikbaar kunnen worden gesteld, bijvoorbeeld ten behoeve van investeringen voor infrastructuur die via het Mobiliteitsfonds worden uitgevoerd.

Bijdragen aan of budgetoverhevelingen naar andere begrotingen van het Rijk ten laste van het fonds kunnen conform de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften via het instrument «Bijdrage aan (andere) begrotingshoofdstukken» in de begroting van het fonds worden geraamd. Budgetoverhevelingen vallen zodoende onder de term «bijdrage» uit onderdeel b. Het is derhalve mogelijk om middelen beschikbaar te stellen middels het periodiek overhevelen van budgetten naar andere begrotingen van het Rijk via het reguliere begrotingsproces in het kader van de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften. Bij een overheveling van het budget naar

bijvoorbeeld het Mobiliteitsfonds wordt de werkelijke investering verantwoord op de begroting van het Mobiliteitsfonds. Voor de nadere uitwerking van de departementale route kunnen bestuurlijke afspraken worden gemaakt en kunnen op grond van artikel 8, eerste lid, nadere regels worden gesteld.

Onderdeel c

Onderdeel c is een vangnetbepaling. Hieronder kunnen overige uitgaven uit het fonds worden bekostigd, zoals de uitgaven voor personeel en materieel voor het beleidsproces en voor de ondersteuning van de bedrijfsvoering of uitgaven voor ICT samenhangend met het fondsbeheer. Deze uitgaven kunnen ook via jaarlijks overhevelen van budgetten naar andere begrotingen van het Rijk geschieden. Nadere uitwerking van deze uitgaven vindt plaats in de jaarlijkse voorstellen van wet tot vaststelling van de begrotingsstaat van het fonds. De verantwoording over de apparaatsuitgaven van het fonds vindt plaats via het jaarverslag van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

Artikel 7 Subsidieverstrekking

Dit artikel ziet op de mogelijkheid van subsidieverstrekking ten laste van het fonds. De keuze is gemaakt om de Minister van Economische Zaken en Klimaat, als fondsbeheerder, te belasten met de subsidieverstrekking ten laste van het fonds. De Minister van Economische Zaken en Klimaat is derhalve bevoegd tot subsidieverlening ten laste van het fonds ten behoeve van activiteiten die niet alleen binnen zijn eigen departementale beleidsterrein vallen, maar ook ten behoeve van activiteiten op beleids-terreinen van andere Ministers, voor zover deze binnen de doelstellingen van het fonds passen. Dit maakt het noodzakelijk dat deze bevoegdheid tot subsidieverstrekking door de Minister van Economische Zaken en Klimaat, en de bevoegdheid tot het stellen van nadere regels omtrent de subsidieverstrekking, als zodanig in het onderhavige wetsvoorstel is opgenomen. Aldus bevat dit wetsvoorstel het integrale, zelfstandig leesbare subsidiekader voor het fonds, hetgeen de kenbaarheid en transparantie bevordert. De bepalingen over subsidieverstrekking zijn gebaseerd op de reeds bestaande departementale kaderwetten over rijkssubsidies, zoals de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies.

Eerste lid

Het eerste lid regelt de bevoegdheid van de Minister van Economische Zaken en Klimaat tot verstrekking van subsidies ten laste van het fonds. Het gaat daarbij om activiteiten die passen binnen het doel van het fonds, zoals dat is opgenomen in artikel 2, tweede lid, van het onderhavig wetsvoorstel.

Tweede tot en met vijfde lid

Het is mogelijk dat uit internationale afspraken of wetgeving voortvloeit dat subsidie niet mag worden verstrekt. Subsidieverstrekking aan ondernemingen moet bijvoorbeeld voldoen aan Europese staatssteunregels. Het tweede lid regelt dat bij strijdigheid met internationale afspraken of wetgeving subsidieverstrekking kan worden geweigerd, een subsidie lager kan worden vastgesteld dan overeenkomstig de subsidieverlening en een subsidieverlening of subsidievaststelling kan worden ingetrokken of ten nadele van de ontvanger kan worden gewijzigd. Deze bepaling dient ter aanvulling op de artikelen 4:48, eerste lid, en 4:49, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit laat onverlet dat op grond van artikel 4:35, derde lid, van de Awb subsidieverlening altijd

wordt geweigerd indien de verstrekking van subsidie naar het oordeel van het bestuursorgaan niet verenigbaar is met het bepaalde in de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Dit is in het tweede lid aanhef en onderdeel a tot uitdrukking gebracht. Het vierde lid bepaalt dat de intrekking of wijziging van de subsidie terugwerkt tot en met het tijdstip waarop de subsidie is verstrekt, tenzij bij de intrekking of wijziging anders is bepaald. Dit uitgangspunt vloeit ten aanzien van de in de artikelen 4:48, eerste lid, en 4:49, eerste lid, van de Awb opgenomen gronden voor intrekking of wijziging van de subsidieverlening of subsidievaststelling, voort uit het tweede lid van die artikelen van de Awb. Omdat in dit artikel een aanvullende grond is opgenomen voor intrekking of wijziging van de subsidieverlening of subsidievaststelling is dit uitgangspunt onverkort overgenomen. In het vijfde lid is bepaald, dat de artikelen 4:49, derde lid, en 4:57, vierde lid, van de Awb niet van toepassing zijn op de vaststelling, intrekking en wijziging. Dit omdat de uit die bepalingen voortvloeiende beperking van de termijn waarbinnen tot intrekking en wijziging kan worden overgegaan, niet zou passen bij het dwingende karakter van de verplichtingen, op grond waarvan de Staat tot intrekking of wijziging gehouden kan zijn. De Awb dient hier in feite te wijken voor internationaal recht.

Zesde lid

Elke bijdrage uit de schatkist van het Rijk die door of vanwege de Minister wie het aangaat onder voorwaarden ten behoeve van een bepaald openbaar belang aan provincies en gemeenten wordt verstrekt, is ingevolge artikel 15a, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet een specifieke uitkering. Artikel 17 van de Financiële-verhoudingswet vereist dat specifieke uitkeringen worden geregeld bij of krachtens de wet. Het zesde lid voorziet in de wettelijke grondslag voor het toepassen van specifieke uitkeringen als instrument. De bepalingen inzake subsidieverstrekking zijn van overeenkomstige toepassing, ook die over de mogelijkheid tot het stellen van nadere regels bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling. Op grond van de Financiële-verhoudingswet gelden specifieke bepalingen met betrekking tot de financiële verantwoording over de besteding van specifieke uitkeringen. Zie voorts de artikelsgewijze toelichting bij artikel 8, vierde lid.

Artikel 8 Nadere regelgeving

Eerste lid

Dit lid regelt een grondslag voor het kunnen stellen van nadere regels over de uitgaven van het fonds aan andere begrotingen van het Rijk ter financiering van de door het kabinet goedgekeurde investeringsvoorstellen voor de departementale route. Wat betreft de nader te stellen regels kan onder meer gedacht worden aan regels houdende de nadere uitwerking van de criteria waaraan getoetst wordt of departementale voorstellen voor goedkeuring in aanmerking komen. Deze nadere uitwerking van de criteria kunnen ook vervat worden in bestuurlijke afspraken en het is ook de verwachting dat hiermee kan worden volstaan. De doelstelling van het fonds en de criteria zelf zijn in het wetsvoorstel opgenomen, zodat nadere regels daarover, afgezien van een nadere uitwerking, niet nodig lijken te zijn. In essentie gaat het daarbij om nadere voorschriften, binnen de doelstelling en criteria van het fonds, die alleen het Rijk binden, zodat het opnemen daarvan in algemeen verbindende voorschriften minder aangewezen is.

Los hiervan zijn er daarnaast ook bestuurlijke afspraken omtrent de uitgaven noodzakelijk tussen de fondsbeheerders en de departementen, om in alle opzichten de correcte besteding door het departement van de ontvangen middelen te borgen.

Tweede lid

Dit lid kent de Minister van Economische Zaken en Klimaat de bevoegdheid toe tot het stellen van nadere regels omtrent de rechtstreeks vanuit het fonds te subsidiëren activiteiten, het gehele aanvraag- en besluitvormingsproces en de relatie met steunmaatregelen als bedoeld in artikel 107, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Het lid geeft de mogelijkheid om zowel bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, als bij ministeriële regeling nadere regels te stellen. Dit bevordert de flexibiliteit die nodig is – in het licht van de brede opzet van het fonds, dat meerdere terreinen bestrijkt – om de subsidieregelgeving onder deze wet op het juiste en passende niveau vast te stellen. Ook gezien het feit dat het Nationaal Groeifonds nog niet lang bestaat en er nog geen ervaring is met subsidies vanuit het fonds, is het raadzaam de mogelijkheid van zowel een ministeriële regeling als een algemene maatregel van bestuur open te houden. De subsidieregelgeving zal conform artikel 4.10 van de Comptabiliteitswet 2016 een horizonbepaling kennen. In de regels op grond van het tweede lid wordt conform artikel 4:26 van de Algemene wet bestuursrecht de wijze van de verdeling van het beschikbare bedrag geregeld.

Derde lid

In het derde lid is het vaststellen van een subsidieplafond imperatief voorgeschreven, tenzij de Minister van Financiën heeft ingestemd met het achterwege laten ervan. Voor deze stringente regeling is er aanleiding, aangezien de noodzaak tot beheersing van de uitgaven van het Rijk slechts zelden een zogenaamde «open-einde-regeling» zal toelaten; zeker in relatie tot het fonds, dat, hoewel omvangrijk, hoe dan ook geen ongelimiteerde bron van financiële middelen van het Rijk vormt. Om de mogelijkheid van een open-einde-regeling niet geheel uit te sluiten is er voor gekozen om dit, met instemming van de Minister van Financiën, in uitzonderlijke gevallen mogelijk te maken.

Vierde lid

Dit lid voorziet erin dat, in afwijking van artikel 4:21, derde lid, van de Awb, titel 4.2 van de Awb van toepassing kan worden verklaard op subsidies die *uitsluitend* worden verstrekt aan rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld. Mocht hiertoe in de onderliggende subsidieregelgeving worden besloten, dan kunnen deze subsidies qua toepasselijkheid van titel 4.2 van de Awb geheel gelijkgeschakeld worden met «reguliere» subsidies vanuit het Rijk aan derden. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat de uitzondering van artikel 4:21, derde lid, van de Awb, niet geldt indien naast rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld ook anderen aanspraak kunnen maken op de subsidiemogelijkheid. Dan geldt artikel 4:21, derde lid, van de Awb niet en is titel 4.2 Awb zonder meer van toepassing. Dit laat overigens de toepasselijkheid van de specifieke bepalingen in de Financiële-verhoudingswet onverlet, indien deze subsidie tevens is aan te merken als een specifieke uitkering, met name die met betrekking tot de financiële verantwoording over de besteding van specifieke uitkeringen. Zie ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel 7, zesde lid.

Vijfde lid

Het is noodzakelijk dat door toezichthouders toezicht kan worden gehouden op de naleving van een deel van dit wetsvoorstel. Het gaat dan om de subsidies waarop deze wet van toepassing is. Een toezichthouder is een persoon, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift (artikel 5:11 Awb). Voor het houden van toezicht beschikken toezichthouders over de in de Awb opgenomen toezichtsbevoegdheden. Het houden van toezicht op subsidies is nodig om te kunnen controleren of subsidieontvangers niet in strijd handelen met de regelgeving omtrent subsidieverstrekking, waaronder de verplichtingen en voorwaarden die aan de subsidieverstrekking zijn verbonden. Het vijfde lid voorziet in een grondslag voor het aanwijzen van toezichthouders. Daartoe bepaalt dit lid dat bij besluit van de Minister van Economische Zaken en Klimaat aangewezen personen belast zijn met het houden van toezicht op de naleving van de subsidiebepalingen uit de wet en de daaruit voortvloeiende regels.

Zesde lid

Van het besluit waarin de toezichthouders worden aangewezen, wordt mededeling gedaan in de Staatscourant.

Artikel 9 Adviescommissie Nationaal Groeifonds

Eerste lid

In het eerste lid wordt de Adviescommissie Nationaal Groeifonds ingesteld.

Tweede lid

Het tweede lid bepaalt de taak van de adviescommissie, namelijk om de fondsbeheerders te adviseren over de impact en uitvoerbaarheid van de investeringsvoorstellen waarvoor financiële middelen uit het fonds beschikbaar kunnen worden gesteld. Dit betreffen zowel de aanvragen voor subsidies ten laste van het fonds als de investeringsvoorstellen die door de departementen worden ingediend voor financiering uit het fonds. Voordat wordt overgegaan tot een uitgave ten laste van het fonds als bedoeld in artikel 6, onderdeel a en b, van dit wetsvoorstel, wordt het advies van de adviescommissie ter afstemming eerst in de ministerraad geagendeerd.

Derde lid

Het derde lid bepaalt dat de commissie haar specifieke werkwijze, waaronder ook valt de te gebruiken analysemethoden, en de rolverdeling zelf naar voorkeur kan vormgeven. Daaronder is begrepen vormgeving en inrichting van de totstandkoming van en stemming over uit te brengen adviezen.

Vierde lid

Het vierde lid regelt dat de Minister van Economische Zaken en de Minister van Financiën de leden van de adviescommissie benoemen en ontslaan. Ook kunnen de Ministers de leden van de adviescommissie schorsen.

Vijfde lid

Het vijfde lid regelt de grondslag om nadere regels over de taak van de adviescommissie, de onafhankelijkheid van de leden van de adviescommissie en het afleggen van verantwoording door de adviescommissie, op te stellen. Het huidige Instellingsbesluit Adviescommissie Nationaal Groeifonds (Besluit van de Minister van Financiën en de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 4 september 2020, nr. 167075, houdende instelling van de Adviescommissie Nationaal Groeifonds) zal beleidsneutraal worden omgezet in een ministeriële regeling op grond van deze bepaling, behoudens over de werkwijze van de adviescommissie, zoals nu opgenomen in het tweede lid. Dit houdt in dat het huidige Instellingsbesluit zoveel mogelijk inhoudelijk ongewijzigd wordt overgenomen. Net als bij het huidige Instellingsbesluit is de Kaderwet adviescolleges niet van toepassing op de adviescommissie op grond van deze wet. Reden is dat de adviescommissie de Minister van Financiën en de Minister van Economische Zaken en Klimaat adviseert over de uitvoering van het beleid en niet over het beleid zelf. Het voorgaande houdt in dat de commissie bij de advisering over de investeringsvoorstellen de vastgestelde criteria in acht neemt. Daarbinnen heeft de adviescommissie de ruimte om de werkwijze en analysemethode vast te stellen.

Artikel 10 Wijziging bijlage 2 Awb

In artikel 10 is geregeld dat, in afwijking van de hoofdregel, tegen een besluit genomen op grond van deze wet beroep kan worden ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Het gaat hier om besluiten krachtens artikel 7 van de wet, zijnde beschikkingen tot subsidieverstrekking. Deze keuze is gerechtvaardigd, omdat het zwaartepunt van de subsidieverstrekking op grond van deze wet ligt bij subsidiëring van ondernemingen. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven is de ter zake gespecialiseerde rechter. Dit is in overeenstemming met aanwijzing 5.50 van de Aanwijzingen voor de regelgeving en sluit voorts aan bij de keuze die is gemaakt bij beroepen tegen beschikkingen op grond van de Kaderwet EZ subsidies (thans Kaderwet EZK- en LNV-subsidies), op grond waarvan eveneens voornamelijk subsidiëring van het bedrijfsleven of in verband met de uitvoering van economisch beleid plaatsvindt (zie Kamerstukken II 1995/96, 24 416, nr. 3, p. 8–9, en Kamerstukken II 2009/10, 32 450, nr. 3, p. 27). Hierbij wordt opgemerkt dat het bij subsidieverstrekking op grond van deze wet zal gaan om complexe projecten met een aanzienlijke omvang waarvoor bijzondere rechterlijke expertise vereist is. Hiermee is deze keuze ook in overeenstemming met het toetsingskader wettelijke concentratie van de Raad voor de rechtspraak (<https://www.rechtspraak.nl/sitecollectiondocuments/toetsingskader-wettelijke-concentratie.pdf>). Zie paragraaf 9 voor de mogelijke gevolgen voor de rechtspraak en de inschatting die de Raad voor de rechtspraak daarover maakt.

Artikel 11 Evaluatie

Dit artikel regelt dat binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet een evaluatieverslag wordt toegezonden aan de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal. Met de evaluatiebepaling wordt voldaan aan de motie-Alkaya/Nijboer (Kamerstukken II 2020/21, 35 570 IX, nr. 11). Dat de periodieke evaluatie iedere vijf jaar plaatsvindt, is eerder gecommuniceerd naar de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2019/20, 35 300, nr. 83, p. 4). Wat betreft de beleidsevaluaties over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de investeringsprojecten van het fonds gelden de reguliere wet- en regelgeving, zoals artikel 4:24 van de Algemene wet bestuursrecht en de Regeling periodiek evaluatieonderzoek.

Artikel 12 Vervallen bepalingen Comptabiliteitswet 2016 en overgangsrecht

Op grond van artikel 2.23, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2016, wordt een wetsvoorstel tot vaststelling van een begrotingsstaat aan de Tweede Kamer aangeboden op de derde dinsdag in september van het jaar voorafgaande aan het begrotingsjaar. Dat wetsvoorstel treedt normaliter in werking met ingang van 1 januari van het begrotingsjaar waarop het wetsvoorstel ziet. Dat betekent dat op het moment van inwerkingtreding van deze wet, er een begrotingswet geldt die is ingediend op de derde dinsdag van september voorafgaande aan het jaar van inwerkingtreding van deze wet. Die begrotingswet is ingediend op grond van artikel 2.1, vijfde lid, onderdeel e, en artikel 4.3, vierde lid, van de Comptabiliteitswet 2016.

Eerste lid

Het eerste lid bepaalt dat artikel 2.1, vijfde lid, onderdeel e, en artikel 4.3, vierde lid, van de Comptabiliteitswet 2016 vervallen op het moment van inwerkingtreding van deze wet. De laatste begrotingswet van het fonds die op grond van deze bepalingen is ingediend, blijft van kracht gedurende het betreffende begrotingsjaar. De inwerkingtreding van deze wet heeft derhalve geen invloed op het lopende begrotingsjaar. Het blijft mogelijk suppletoire begrotingen in te dienen gedurende het lopende begrotingsjaar van het Nationaal Groeifonds zoals dat is ingediend op grond van de bepalingen in de Comptabiliteitswet 2016, ook als die bepalingen reeds zijn vervallen. De niet-departementale begrotingswet van het fonds zelf is immers ingediend op het moment dat de betreffende bepalingen nog van kracht waren en blijft na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel van kracht tot en met 31 december van het betreffende begrotingsjaar.

Tweede lid

Het tweede lid bepaalt dat voor de financiële verplichtingen op basis van de niet-departementale begrotingswet van het Nationaal Groeifonds, zoals die is ingediend vóór de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, de regels van de betreffende begrotingswet blijven gelden. Dit geldt ook voor de verantwoording over het lopende begrotingsjaar die in het daarop volgende jaar wordt opgesteld, en voor de daarvoor vereiste auditrapporten. Hiermee wordt geborgd dat op de gehele begrotings- en verantwoordingscyclus hetzelfde wettelijke regime van toepassing blijft. Een voorbeeld ter illustratie. Stel dat deze wet met ingang van 1 juli 2022 in werking treedt. De eerste ontwerpbegroting van het fonds op grond van deze wet wordt dan in september 2022 ingediend en gaat over het begrotingsjaar 2023. Op dat begrotingsjaar zijn de bepalingen van deze wet van toepassing. Dit geldt eveneens voor de uitvoering over 2023, de verantwoording die in 2024 plaatsvindt en de bijbehorende auditrapporten en voor de bijdragen en de subsidieaanvragen en -toekenningen die plaatsvinden in 2023 en latere jaren.

Op de verantwoording over het jaar 2022 die plaatsvindt in 2023, en de bijbehorende auditrapporten die ook in 2023 worden opgesteld, is de niet-departementale begrotingswet voor het fonds op grond van artikel 2.1, vijfde lid, onderdeel e, en artikel 4.3, vierde lid, van de Comptabiliteitswet 2016 van toepassing. Dat is het geval omdat de ontwerpbegroting

van het fonds over het jaar 2022 is ingediend in september 2021, toen de bepalingen in de Comptabiliteitswet 2016 over de niet-departementale begroting nog golden.

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