

## Beantwoording feitelijke vragen niet-departementale begroting Nationaal Groeifonds

1

Waarop is het bedrag van vier miljard euro verplichtingen in één miljard uitgaven in 2021 op gebaseerd?

Antwoord

Het kabinet wil met een bedrag van 20 miljard euro voor de komende vijf jaar een substantiële impuls geven aan projecten die bijdragen aan het lange termijn verdienvermogen van Nederland. Een bedrag van gemiddeld 4 miljard euro per jaar komt overeen met circa 0,5 procent van het bruto binnenlands product geormerkt voor projecten die bijdragen aan het verdienvermogen, en kan daarmee in de ogen van het kabinet een materiële bijdrage leveren aan deze doelstelling. De ervaring met andere publieke investeringsprojecten leert verder dat het de nodige tijd kost voordat investeringen van de grond komen. Daarom is voor de kasuitgaven een oplopende reeks in de begroting opgenomen, die over een langere periode doorloopt.

Overigens wordt het budget alleen (volledig) uitgegeven als er ook voldoende projecten zijn die voldoen aan de criteria. Budget dat niet wordt uitgegeven wordt doorgeschoven naar volgende jaren. Met een leidende rol voor de onafhankelijke commissie en een vooraf vastgesteld toetsingskader wordt daarnaast bevorderd dat de selectie van projecten leidt tot een doelmatige en doeltreffende besteding van de middelen uit het fonds.

2

Waarom is ervoor gekozen om de verplichtingen en uitgaven in 2021 en daarna geleidelijk over de drie beleidsartikelen te verdelen, een investering in de infrastructuur zal toch naar verwachting een fors grotere omvang hebben dan investeringen in kennis en innovatie? Hoe zit dat in de jaren daarna?

40

Hoe zal er worden voorkomen dat alleen kapitaalintensieve (infrastructuur) projecten het budget uitnutten, waardoor andere projecten (uit de categorieën kennisontwikkeling en R&D/innovatie) geen aanspraak meer kunnen maken op het NGF?

42

Hoe verhoudt de gelijke budgetverdeling tussen kennisontwikkeling, R&D/innovatie en Infrastructuur zich met het criterium van 'duurzaam versterken van het verdienvermogen'? Zullen projecten op basis van de budgetverdeling worden geselecteerd of zullen andere criteria de doorslag geven?

Antwoord op vraag 2, 40, 42

In de ontwerpbegroting van het NGF is het budget evenredig verdeeld over de drie gebieden. Hiervoor is gekozen, omdat het kabinet op voorhand geen aanleiding heeft om meer budget aan de ene of aan de andere pijler toe te kennen. De uiteindelijke verdeling hangt af van welke projecten op basis van de toetsing door de onafhankelijke beoordelingsadviescommissie het meest bijdragen aan het verdienvermogen binnen de criteria van het fonds. Het is geen vereiste dat het budget evenredig verdeeld wordt over de investeringsterreinen. De beoordelingsadviescommissie adviseert de fondsbeheerders en het kabinet over een totaalpakket van projecten. Vervolgens besluit het kabinet, op voordracht van de fondsbeheerders, welke projecten uit het fonds worden gefinancierd. Indien het uiteindelijke pakket aan projecten qua verdeling over de terreinen afwijkt van de geautoriseerde middelen per artikel, dient dit te worden verwerkt in een suppletoire begroting. Er is hierbij in principe geen limiet aan hoeveel mag worden afgeweken van de aanvankelijke verdeling. Wel streeft de beoordelingsadviescommissie in haar advies een evenwichtige meerjarige balans tussen de verschillende terreinen na.

3

Zijn de niet-beleidsartikelen 4,5 miljoen euro allemaal apparaatskosten? Kan een begroting gegeven worden van de apparaatskosten?

Antwoord

De 4,5 miljoen euro betreffen de uitgaven ten behoeve van de beoordelingsadviescommissie, de ondersteuning van de beoordelingsadviescommissie in de beoordeling en selectie van projecten (bijvoorbeeld de stafdirectie, externe expertise en de inzet van het CPB) en de uitgaven ten behoeve van de ondersteunende processen in het kader van het fondsbeheer van het Nationaal Groeifonds (onder andere de toegangspoort). De nadere onderverdeling van deze uitgaven en de uitsplitsing naar personele en materiële uitgaven zal in de 1e suppletoire begroting 2021 worden verwerkt op basis van de dan bestaande inzichten.

4

Hoe wordt voorkomen dat de inzet van de middelen versnipperd wordt ingezet?

Antwoord

De projecten voor het NGF dienen een minimumomvang van 30 miljoen euro te hebben. De verwachting is dat deze minimumomvang de versnippering beperkt en daarmee de uitvoering werkbaar blijft, bijvoorbeeld bij de beoordeling van de ingediende aanvragen door de Beoordelingsadviescommissie. Ook wordt versnippering voorkomen doordat er een duidelijke doelstelling geformuleerd is waardoor er voldoende focus is. Het tegengaan van versnippering middels een minimumomvang en de formulering van een duidelijke doelstelling, zijn lessen die getrokken zijn uit het voormalig Fonds Economische Structuurversterking.

5

Welke indicatoren worden gekoppeld aan de begrotingsstaat van het Nationaal Groeifonds (NGF)?

Antwoord

De rapportagesystematiek in het kader van het Nationaal Groeifonds zal na instemming met de begroting van het NGF nader worden uitgewerkt.

6

Hoe worden de resultaten en effecten van het NGF gemonitord?

Antwoord

Om niet alleen in de toetsingsfase op de kwaliteit van de voorstellen toe te zien, maar ook tijdens en na de uitvoering van de projecten, is er een monitorings- en evaluatiesystematiek voorzien. Deze wordt nog uitgewerkt.

7

Hoe is artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet toegepast bij de begrotingsstaat van het NGF?

Antwoord

In bijlage L bij de Kamerbrief over het Nationaal Groeifonds van 7 september 2020 (Kamerstuk 35 300, nr. 83) is ingegaan op de bepalingen conform artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet. Een onafhankelijke commissie beoordeelt ingediende investeringsvoorstellen op hun impact op het verdienvermogen, binnen de randvoorwaarden van het fonds, en selecteert een totaalpakket aan projecten die op een doelmatige en doeltreffende manier bijdragen aan de doelstellingen van het fonds. Deze commissie adviseert de fondsbeheerders hierover. Vervolgens besluit het kabinet, op voordracht van de fondsbeheerders, welke projecten uit het fonds worden gefinancierd. Uw Kamer wordt per brief geïnformeerd over de projecten die via het Nationaal Groeifonds (mede) gefinancierd zullen worden. In deze brief zal voor het totaalpakket aan projecten ook de toelichting worden opgenomen conform artikel 3.1 CW.

8

Wanneer is de 1e suppletoire begrotingswijziging van het NGF te verwachten?

Antwoord

De eerste suppletoire begroting van het Nationaal Groeifonds zal naar verwachting conform de gebruikelijke planning uiterlijk 1 juni 2021 bij uw Kamer worden ingediend.

9

Waarom heeft u ervoor gekozen om uzelf en de minister van Financiën te laten kiezen of een uitgave uit het NGF direct uit het fonds vloeit of via een andere begroting loopt, en daarmee of de Tweede Kamer aan de achterkant wel of geen budgetrecht heeft?

Antwoord

De Tweede Kamer kan ten aanzien van de (suppletoire) begrotingswetten het budgetrecht uitoefenen. Voor het Nationaal Groeifonds is de uitoefening van dit recht eveneens goed geborgd. Na instemming door de Tweede Kamer met een begrotingswet heeft de minister het mandaat om uitgaven te doen binnen de kaders van de goedgekeurde begroting. Dit is ook van toepassing op het Nationaal Groeifonds. De fondsbeheerders kunnen ervoor kiezen om uitgaven direct ten laste van het fonds te laten verlopen. Dit kan aan de orde zijn bij een subsidieregeling op het terrein van innovatie en R&D, waardoor het mogelijk gemaakt wordt dat veldpartijen rechtstreeks voorstellen indienen bij het Nationaal Groeifonds. Gelet op het feit dat de beleidsmatige verantwoordelijkheid en kennis van de uitvoeringspraktijk bij departementen berust, zal er waarschijnlijk veelvuldig voor gekozen worden om de bijdragen vanuit het Nationaal Groeifonds via de departementale begrotingen te laten verlopen.

10

Heeft u overwogen om opvolging te geven aan de suggestie van de Algemene Rekenkamer om voor aankomend begrotingsjaar verschillende projecten in technische zin onder te brengen bij verschillende begrotingsartikelen onder reguliere begrotingen, om zo tijd te kopen om de oprichting van het NGF via een instellingswet vorm te geven, teneinde de inhoudelijke parameters van het fonds wettelijk te borgen?

Antwoord

Ja, dit is overwogen maar werd onwenselijk geacht. Om de continuïteit van een investeringsimpuls op de lange termijn te bevorderen en daarmee een schaa sprong te maken is het wenselijk dat het budget van het fonds in een aparte (niet-departementale) begroting inzichtelijk wordt gemaakt en beheerd. Door de uitgaven direct op de departementale begrotingen te zetten wordt het risico vergroot dat het voor investeringen beoogde budget in de budgettaire besluitvorming wordt ingezet voor andere beleidswensen of budgettaire problematiek. Door een aparte begroting voor het fonds op te richten is er afgezonderd budget voor groeibevorderende investeringen, wat de kans kleiner maakt dat het fonds betrokken wordt in de reguliere besluitvorming. Een aparte begroting biedt bovendien ruimte om projecten op de verschillende beleidsterreinen integraal tegen elkaar af te wegen en de beste projecten te selecteren. Het fonds krijgt daarnaast een stabiel jaarlijks budget, om de continuïteit van de investeringen te waarborgen.

11

Waarom beroept u zich op het argument van snelheid om deze begroting als niet-departementale begroting vorm te geven, terwijl u zo'n anderhalf jaar de tijd heeft gehad om voorbereidingen te treffen om de inhoudelijke aspecten van het fonds wettelijk via een instellingswet te borgen?

Antwoord

Na de aankondiging van het NGF in de Miljoenennota is er door het ministerie van Financiën en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat aan de uitwerking van het NGF gewerkt. In de oorspronkelijke planning zou in het eerste kwartaal van 2020 het NGF worden gepresenteerd. Pas op dat moment zou ook een wetsvoorstel voor de vormgeving kunnen worden ingediend. Het kabinet heeft de ambitie dat er in 2021 al concrete investeringen vanuit het NGF tot stand komen. Het instellen van een begrotingsfonds middels een instellingswet kost veel tijd. Daarmee was het ook met de oorspronkelijke planning van indiening van een wetsvoorstel in het eerste kwartaal van 2020 niet realistisch om een begrotingsfonds ingesteld te hebben dat in 2021 al uitgaven kan doen.

12

Is het in juridische zin mogelijk deze niet-departementale begroting als zodanig te amenderen dat er geregeld wordt dat uitgaven uit het NGF enkel via andere begrotingen kunnen lopen, zodat dit niet geldt voor slechts een deel maar alle van de uit het fonds voortvloeiende gelden?

Antwoord

Dat is juridisch gezien mogelijk. Het kabinet wil echter private partijen op termijn de mogelijkheid geven rechtstreeks voorstellen in te dienen. Dit vergroot de toegankelijkheid van het NGF. Deze mogelijkheid kan alleen bestaan wanneer er gebruik wordt gemaakt van subsidieregelingen.

13

Wat is de juridische geldigheid van de borging van de begroting van het NGF in de Comptabiliteitswet nu er, hoewel deze borging met terugwerkende kracht geldt, uiteindelijk op dezelfde dag over deze amendering van de Comptabiliteitswet en de niet-departementale begroting van het NGF gestemd wordt?

14

Wat is de juridische geldigheid van een stem over het NGF op het moment dat er op de dag van de stemmingen over de begrotingen eerst over de niet-departementale begroting van het NGF gestemd wordt alvorens overgegaan wordt op de stemming over de begroting van het ministerie van Financiën, omdat in zo'n geval op het moment dat er over de begroting van het NGF gestemd wordt nog geen wettelijke borging van deze begroting is in de Comptabiliteitswet?

Antwoord op vraag 13 en 14

Een stemming van de Tweede Kamer over beide wetsvoorstellen op dezelfde dag is mogelijk zonder dat dit gevolgen heeft voor de juridische geldigheid van het wetsvoorstel dat de niet-departementale begroting van het NGF voor het jaar 2021 regelt. De stemming in de Tweede Kamer en Eerste Kamer staat los van de volgorde van inwerkingtreding van beide wetsvoorstellen nadat die tot wet zijn verheven. De inwerkingtredingsbepalingen in de wetsvoorstellen zijn bepalend wat betreft het moment waarop de wetsvoorstellen van kracht worden, niet de stemming. Het wetsvoorstel over de niet-departementale begroting van het NGF over het jaar 2021 stelt in artikel 3 de inwerkingtreding van dat wetsvoorstel als het tot wet is of wordt verheven afhankelijk van de eerdere inwerkingtreding van het artikel uit de begrotingswet van het Ministerie van Financiën dat de wettelijke borging van het NGF regelt.

15

Wat is uw appreciatie van de kritiek van de Raad van State en Algemene Rekenkamer dat het hoogst ongebruikelijk is om een begroting te gebruiken om de Comptabiliteitswet te amenderen?

Antwoord

In het Nader Rapport bij de begroting van Financiën is ingegaan op deze kritiek. Ik onderschrijf de stelling dat begrotingswetten een bijzonder karakter hebben. Begrotingswetten zijn echter wetten in formele zin, waarin in beginsel in uitzonderlijke gevallen ook andere bepalingen kunnen worden opgenomen die verband houden met de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk. De beoogde aanpassing van de CW 2016 betreft de toevoeging van een niet-departementale begroting aan reeds bestaande begrotingshoofdstukken om de wettelijke grondslag voor het NGF tijdig te regelen. Het doel is om het NGF per 1 januari 2021 in te voeren. Gelet hierop is snelheid noodzakelijk. Dit is in lijn met adviezen van de experts en de internationale organisaties, zoals IMF en de Europese Commissie. De noodzaak van investeringen in het verdienvermogen van Nederland op de lange termijn zijn door de huidige crisis extra zichtbaar geworden, ook daarom is snelheid geboden.

De minister van Financiën heeft over deze wijziging overleg gevoerd met de Algemene Rekenkamer op grond van artikel 7.40 van de CW 2016. Nu het formeel overleg met de Algemene Rekenkamer is gevolgd, is er op dat punt geen verschil met de reguliere procedure die wordt doorlopen bij de aanpassing van de CW 2016. Het bijzondere karakter van de begrotingswetgeving heeft qua procedure voor het overleg met de Algemene Rekenkamer niet in de weg gestaan.

16

Heeft u overwogen om de Comptabiliteitswet niet via een begroting maar via een andere route te wijzigen, omdat dit meer gebruikelijk zou zijn, en wat zijn hierbij de overwegingen geweest?

Antwoord

Er is overwogen de Comptabiliteitswet (CW) op een andere manier te wijzigen. Het kabinet heeft echter de ambitie dat er in 2021 al concrete investeringen vanuit het NGF tot stand komen. Het wijzigen van de CW op een andere manier kost veel tijd en daarmee was het niet realistisch om een fonds opgezet te hebben dat in 2021 al uitgaven kan doen.

17

Heeft u naar mogelijkheden gezocht om de inhoudelijke parameters van het NGF wettelijk te borgen?

18

Op welke manier is de totaalomvang van 20 miljard euro aan investeringen nu juridisch geborgd en zijn er mogelijkheden om deze 20 miljard euro wel juridisch te borgen op een manier zoals dat nu niet is gedaan?

Antwoord 17 en 18

De niet-departementale begroting van het NGF wordt juridisch geborgd door de voorgestelde wijzigingen van de artikelen 2.1 en 4.3 van de Comptabiliteitswet 2016, waarmee deze begroting en het beheer daarvan wettelijk zijn verankerd. Er is daarnaast een onafhankelijke beoordelingsadviescommissie ingesteld die een taakopdracht vervult tot advisering over ingediende voorstellen met inachtneming van de in een instellingsbesluit daaraan verbonden criteria en voorwaarden. Hiermee zijn ook de inhoudelijke parameters van het NGF geborgd. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geadviseerd het begrotingsfonds in te stellen door middel van een afzonderlijke instellingswet en daarbij de voor begrotingsfondsen geldende waarborgen in acht te nemen. In het nader rapport is de Minister van Financiën nader ingegaan op de afwegingen die aan de gevolgde weg ten grondslag liggen.

19

Waarom is de benoeming van de beoordelingsadviescommissie via de Leidraad instellen externe commissies gegaan, en niet via de Kaderwet?

Antwoord

De Kaderwet adviescolleges is enkel van toepassing indien sprake is van 'een college dat krachtens publiekrecht tot taak heeft de regering te adviseren over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk'. Colleges die uitsluitend over *beleidsuitvoering* of (voorgenomen) beschikkingen adviseren, vallen niet onder de Kaderwet.

De NGF-beoordelingsadviescommissie adviseert enkel over de *beleidsuitvoering*, onder meer gelet op de in het Instellingsbesluit nauw omschreven adviestaak en specifieke toetsingscriteria. De commissie heeft als gevolg daarvan geen ruimte om de advisering te richten op *beleidsvorming*. Tegen deze achtergrond is de Kaderwet adviescolleges niet van toepassing en is de Leidraad instellen externe commissies gehanteerd.

20

Zijn er adviseurs geweest waar u mee gesproken heeft die geadviseerd hebben het bruto binnenlands product (bbp) niet als uitgangspunt te nemen?

Antwoord

Er hebben sinds de aankondiging in de Miljoenennota 2020 talrijke gesprekken met experts plaatsgevonden, zowel in het kader van de Groeistrategie als het kader van het Nationaal Groeifonds. Deze gesprekken hebben een veelvoud aan inzichten opgeleverd. Een belangrijk inzicht is dat door verdienvermogen als uitgangspunt te nemen – en tegelijkertijd ook de som van maatschappelijke baten en kosten in acht te nemen - recht wordt gedaan aan de uitdaging waar Nederland voor staat op het vlak van het verdienvermogen, en tegelijkertijd ook de toegevoegde waarde voor de maatschappij als geheel evident is. Een ander belangrijk inzicht van de bespreking met experts was dat het voor sommige projecten en beleidsterreinen makkelijker zal zijn om het effect op het bbp in te schatten dan voor anderen. Wanneer het niet mogelijk is om een kwantitatieve schatting van het bbp-effect te berekenen, kunnen er per terrein nadere criteria door de commissie gehanteerd worden om voorstellen op hun bijdrage aan lange termijn

verdienvermogen te beoordelen. Het is aan de beoordelingscommissie zelf om hier invulling aan te geven.

21

Zijn er ambtelijke stukken die kritisch zijn op de centrale rol van het bbp in het fonds en kan hier inzage in gegeven worden?

Antwoord

Er zijn mij geen ambtelijke stukken bekend die kritisch zijn op de rol van het bbp in het fonds.

22

Is er een bepaalde standaard of richtlijn waaraan de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) binnen de impactanalyse van het fonds zal moeten voldoen?

Antwoord

Per voorstel worden de maatschappelijke kosten en baten in kaart gebracht. Het advies is om hierbij waar mogelijk de algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse van CPB en PBL te gebruiken. Als het voorstel zich daar niet voor leent, moeten indieners zowel de positieve als negatieve effecten, en de risico's van een voorstel beschrijven. Denk daarbij aan effecten op milieu, veiligheid, welzijn, gezondheid, arbeid en vrije tijd, wonen en samenleving. Indien er voor het voorstel een MKBA beschikbaar is, volstaat het bijvoegen van de MKBA. Om te bepalen wat de onzekerheid omtrent de effecten en de kosten van een voorstel is, moeten de aannames onder de effecten en kosten in kaart worden gebracht. Er moet worden onderbouwd waarom deze aannames redelijk zijn. Daarnaast moeten risico's (andere aannames) voor de voorstellen worden geïdentificeerd en moet worden geanalyseerd wat deze risico's voor de uitkomsten betekenen (scenarioanalyse). Ten slotte moet de analyse reproduceerbaar zijn; hiervoor moeten de aannames en veronderstellingen expliciet worden gemaakt en moeten de stappen in de analyse toegankelijk en transparant worden gepresenteerd.

23

Kunt u uitsluiten dat de MKBA's die gedaan worden borgen dat geen van de, via het fonds gedane investeringen, een substantiële negatieve bijdrage leveren aan (1) het mitigeren van klimaatverandering; (2) het adapteren van klimaatverandering; (3) het duurzaam gebruik van water en waterbronnen; (4) de transitie naar een circulaire economie, het voorkomen van afval en stimulering recycling; (5) het voorkomen, controleren en terugdringen van schadelijke emissies, of daarvoor een duidelijk reductiepad hebben (zoals bij waterstof); en (6) het beschermen van de biodiversiteit en natuur?

34

Waarom neemt u in het NGF geen voorbeeld aan het Europese Herstelfonds om actief uitgaven te oormerken gericht op investeringen die gericht zijn op vermindering van broeikasgasemissies?

35

Hoe wordt geborgd dat investeringen in aanmerking kunnen komen die een oplossing bieden aan urgente duurzaamheidsopgaven in de leefomgeving, zoals het beperken van klimaatverandering, het grondstoffenvraagstuk, het herstel van biodiversiteit en andere opgaven die van belang zijn voor een gezonde, veilige, toegankelijke en duurzame leefomgeving?

41

Op welke wijze zal binnen het NGF ruimte geboden worden om ook de ontwikkeling van nieuwe energieoplossingen te financieren?

Antwoord op vraag 23, 34, 35, 41

Eén van de redenen die het kabinet heeft om dit fonds op te richten is dat de manier waarop Nederland nu zijn welvaart vergaart niet meer houdbaar is. Op allerlei terreinen moeten werkwijzen en productietechnieken veranderen. Dat vraagt omvangrijke investeringen, waarmee moet worden voorkomen dat de toekomstige generaties met een verouderd verdienmodel opgescheept zitten, en er daarmee in welvaart op achteruit gaan. Juist door in te zetten op het

verhogen van het toekomstige verdienvermogen, zorgt het NGF ervoor dat Nederland de middelen heeft om grote uitdagingen als klimaatverandering of biodiversiteit te adresseren. De gekozen investeringsterreinen (1. infrastructuur, 2. kennisontwikkeling en 3. R&D en innovatie) zijn de domeinen waarin de meeste potentie ligt om toekomstige groei te verhogen. Binnen het NGF kunnen ook projecten die daarnaast bijdragen aan de in vraag 23 en 35 aangegeven doelen uitdrukkelijk in aanmerking komen, mits ze voldoen aan de criteria van het fonds.

Het NGF kent daarnaast een aantal groene voorwaarden. Zo mag het voorstel niet in strijd zijn met de ambities van het kabinet, bijvoorbeeld op het gebied van klimaat, waterbeleid, circulaire economie en biodiversiteit. Ook moet de som van de maatschappelijke kosten en baten van het voorstel positief zijn. Hierin worden ook eventuele effecten op de biodiversiteit en het klimaat meegenomen. Meer CO<sub>2</sub>-uitstoot verhoogt namelijk de maatschappelijke kosten. Bij deze maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) zal ook de CO<sub>2</sub>-uitstoot worden gemonetariseerd. Daartoe moet een prijs worden gekoppeld aan elke ton CO<sub>2</sub>-uitstoot. Deze voorwaarden moeten voorkomen dat projecten een substantiële negatieve bijdrage leveren aan de in de vraag 23 aangegeven 6 doelen.

Daarnaast investeert Nederland ook fors in het klimaat. Vanuit publieke middelen investeren we via bijvoorbeeld de SDE+ regeling en de klimaatenvelop. Cumulatief komt dit al tot 2025 neer op meer dan 20 miljard euro. Tot slot wordt de Kamer nog geïnformeerd over de Nederlandse inzet ten aanzien van de middelen uit het Europese herstellfonds (RRF) en het Just Transition Fund (JTF). Van het RRF moet inderdaad ook een fors deel expliciet bestemd worden voor projecten die bijdragen aan de klimaattransitie. Voor het JTF geldt dit voor alle middelen.

24

Klopt het dat projecten die in het verleden aan de MKBA-toets voldaan hebben (zoals A27 Amelisweerd, A4-Delfland) opnieuw zouden voldoen aan de MKBA-toets die binnen de impactanalyse van het NGF gehanteerd wordt?

Antwoord

Voor infrastructuur biedt de algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse van het CPB en PBL de richtlijnen voor het opstellen van de MKBA. Deze leidraad stamt uit 2013 en wordt naar aanleiding van motie Sneller geëvalueerd. De leidraad is breed toepasbaar en gaat niet diep in op afzonderlijke beleidsterreinen. Voor infrastructuurprojecten binnen de MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur en Ruimte) is in 2018 een werkwijzer uitgekomen conform de leidraad uit 2013. Daarnaast zijn in de afgelopen jaren ook andere thematische werkwijzers ontwikkeld waarmee opstellers van MKBA's worden geadviseerd, zoals bij MKBA's met effecten op natuur (Werkwijzer Natuur, 2018) en milieu (Werkwijzer Milieu, 2017).

Verder zal in toekomstige MKBA's van klimaatbeleid de efficiënte CO<sub>2</sub>-prijs worden gebruikt, zoals geadviseerd door het PBL en CPB in 2016. Deze prijs is niet gebruikt in eerdere MKBA's voor die tijd. Over het algemeen is deze efficiënte CO<sub>2</sub>-prijs hoger dan de ETS-prijs, waardoor er meer waarde wordt toegekend aan vermeden CO<sub>2</sub>-uitstoot. De ETS-prijs is niet de juiste beprijzing voor CO<sub>2</sub>-uitstoot omdat maar een deel van de industriële sector onder het ETS-systeem valt. In 2021 komt er een nieuwe WLO-studie uit en zal er ook een update worden gegeven van de nieuwe efficiënte CO<sub>2</sub>-prijs.

Het is dus waarschijnlijk dat als de MKBA's op dit moment opnieuw worden uitgevoerd, ze op andere resultaten uitkomen vanwege de veranderde prognoses en de toepassing van de efficiënte CO<sub>2</sub>-prijs. Indien de MKBA-leidraad wordt geüpdatet, zal dit opnieuw effect hebben op de uitkomsten van de MKBA.

25

Wat is de tijdshorizon van het bbp waarop gestuurd wordt? Is dat het bbp over 5 jaar? Over 10 jaar? Over 20 jaar? Wat zijn hierbij de overwegingen geweest?

26

Waarom heeft u niet geëxpliciteerd over welke tijdshorizon uw sturing op bbp-groei leidend is (dat wil zeggen, bbp-groei over 10 jaar? 3 jaar? etc.)?

27

Krijgt de beoordelingsadviescommissie een explicitering van de tijdshorizon van het bbp waarop gestuurd dient te worden, omdat het bij de selectie van projecten immers uitmaakt of het leidende doel is bij te dragen aan de groei van het bbp over 5, 10, of 20 jaar?

29

Wat is de discretionaire ruimte van de beoordelingsadviescommissie om zelf een tijdshorizon vast te stellen voor de groei van het bbp waarop gestuurd wordt (dat wil zeggen, of het doel is maximaal bij te dragen aan bbp-groei over 3 jaar, 5 jaar, of 15 jaar, etc.)? Waarom is voor die opzet gekozen?

Antwoord op vragen 25, 26, 27 en 29

De tijdshorizon van 20-30 jaar, zoals benoemd in de Kamerbrief Nationaal Groeifonds, betreft een richtlijn voor de beoordelingsadviescommissie. Deze horizon is gekozen omdat het daarbij niet uitmaakt dat projecten een lange aanloop- of voorbereidingstijd hebben. Tegelijkertijd, moet het wel een overzienbare termijn zijn. Hoe verder de effecten van een investering in de toekomst liggen, hoe lastiger het is om effectieve en efficiënte besteding van de middelen te waarborgen. In de MKBA-systematiek worden kosten en baten verdisconteerd naar het heden. Hiermee wordt rekenschap gegeven aan het feit dat kosten en baten van projecten op verschillende momenten materialiseren.

28

Op welke manier zal de beoordelingsadviescommissie de Kamer informeren over de kwalitatieve criteria die zij zal gebruiken om een schatting te maken van het positieve bbp-effect bij projecten?

Antwoord

De adviezen van de commissie worden openbaar gemaakt en zijn daarmee beschikbaar voor de Kamer. De commissie zal haar advies onderbouwen middels een analyse, daarin zal zij ook het gebruik van eventuele kwalitatieve inschattingen van het bbp effect vermelden.

30

Welke rol gaat het Centraal Planbureau (CPB) vis-à-vis de beoordelingsadviescommissie spelen in de schatting van het bbp-effect van investeringen?

36

Ziet u dat het CPB wel degelijk een inhoudelijke rol kan krijgen in de beoordeling van projecten, in tegenstelling tot wat u tot nu toe gesuggereerd heeft, omdat het draagvlak voor de financiering van projecten in de beoordelingsadviescommissie en politiek gezien lager zal zijn op het moment dat het CPB deze als niet doeltreffend/doelmatig beschouwd?

37

Hoe gaat geborgd worden dat het CPB in haar analyse van doelmatigheid van voorstellen niet ook een inhoudelijke afweging maakt? Doelmatigheid en efficiëntie zijn toch immers onlosmakelijk verbonden met de inhoud?

Antwoord op vragen 30, 36 en 37

De expertise van het CPB is van grote waarde bij het beoordelen van voorstellen, vandaar dat het CPB adviserend lid is. Zij is een ervaren en onafhankelijke partij in het in kaart brengen van de effecten van beleid. Deze expertise is erg bruikbaar, bijvoorbeeld waar het gaat om het wegen van de impact die een voorstel heeft op het structurele bbp. Het CPB doet dergelijke analyses ook op het niveau van beleidsvoorstellen in publicaties als Kansrijk, Zorgkeuzes in Kaart en Keuzes in Kaart.

Het CPB krijgt binnen de commissie een speciale rol op basis waarvan het voorstellen mede beoordeelt. Het CPB vormt haar eigen oordeel op deelcriteria, bijvoorbeeld legitimiteit, efficiëntie en effectiviteit. Het oordeel van het CPB wordt openbaar gemaakt, in principe als bijlage bij het advies van de beoordelingsadviescommissie.

Om de onafhankelijke positie van het CPB te bewaken zal het CPB niet meebeslissen over de selectie van investeringsvoorstellen. Het is dan ook aan de commissie zelf om te bepalen op welke



wijze zij de beoordeling van het CPB meeneemt in het advies. Dit betekent ook dat zij anders kan adviseren dan het oordeel van het CPB.

31

Zal onderzoek naar biomedische toepassingen beoordeeld worden op het verwachte bbp-effect of op effecten die beter weergeven wat het totale gezondheidseffect is, bijvoorbeeld gemeten in quality-adjusted life years (QALY's)?

32

Hoe zal voorkomen worden dat onderzoek in de gezondheidssfeer zich zal richten op wat de hoogste financiële winsten oplevert in plaats van de hoogste gezondheidswinst, omdat dat eerste immers in lijn is met een maximering van het bbp-effect en het tweede niet?

Antwoord op vragen 31 en 32

De selectie van projecten is niet gebaseerd op een rangschikking van hun winstpotentieel. Het gaat om hun bijdrage aan ons inkomen, onder de voorwaarde van een positief saldo van de maatschappelijke kosten en baten. Verreweg het belangrijkste bestanddeel van ons totale inkomen, of bbp, is arbeidsinkomen. Via deze weg draagt het Nationaal Groeifonds bij aan een goed inkomen van huishoudens in een volgende generatie, en daarmee ook voldoende middelen ter dekking van collectieve arrangementen.

Bij de MKBA zal er ten slotte ook zeker aandacht zijn voor de gezondheidseffecten van een project, waarbij de QALY-methodiek vaak gebruikt wordt.

33

Is er een samenhang tussen de funding van de NGF-gelden en de gelden waar Nederland aanspraak op kan maken vanuit het Recovery and Resilience Facility (RRF)?

Antwoord

Het is mogelijk dat projecten die (deels) gefinancierd worden door het NGF worden aangevuld met andere financieringsbronnen, zowel publiek als privaat. Het NGF is specifiek gericht op voorstellen die bijdragen aan het groeivermogen van Nederland en zonder het NGF niet voldoende financiering kunnen vinden. Dit betekent dat een project uit het NGF ook in aanmerking kan komen voor andere overheidsinstrumenten en/of een bijdrage uit fondsen op nationaal of Europees niveau. Het is aan de indieners om aan te geven wat de totale financiële behoefte is, welk deel door het NGF gefinancierd moet worden en hoe de rest van de financiering wordt gerealiseerd. Mochten op termijn duidelijk worden dat een project ook in aanmerking komt voor het Europese herstelfonds, dan kan deze bijdrage (een deel van) de bijdrage uit het fonds vervangen.

38

Hoe zal de beoordelingsadviescommissie enkel met als indicator het bbp-effect een afweging moeten maken tussen het advies fundamenteel onderzoek in de biomedische hoek en fundamenteel onderzoek in de hoek van biodiversiteit te financieren, op het moment dat de onzekerheidsmarges zo groot zijn dat er in wezen niks substantieels te zeggen is over het verwachte bbp-effect?

Antwoord

De beoordelingsadviescommissie dient in alle gevallen het bbp-effect leidend te laten zijn in de beoordeling van voorstellen. Daarbinnen is expliciet ook ruimte voor fundamenteel onderzoek, zoals de Kamerbrief Nationaal Groeifonds benadrukt. Naarmate het bbp-effect moeilijker te kwantificeren is, doorgaans het geval bij fundamenteel onderzoek, kan de commissie haar kwalitatieve oordeel van het bbp-effect zwaarder mee laten wegen. De commissie bepaalt daarvoor zelf haar analytische methoden. Daartoe kan zij expertise inwinnen van externe deskundigen zoals het CPB, AWTI, PBL, KIM, SCP of NWO, maar ook uit het buitenland. De commissie communiceert zelf over analyses en technieken die zij aanvullend ontwikkelt en/of toepast.

39

Wordt er bij de toekenning van de projecten rekening gehouden met regionale spreiding? Zo ja, op welke manier en hoe wordt dit inzichtelijk gemaakt? Op welke wijze zullen regio's actief worden betrokken bij de vormgeving van het NGF?

Antwoord

Binnen het NGF is geen verdeling over de regio's vooraf vastgesteld. De aanvragen kunnen uit alle regio's komen, aangezien groeikansen breed aanwezig zijn in Nederland. Aansluiten op nationale én lokale krachten en op comparatieve voordelen van verschillende regio's, biedt grote kansen voor een sprong in het verdienvermogen. Decentrale overheden en regio's kunnen voorstellen aandragen die de regionale economische ontwikkeling versterken, en daarmee het verdienvermogen van Nederland als geheel. Eventueel kunnen zij in een consortium van veldpartijen en het relevante beleidsministerie het plan gezamenlijk verder uitwerken. De verwachting is dat er daarom een spreiding van investeringen over het land zal ontstaan. Alle aanvragen zullen vervolgens langs dezelfde meetlat gelegd worden, en maken een eerlijke kans, onafhankelijk van uit welke regio ze komen. De commissie kan daarnaast wel een spreiding van investeringen in de verschillende regio's door de tijd meewegen in de advisering. Doel van het fonds is immers om het verdienvermogen van heel Nederland te verhogen.

43

Komen groene waterstofinitiatieven zoals die in Noord-Nederland (bijvoorbeeld GZI-next in Emmen en Djewels in Delfzijl) in aanmerking voor het NGF en de toekenning van middelen in 2021, wanneer zij voldoen aan de gestelde voorwaarden?

Antwoord

Alle projecten die voldoen aan de voorwaarden van het fonds kunnen in aanmerking komen voor toekenning van middelen. Het is aan de beoordelingsadviescommissie om deze projecten te toetsen aan de criteria en een integrale weging tussen de voorstellen te maken en hier advies over uit te brengen aan het kabinet. Vervolgens besluit het kabinet, op voordracht van de fondsbeheerders, welke projecten uit het fonds worden gefinancierd.

44

Op welke termijn is de verwachting dat ook veldpartijen een direct voorstel tot middelen uit het NGF kunnen doen?

Antwoord

De subsidieregeling die nodig is voor het direct indienen van voorstellen door veldpartijen, wordt nog nader uitgewerkt. Naar verwachting zal hier begin 2021 meer duidelijkheid over worden geboden.

45

Welke nadere criteria kunnen aan plannen worden gesteld in het geval dat de beoordelingscommissie niet (direct) kan vaststellen wat het effect is op de groei van het bbp?

Antwoord

Naarmate het bbp-effect moeilijker te kwantificeren is kan de commissie haar kwalitatieve oordeel van het bbp-effect zwaarder mee laten wegen. De commissie bepaalt daarvoor zelf haar analytische methoden. Daartoe kan zij expertise inwinnen van externe deskundigen zoals het CPB, AWTI, PBL, KIM, SCP of NWO, maar ook uit het buitenland. De commissie communiceert zelf over analyses en technieken die zij aanvullend ontwikkelt en/of toepast.

46

Welke gronden zijn er vastgesteld op basis waarvan u projecten met een positief advies van de beoordelingscommissie toch af kan keuren?

Antwoord

Het advies van de onafhankelijke beoordelingsadviescommissie speelt een belangrijke rol in het proces, maar uiteindelijk is politieke goedkeuring vereist. Daarom besluit het kabinet, op

voordracht van de fondsbeheerders, welke projecten uit het fonds worden gefinancierd. De fondsbeheerders toetsen of de projecten niet in strijd zijn met kabinetsbeleid. Zij maken geen nieuwe inhoudelijke weging van de impact op het verdienvermogen. Voorstellen die negatief zijn beoordeeld door de commissie komen daarom ook niet alsnog in aanmerking.

47

Wanneer een departementsbegroting middelen overgeheveld krijgt voor het maken van investeringen, geldt hiervoor dan ook de 100% eindejaarsmarge?

Antwoord

Nee. Er worden geen middelen uit het Nationaal Groeifonds (NGF) overgeheveld, maar departementen ontvangen een bijdrage vanuit het fonds, die op de departementale begroting als ontvangst wordt geraamd. Tegenover deze ontvangst worden op de departementale begroting vervolgens de uitgaven met een zelfde omvang verhoogd voor het betreffende NGF-project (een zogenoemde desaldering). De daadwerkelijke bijdrage vanuit het NGF aan een begroting in enig jaar wordt vervolgens vastgesteld op basis van de daadwerkelijke uitgaven, mits de uitgaven hierbij binnen de geraamde bijdrage vanuit het fonds blijven. Dit betekent dat bij vertraging van een project de middelen voor dit project beschikbaar blijven in het NGF en via de eindejaarsmarge van het NGF kunnen worden meegenomen naar het volgende jaar.

48

In hoeverre is het mogelijk op ook investeringen in de woningmarkt onder het fonds te laten vallen, gezien de samenhang in artikel 3 tussen mobiliteit en wonen?

Antwoord

Vanuit het NGF wordt geïnvesteerd in het verdienvermogen, maar uitsluitend op een manier die ook bijdraagt aan de brede welvaart. Een van de vereisten van het fonds is namelijk dat de som van de maatschappelijke kosten en baten positief is. Wonen is hierbij één van de onderdelen die meegenomen wordt. Directe subsidiëring van woningbouw valt buiten het bereik van het Nationaal Groeifonds.

Concreet kunnen er projecten ingediend worden op het gebied van de investeringsterreinen die naast het vergroten van het verdienvermogen ook de huidige uitdagingen op het gebied van wonen helpen adresseren. Zo kan door middel van de aanleg van infrastructuur voor personenvervoer de vraag naar woningen uitgespreid worden over het land en daarmee lokaal de woningtekorten verminderen. Daarnaast zijn er bijvoorbeeld ook projecten denkbaar met betrekking tot innovatie in de bouwsector.

49

In hoeverre is de verwachting dat met de middelen in artikel 2 Research & Development (R&D) en innovatie de doelstelling om 2,5% van het bbp te investeren in R&D en innovatie wordt behaald?

Antwoord

De begrote uitgaven in de pijler R&D en innovatie lopen op tot 1.331 miljoen euro in 2024 en 2025. Dit is in verhouding tot het bbp op dat moment naar verwachting circa 0,15%. Naast de directe publieke uitgaven is de verwachting dat deze middelen ook private investeringen in R&D bevorderen. Ten eerste kan sprake zijn van R&D- en innovatieprojecten waarin private partijen co-financiering bieden met eigen private R&D-inzet. Daarnaast is het de verwachting dat de projecten ook indirect private R&D-inzet zullen stimuleren, doordat de condities voor private R&D worden verbeterd als gevolg van investeringen vanuit het NGF. Denk bijvoorbeeld aan versterkingen van de kennisinfrastructuur en sterkere onderzoeks- en innovatie-ecosystemen. Op langere termijn kan ook gelden dat meer succes van bedrijven met innovatieve producten op wereldmarkten leidt tot een groter aandeel van kennisintensieve bedrijvigheid in de Nederlandse economie, wat extra impulsen kan geven aan de private R&D-investeringen. Alles bij elkaar is de verwachting dat er een aanzienlijke bijdrage aan realisatie van de 2,5%-doelstelling voor R&D geleverd kan worden, mede door directe en indirecte doorwerkingen op de private R&D-inzet. Door onzekerheid over de omvang van de extra private R&D-investeringen kan geen kwantitatieve schatting worden gegeven van het totale effect van de investeringen vanuit het NGF op de R&D-uitgaven in verhouding tot het bbp. Gezien het feit dat er op basis van de meest recente R&D-cijfers van het CBS (R&D-

uitgaven in verhouding tot het bbp: 2,14% in 2018) nog een grote afstand bestaat tot realisatie van de 2,5%-doelstelling, met name op het vlak van private R&D-uitgaven, blijft het realiseren van die doelstelling voorlopig nog een grote uitdaging, ook als rekening wordt gehouden met de omvangrijke investeringen in R&D vanuit het NGF.

50

Worden bijdragen aan decentrale overheden uit het NGF aangemerkt als specifieke uitkeringen?

Antwoord

Indien ervoor wordt gekozen om vanuit het NGF bijdragen aan decentrale overheden te verstrekken, dienen deze bijdragen ook in het NGF verantwoord te worden. In dat geval is een decentralisatie-uitkering via Provincie- of Gemeentefonds niet passend en zullen bijdragen aan decentrale overheden als specifieke uitkeringen worden gedaan. Ook in het geval dat de bijdragen aan decentrale overheden uit het NGF via de departementale begrotingen verlopen, zullen deze bijdragen als specifieke uitkeringen worden gedaan.

51

Is het advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR 2016 'Klimaatbeleid voor de lange termijn') betrokken bij de opstelling van het NGF, aangezien de WRR adviseerde een investeringsbank op te richten, gericht op maatschappelijke vraagstukken met een verre tijdshorizon, die zich met 'geduldig kapitaal' moeten richten op substantiële financiering van klimaatprojecten die commercieel nog onvoldoende interessant zijn, maar die op langere termijn wel essentiële maatschappelijke waarde genereren? Welke lessen zijn getrokken uit de Duitse Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) die de WRR als voorbeeld aanhaalt?

Antwoord

Dit advies is niet betrokken bij de uitwerking van het NGF.

52

Hoe gaat u garanderen dat de monitorings- en evaluatiesystematiek, waarbij de projecteigenaren per projectfase de voortgang en geboekte successen demonstreren alvorens over te gaan naar de volgende fase, goed verloopt? Hoe gaat u voorkomen dat deze systematiek leidt tot onvoltooide, infrastructurele projecten in het landschap?

Antwoord

Er zal niet bij elk project met een gefaseerde financiering worden gewerkt. De beoordelingsadviescommissie kan bij het beoordelen van investeringsvoorstel adviseren of en wanneer een dergelijke gefaseerde financiering opportuun is. Hierbij zal uiteraard rekening worden gehouden met de fasering, zodat dit niet leidt tot half afgewerkte infrastructurele werken.

53

Hoe ziet u de rol van structurele uitgaven in het blijvend verduurzamen van de economie, gezien het feit dat uitgaven uit het NGF niet-regulier en niet-structureel dienen te zijn, maar afgebakende investeringsprojecten? Wat is het verschil in bijdrage met niet-structurele bijdragen? Bent u zich ervan bewust dat juist structurele uitgaven nodig zijn om de economie blijvend te verduurzamen?

54

Hoe ziet u de rol van structurele uitgaven in het blijvend verduurzamen van de economie, gezien het feit dat uitgaven uit het NGF niet-regulier en niet-structureel dienen te zijn, maar afgebakende investeringsprojecten? Wat is het verschil in bijdrage met niet-structurele bijdragen? Bent u zich ervan bewust dat juist structurele uitgaven nodig zijn om de economie blijvend te verduurzamen?

Antwoord op vraag 53, 54

In de Groeistrategie zijn de terreinen geïdentificeerd met het grootste groeipotentieel. Dit zijn (1) onderwijs (2) leven lang ontwikkelen (3) participatie (4) innovatie (5) bereikbaarheid en (6) transities. Vooruitgang op deze zes terreinen kan op verschillende manieren verwezenlijkt worden. Op sommige van deze terreinen zijn inderdaad structurele bijdragen of aanpassing van wet- en regelgeving nodig, hier wordt in de Groeistrategie bij stilgestaan. Voor incidentele en niet-reguliere

investeringen is het Nationaal Groeifonds opgericht. Ook tijdelijke investeringen kunnen bijdragen aan de verduurzaming van Nederland. De terreinen kennisontwikkeling, R&D en innovatie en infrastructuur lenen zich dan ook voor tijdelijke investeringsimpulsen en zijn van groot belang voor het verdienvermogen van de Nederlandse economie.

55

Op welke manier kunnen beide disciplines gericht op dit kennismodel aanspraak maken op investeringen uit het NGF, gezien het feit dat het de WRR zegt: "De mitigatie van klimaatverandering en de aanpassing aan onvermijdelijke effecten vergen een scala aan technische en maatschappelijke innovaties. Dat vraagt niet alleen om investeringen, maar ook om een bijpassend kennismodel, waarin het belang van inter- en transdisciplinaire kennis wordt benadrukt en de betrokkenheid van verschillende belanghebbenden wordt versterkt. (WRR, 2016)"?

Antwoord

In het WRR-rapport 'Klimaatbeleid voor de lange termijn' (2016) wordt gepleit voor een kennismodel dat richting geeft aan kennisontwikkeling en innovatie. Alle projecten die voldoen aan de voorwaarden van het fonds kunnen in aanmerking komen investeringen uit het NGF. Een van de voorwaarden is dat een voorstel onder een van de drie terreinen valt; kennisontwikkeling, R&D en innovatie of infrastructuur. De beide disciplines waar het kennismodel zich op richt voldoen in die zin al aan die voorwaarde. Het is vervolgens aan de beoordelingsadviescommissie om deze projecten tegen elkaar af te wegen en hier advies over uit te brengen aan het kabinet. Daarna besluit het kabinet, op voordracht van de fondsbeheerders, welke projecten uit het fonds worden gefinancierd.

56

Waarom heeft u bij de uitwerking van "groene voorwaarden" geen voorbeeld genomen aan het rapport van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) gericht op groen herstel, waarin een beoordelingskader is opgenomen, met aandacht voor een bijdrage aan brede welvaart, zodat maatregelen bijdragen aan economische structuurversterking, transitie naar duurzame leefomgeving en sociale rechtvaardigheid?

Antwoord

Het Rli rapport is gericht op korte termijn groen herstel uit de coronacrisis. Het NGF is gericht op het op lange termijn versterken van ons verdienvermogen. Hierdoor leent het beoordelingskader uit het Rli rapport zich niet een op een voor toepassing op het NGF.

57

Op welke manier wordt rekening gehouden met investeringen die bijdragen aan sociale rechtvaardigheid, zodat rekening gehouden wordt met de invloed op latere generaties en op mensen elders in de wereld?

Antwoord

Het NGF is erop gericht om de brede welvaart op lange termijn te behouden en te vergroten, door middel van investeringen die het Nederlandse verdienvermogen zullen versterken. Dat is nodig om in de toekomst alle voorzieningen (gezondheidszorg, onderwijs, pensioenen) te kunnen betalen, te waarborgen dat ook toekomstige generaties geld over kunnen houden in de huishoudportemonnee en een transitie te maken naar een economisch duurzame samenleving. Maatschappelijke kosten en baten van projecten moeten daarom positief zijn en zullen zo in het eindoordeel worden meegewogen. Dit fonds is dus gericht op het vergroten van de koek voor volgende generaties. Sociale rechtvaardigheid gaat ook over de verdeling van de koek, dat is primair aan het dan zittende kabinet.