

Vergaderjaar 2020–2021

35 570 XIX

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Nationaal Groeifonds (XIX) voor het jaar 2021

F

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 14 december 2020

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

De leden van de fractie van GroenLinks hebben begrepen uit de brief van de Ministers van EZK en FIN van 1 december¹ dat de projecten getoetst worden op bevordering van de brede welvaart, waarbij de som van maatschappelijke kosten en baten positief dient te zijn. Dat is voor deze leden een cruciaal anker van het fonds, zij hebben daarover eerder de discussie gezocht met de regering. Van deze leden had in de naamgeving van het fonds bij dit anker aangesloten mogen worden.

Om de maatschappelijke kosten goed in beeld te brengen zal gerekend worden met «efficiënte CO₂-prijzen». Deze prijs zal worden bepaald door de planbureaus. De leden van de fractie van GroenLinks vinden het van groot belang dat dit element is toegevoegd aan het kader van het fonds. Dat versterkt het duurzame transitiekarakter van de projecten die uit het fonds bekostigd kunnen worden.

Voorname prijzen liggen hoger dan de ETS-prijzen, aldus de betreffende passage in de brief van 1 december jl. Dat is volgens de leden van de GroenLinks-fractie zonder meer juist. De maatschappelijke kosten per ton CO₂ liggen tenminste hoger dan 100 euro. Het is uiteindelijk aan de planbureaus om daar een actuele inschatting van te maken. Deze leden begrijpen dat er 2021 een nieuwe WLO en update van de CO₂-prijs, zien zij dat correct? Zij vragen dit mede in het licht van de passage over de recente MKBA voor de vrachtwagenheffing. Daar is gerekend met een prijs van 20–80 euro per ton. Hoe beoordeelt de regering dit?

Bij de MKBA voor de vrachtwagen-heffing, uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat van 6 november 2018 is gebruik gemaakt van de efficiënte CO₂-prijs. Het kabinet steunt het

¹ Ibidem.

gebruik van de efficiënte CO₂ prijs. De ETS-prijs is namelijk niet de juiste beprijzing voor CO₂-uitstoot omdat maar een deel van de economie onder het ETS-systeem valt. De ETS-prijs is sinds 2018 flink gestegen, van ongeveer 8 euro per ton CO₂ naar momenteel ongeveer 30 euro per ton CO₂. Deze prijs ligt echter nog steeds onder de efficiënte CO₂-prijs, die zelf ook groeit over de jaren. In 2021 komt er een nieuwe WLO-studie uit en zal er ook een update worden gegeven van de nieuwe efficiënte CO₂-prijs.

Ten slotte vragen de leden van de fractie van GroenLinks of en op welke wijze de EU taxonomie wordt benut in het kader van het Nationaal Groeifonds.

De groene taxonomie is een instrument dat onderdeel is van de verduurzaming van de financiële sector en daarom niet direct toepasbaar op publieke investeringen vanuit het Nationaal Groeifonds. Het staat de Beoordelingscommissie echter vrij haar eigen werkwijze te bepalen en te kiezen welke expertise en instrumenten zij gebruikt.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

Deelt de regering de indruk van de leden van de fractie van de PvdA dat nodeloos veel tijd is verloren nu de regering, na veel politieke druk, uiteindelijk ervoor kiest om de projecten via gewone begrotingen te financieren, in plaats van via een apart fonds zonder de gebruikelijke parlementaire controle? Het fonds had dan toch al een jaar of anderhalf jaar geleden meteen van start kunnen gaan door toevoeging aan de begrotingen waar een project onder zal gaan vallen, zoals nu wordt voorgesteld? Heeft de regering daarmee niet kostbare tijd verloren laten gaan, wat jammer is voor de projecten en waardoor het Nationaal Groeifonds niet meer anticyclisch zal uitwerken, maar procyclisch? En hoe ver gaat eigenlijk de parlementaire controle, waar de regering weliswaar nu zegt dat het parlement uiteindelijk beslist, inclusief mogelijke amendering en autorisatie op artikelniveau, maar de regering ook schrijft dat autorisatie op projectniveau niet kan? Kan de regering dit toelichten?

Begrijpen de leden van de PvdA-fractie het goed dat het parlement dus geen projecten kan tegenhouden, of aanpassingen kan vaststellen? En kan het parlement de rangorde aanpassen? Daarvoor moeten dan meer projecten worden aangeboden dan in het totaalbedrag passen, anders valt er niks te kiezen. En kan het parlement besluiten tot reservering van middelen voor nieuwe projecten, die dan wellicht nog moeten worden uitgewerkt? En is het mogelijk dat projecten waar vrijwel altijd ook andere overheden en (semi) private instellingen aan meedoen, op het laatste moment door het parlement worden afgewezen, en zo ja, zonder schadeclaims? Veel projecten zullen naast een investeringslast, ook exploitatielasten met zich meebrengen, van onderhoud tot tekorten, bijvoorbeeld bij openbaar vervoer of warmtetransitie? Hoe wordt hierin voorzien, en kan dit een rol spelen bij de toegangspoort of bij de eindafweging?

De oprichting van het Nationaal Groeifonds is op 7 september 2020 gecommuniceerd door het kabinet. Door het Groeifonds vorm te geven als niet-departementale begroting kan deze sneller actief zijn dan wanneer het Groeifonds als begrotingsfonds met een instellingswet vormgegeven wordt.

Op basis van de parlementaire debatten de afgelopen periode hebben we tegelijkertijd moeten constateren dat er nog steeds zorgen leven over de waarborging van de controle van het parlement over de uitgaven uit het fonds. Om hieraan verder tegemoet te komen, zal een Instellingswet voor

een begrotingsfonds worden opgesteld en ingediend bij het parlement. In lijn met de aangenomen motie van het lid Stoffer² over een duidelijk investeringskader in de instellingswet streeft het kabinet ernaar om het wetsvoorstel voor de zomer van 2021 in te dienen bij het parlement.

Het is geen expliciet doel van het fonds om ons uit de crisis te investeren. De noodpakketten dienen om Nederland door de crisis te helpen. Het fonds is primair bedoeld voor het vergroten van het verdienvermogen op de lange termijn. Een positief bijeffect kan zijn dat de investeringen bijdragen aan het herstel uit de crisis. Daarom wordt ook ingezet op het al honoreren van de eerste investeringsprojecten aankomend voorjaar. Daarmee zullen in 2021 al de eerste uitgaves gedaan kunnen worden. Het hebben van een anticyclisch effect is echter geen selectiecriteria.

De selectie van projecten die door de beoordelingsadviescommissie wordt voorgesteld wordt in principe overgenomen door het kabinet. Voor de projecten die passen binnen de gestelde financiële kaders wordt budget vrijgemaakt via suppletore begrotingen. Middels deze suppletore begrotingen ontvangen de vakdepartementen budget om de projecten uit te voeren. Aangezien deze suppletore begrotingen ter autorisatie aan het parlement worden voorgelegd kan het parlement het budgetrecht uitoefenen door de bedragen op de begrotingsartikelen van het Groeifonds of de departementale begrotingen te autoriseren. De Tweede Kamer kan amendementen op artikelniveau indienen. Vanuit de begrotingsartikelen op de ontvangende begrotingen worden ook andere zaken dan de projecten van het Groeifonds bekostigd. In veel gevallen wordt per begrotingsartikel ook meer dan één project bekostigd. Dit betekent dat het parlement invloed heeft op de hoogte van de begrotingsartikelen, maar niet direct op welke individuele projecten worden bekostigd. Dit neemt niet weg dat het parlement op projectniveau vragen kan stellen of projecten ter discussie kan stellen.

Het feit dat autorisatie van de begroting op artikelniveau en niet op projectniveau plaatsvindt, is in lijn met geldende regelgeving. Artikel 2, derde lid, van de Comptabiliteitswet 2016 schrijft voor dat autorisatie van een begrotingsstaat plaatsvindt op het niveau van een begrotingsartikel. Het is niet mogelijk, en ook niet gewenst, om een uitzondering op deze regel te maken voor de vaststelling van de begrotingsstaat van het Nationaal Groeifonds.

Alle partijen kunnen in de structurele situatie voorstellen aandragen. Via deze route kan het parlement in theorie ook uitgewerkte voorstellen aandragen, die vervolgens het reguliere selectieproces doorlopen.

Verplichtingen voor projecten worden pas aangegaan nadat de budgetoverboeking middels een suppletore begroting door het parlement is goedgekeurd. Door deze volgorde te hanteren, is er geen risico op schadeclaims wanneer het parlement de suppletore begrotingen waarin de projecten zijn opgenomen niet goedkeurt. Deelnemers aan projecten worden er in de loop van de behandeling van een projectaanvraag immers steeds op gewezen dat een besluit over toekenning van middelen door de fondsbeheerders op advies van de beoordelingscommissie altijd is onder voorbehoud van het budgetrecht van het parlement.

Het is mogelijk om in de aanvraag van een project een (niet-structurele) bijdrage uit het fonds te vragen voor beheer- en onderhoudskosten. Een project moet een heldere exitstrategie hebben om in aanmerking te komen voor financiering uit het fonds. Hierin staat beschreven of en hoe

² Kamerstuk II 35 570 XIX, nr. 13.

de investering wordt voortgezet en gefinancierd na het verstrijken van de einddatum. Ook wordt aangegeven hoe meerjarig doorlopende kosten van de investering, zoals beheer- en onderhoudskosten, worden gefinancierd zonder dat deze het generale beeld belasten en of hier een (niet-structurele) bijdrage uit het fonds voor wordt gevraagd.

De regering stelt dat er een belangrijke toegangspoort is voordat projecten naar de onafhankelijke beoordelingscommissie gaan, en dat een belangrijk criterium voor toelating is dat een project niet in aanmerking mag komen voor «traditionele» begrotingen of fondsen. Het moet dus iets werkelijk unieks zijn. Maar wat gebeurt met een project dat aan alle inhoudelijke criteria voldoet, zoals bijdrage BBP, CO₂ toets enz., maar toch niet wordt toegewezen omdat de pot leeg is of andere projecten voor gaan? Het gaat dan dus om maatschappelijk zeer gewenste projecten, want ze zijn goedgekeurd. Mogen die zich dan alsnog melden bij een gewone departementale begroting of zijn ze bij de overheid definitief uit beeld? Ben je dan voor altijd buitenspel gezet? En is dit een dilemma voor potentiële initiatiefnemers om dan maar niet in te schrijven?

Projecten die in een eerdere ronde niet geselecteerd zijn, kunnen in een volgende ronde opnieuw worden ingediend.

Een andere vraag van de leden van de fractie van de PvdA is de samenwerking met bijvoorbeeld Invest-NL, die ziet op financiering via leningen-participatie van (semi)private projecten waarin de markt niet voorziet. Het lijkt deze leden logisch dat Invest-NL ook vaak (mede)financier zal moeten zijn bij de projecten van het Nationaal Groeifonds, die immers ook per definitie niet door de markt worden gedaan. Ziet de regering dit ook zo, en mag Invest-NL al in het vroegste stadium bijdragen aan het ontwikkelen en verbeteren van projecten van het Nationaal Groeifonds?

Het is mogelijk dat projecten die (deels) gefinancierd worden door het Groeifonds worden aangevuld met andere financieringsbronnen, zowel publiek als privaat. Gegeven de doelstellingen en het mandaat van Invest-NL kan zij hier zeker een rol in spelen.

Kan de regering garanderen dat ook het MKB en onderzoek- en innovatie-instellingen, en consortia, die niet al te groot zijn kunnen meedingen met veelbelovende projecten, waartoe zij niet altijd in staat zijn vanwege de hoge investering in tijd en kosten? Kan hier beter op worden ingegaan dan de Minister-President deed bij de Algemene politieke beschouwingen in de Eerste Kamer met zijn opmerking dat dit nu eenmaal concurrentie is? Voorts vragen deze leden of alle documenten van de commissie onder de WOB vallen, nu ze als «gewone» begrotingspost zullen worden behandeld? En zal dit ondernemers en andere instellingen afschrikken?

Bij de projecten en programma's die gefinancierd zullen worden, kunnen vele partijen betrokken zijn in een consortium. Doordat deze partijen dus een kleiner aandeel hebben kunnen zeker ook mkb, start-ups en scale-ups onderdeel zijn van een project/programma of deze initiëren ondanks de minimumomvang voor een voorstel van 30 miljoen euro. Bij de beoordeling speelt de omvang van de indiener van het voorstel echter geen rol. Er wordt dus ook geen verschil gemaakt tussen grote partijen en (een consortium) van kleinere partijen.

De adviezen van de Commissie worden openbaar gemaakt via een brief aan de Tweede Kamer. Daarnaast rapporteert de Commissie publiekelijk over haar werkzaamheden in een jaarlijks verslag. Hierin licht ze onder meer toe hoe de adviezen tot stand zijn gekomen, welk proces hierbij is doorlopen en welke analytische methoden zijn gebruikt.

Openbaarmaking van onder de Minister berustende stukken van of over de Commissie vallen onder de reikwijdte van de Wet openbaarheid van bestuur. De Wet openbaarheid van bestuur verplicht een bestuursorgaan ertoe om bedrijfs- en fabricagegegevens die in vertrouwen aan de overheid mede zijn gedeeld, te weigeren. Daarnaast kent de Wet openbaarheid van bestuur verschillende andere mogelijkheden om deze en andere bedrijfsgevoelige gegevens niet openbaar te maken. Daarom hoeven ondernemers en andere instellingen zich geen zorgen te maken over de openbaring van vertrouwelijke informatie bij het indienen van voorstellen.

Een andere vraag van deze leden is dat er nu een Generatietoets en een Raad voor de Toekomst komt, maar hoe wordt voorkomen dat ook dit tot vertraging leidt, of gaat de commissie al besluiten nemen zonder de invloed van deze toets en van de Raad?

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties werkt op dit moment aan een methode om generatie-effecten in beeld te brengen bij de ontwikkeling van beleid en wetgeving. We streven ernaar in de tweede ronde deze generatietoets toe te passen op de door de toegangspoort gekomen aanvragen voor het Nationaal Groeifonds, als aanvulling op de toets van de beoordelingsadviescommissie. Bij tevredenheid kan deze dan structureel worden toegepast bij de beoordeling van de projecten.

De oprichting van de «Raad voor de Toekomst» wordt momenteel voorbereid en zal niet zijn voltooid voordat de eerste aanvragen zijn behandeld. Zodra zij is opgericht zal zij als aanjager kansrijke domeinen en thema's identificeren die belangrijk zijn voor het vergroten van de welvaart van toekomstige generaties. De Raad zal geen rol spelen in het proces van de behandeling van individuele projectaanvragen. De oprichting van deze Raad zal niet tot vertraging leiden in het proces richting honorering van projectvoorstellen in de eerste ronde.

De leden van de PvdA-fractie juichen de toepassing van een klimaattoets door middel van een efficiënte CO₂-prijs van harte toe, zij hebben dit ook diverse malen bepleit als noodzakelijk bij andere kabinetsbeslissingen over staatssteun aan bedrijven, in het algemeen, en zoals bij KLM. Is de regering bereid dit inderdaad veel breder toe te passen dan alleen bij het Nationaal Groeifonds? Dit brengt deze leden ook op de vraag hoe serieus de klimaatprioriteit nu echt weegt. In de antwoorden aan de Tweede Kamer bij vraag 6 zegt de regering dat in alle gevallen moet worden voldaan aan de eis van BBP-groei en dat daarnaast overige maatschappelijke factoren een rol spelen of doorslaggevend zijn. Betekent dit dat een project dat voor klimaat zeer efficiënt is, maar het BBP slechts neutraal, gering of zelfs een beetje negatief beïnvloedt, om die reden afvalt? Terwijl met dit project mogelijk zoveel CO₂ wordt gereduceerd, dat de Parijse doelen haalbaar worden, en zelfs andere sectoren kunnen worden ontzien of meer tijd kunnen krijgen, waardoor zij hun bijdrage aan het BBP kunnen blijven leveren? Daardoor neemt indirect de bijdrage van zo een project aan het BBP toch enorm toe, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De efficiënte CO₂-prijs, zoals geadviseerd door het PBL en CPB in 2016, wordt sindsdien veelvuldig toegepast bij MKBA's die in opdracht van de rijksoverheid worden uitgevoerd. Voor toekomstige MKBA's van klimaatbeleid zal in ieder geval de efficiënte CO₂-prijs gebruikt worden.

Om in onze toekomstige brede welvaart te kunnen voorzien is het noodzakelijk om ons verdienvermogen te vergroten. Daarom is het bbp-effect leidend in de beoordeling van voorstellen en zal een voorstel dus afvallen indien dit effect neutraal of negatief is. Zo zorgt het fonds

ervoor dat Nederland in de toekomst de middelen heeft om grote uitdagingen als de klimaatverandering en een vergrijzende bevolking te adresseren. Verder wordt de positieve dan wel negatieve invloed van een voorstel op het klimaat meegenomen in de analyse van de maatschappelijk baten en kosten, welke positief moet uitslaan voor een voorstel om geselecteerd te kunnen worden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

De leden van de SGP-fractie vragen de regering of zij kan bevestigen dat er via het Nationaal Groeifonds geen projecten zullen worden gefinancierd die, op welke manier dan ook, ook via de reguliere begrotingen of via bestaande fondsen kunnen worden gefinancierd. Welke waarborgen zijn daarvoor ingebouwd?

Het zou onwenselijk zijn als investeringen uit het Groeifonds ten koste zouden gaan van reguliere investeringen, of als uitgaven uit het fonds anderszins uitgaven die normaal gesproken vanuit de reguliere begroting worden gefinancierd zou vervangen. Om dit te voorkomen toetst de toegangspoort van het Groeifonds op het criterium 5: «het voorstel is additioneel aan bestaande of geplande publieke investeringen en valt niet binnen een bestaande regeling van de overheid». Dit betreft een afwijzingscriterium, dus wanneer een voorstel hier niet aan voldoet, zal de toegangspoort doorgeleiding van het voorstel naar de commissie tegenhouden.

Criterium 5 is vastgelegd als «Het voorstel betreft geen bestaande of geplande begrotingsuitgave. Verder toetst de toegangspoort of het voorstel niet logischerwijs in aanmerking komt voor een van de andere regelingen van de overheid. Voorbeelden daarvan zijn: Invest-NL, het Toekomstfonds en de SDE++.» Zo wordt geborgd dat het Groeifonds wordt ingezet voor additionele investeringen voor het groeivermogen van Nederland en wordt voorkomen dat ministeries de middelen in het groeifonds als reguliere aanvulling op hun begroting zien. Cofinanciering is mogelijk voor projecten en programma's binnen het Groeifonds, dit kan vanuit zowel private als publieke bronnen.

Op welke manieren kan het parlement het fonds of voorstellen uit het fonds een halt toeroepen, indien bijvoorbeeld blijkt dat uit de tranches niet de gewenste voorstellen komen?

De selectie van projecten die door de beoordelingsadviescommissie wordt voorgesteld wordt in principe overgenomen door het kabinet. Voor de projecten die passen binnen de gestelde financiële kaders wordt budget vrijgemaakt via suppletoire begrotingen. Middels deze suppletoire begrotingen ontvangen de vakdepartementen budget om de projecten uit te voeren. Aangezien deze suppletoire begrotingen ter autorisatie aan het parlement worden voorgelegd kan het parlement het budgetrecht uitoefenen door de bedragen op de begrotingsartikelen van het Groeifonds of de departementale begrotingen te autoriseren. De Tweede Kamer kan amendementen op artikelniveau indienen. Vanuit de begrotingsartikelen op de ontvangende begrotingen worden ook andere zaken dan de projecten van het Groeifonds bekostigd. In veel gevallen wordt per begrotingsartikel ook meer dan één project bekostigd. Dit betekent dat het parlement invloed heeft op de hoogte van de begrotingsartikelen, maar niet direct op welke individuele projecten worden bekostigd. Dit neemt niet weg dat het parlement op projectniveau vragen kan stellen of projecten ter discussie kan stellen.

Het feit dat autorisatie van de begroting op artikelniveau en niet op projectniveau plaatsvindt, is in lijn met geldende regelgeving. Artikel 2, derde lid, van de Comptabiliteitswet 2016 schrijft voor dat autorisatie van een begrotingsstaat plaatsvindt op het niveau van een begrotingsartikel. Het is niet mogelijk, en ook niet gewenst, om een uitzondering op deze regel te maken voor de vaststelling van de begrotingsstaat van het Nationaal Groeifonds.

In de Tweede Kamer is een motie aangenomen om de Instellingswet voor het Groeifonds voor de zomer van 2021 naar de Tweede Kamer te sturen.³ Kan de regering bevestigen dat daarin in ieder geval dezelfde investeringskaders en voorwaarden worden opgenomen als nu wordt voorgesteld? En dat deze investeringskaders en voorwaarden aangescherpt worden indien dit nodig blijkt, bijvoorbeeld door ervaringen in de eerste tranche?

De huidige doelen en criteria zullen als uitgangspunt genomen worden voor de Instellingswet. Deze kunnen uiteraard aangescherpt worden, mochten de ervaringen van de eerste ronde daartoe aanleiding geven. In lijn met de aangenomen motie van het lid Stoffer⁴ over een duidelijk investeringskader in de instellingswet zal het kabinet een duidelijk investeringskader opnemen in het wetsvoorstel voor de instellingswet.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

³ Kamerstuk II 35 570 XIX, nr. 13.

⁴ Kamerstuk II 35 570 XIX, nr. 13.