

Vergaderjaar 2020–2021

35 570 XIX

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

Nr. 23

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN FINANCIËN EN VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 december 2020

Tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen in de Tweede Kamer (Handelingen II 2020/21, nrs. 2 en 3) en de Eerste Kamer is toegezegd om schriftelijk op een aantal punten betreffende het Nationaal Groeifonds (NGF) verdere toelichting te geven (Handelingen I 2020/21, nr. 7, items 11 en 13). In deze brief gaan we verder in op de doelstelling van het NGF. Verder gaan we, zoals toegezegd naar aanleiding van de tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen ingediende motie van de leden Klaver en Segers, in op de CO₂-beprijzing, de generatietoets, de rol van jongeren en het budgetrecht van het parlement.¹ Ten slotte staan we stil bij het verdere proces rondom het NGF.

Doelstelling fonds

Omdat de manier waarop Nederland nu zijn welvaart vergaart op termijn niet meer houdbaar is, moeten op allerlei terreinen werkwijzen en productietechnieken veranderen. Dat vraagt omvangrijke investeringen, waarmee moet worden voorkomen dat de toekomstige generaties met een ontoereikend en verouderd verdienmodel opgescheept zitten, en er daarmee in welvaart op achteruit gaan.

Het bbp meet economische activiteiten en deze indicator wordt gebruikt als benadering voor de materiële welvaart in een land. Het Nationale Groeifonds is daarom gericht op investeringen die het Nederlandse verdienvermogen op (middel)lange termijn verhogen. We vergroten de koek zodat we ook in de toekomst alle voorzieningen (gezondheidszorg, onderwijs, pensioenen) kunnen betalen, waarborgen dat ook toekomstige generaties geld over kunnen houden in de huishoudportemonnee en een transitie kunnen maken naar een duurzame economie en samenleving.

¹ Kamerstuk 35 570, nr. 13 (d.d. 17 september 2020)

Door in te zetten op het verhogen van het toekomstige verdienvermogen, zorgt het Nationaal Groeifonds er tegelijkertijd voor dat Nederland de middelen heeft om grote uitdagingen als de klimaatverandering aan te gaan.

Daarnaast is een van de vereisten van het fonds dat de som van de maatschappelijke kosten en baten van een investeringsvoorstel positief is. De beoordelingsadviescommissie zal investeringsvoorstellen hierop toetsen. Door positieve netto maatschappelijke baten als voorwaarde te stellen, brengen we de brede effecten in beeld en komen alleen investeringen die ten goede komen aan de brede welvaart in aanmerking voor financiering uit het fonds. Dit fonds is dus gericht op de lange termijn en het duurzaam vergroten van de welvaart voor volgende generaties. Ten slotte moeten voorstellen voor het groeifonds vanzelfsprekend in lijn zijn met de doelstellingen van het kabinet, bijvoorbeeld op het gebied van klimaat, biodiversiteit, welzijn en gezondheid. Dit zal het kabinet in haar uiteindelijke besluit meewegen.

Efficiënte CO₂-prijs

De maatschappelijke kosten van CO₂-uitstoot worden meegenomen bij de beoordeling van de voorstellen. Immers: een (goede) beoordeling van maatschappelijke kosten en baten neemt alle brede maatschappelijke kosten en baten mee die inzichtelijk gemaakt kunnen worden. Dit betekent dus ook de kosten van meer CO₂-uitstoot of juist de baten van minder CO₂-uitstoot als die optreden door een ingediend beleidsvoorstel bij het Groeifonds. We vragen de commissie dit uitgangspunt expliciet te omarmen. Daarbij stellen we als voorwaarde dat in maatschappelijke kosten en batenanalyses (MKBA's) naar de ingediende voorstellen gebruik wordt gemaakt van de zogenaamde efficiënte CO₂-prijzen, welke hoger liggen dan de ETS-prijzen. Deze efficiënte CO₂-prijs is door het CPB en PBL ontwikkeld ter toepassing bij bijvoorbeeld overheidsprojecten en als onderdeel van de werkwijzer MKBA bij MIRT-verkenningen. Deze prijs is onder meer gebruikt bij de recente MKBA voor de vrachtwagenheffing in opdracht van IenW.

Generatietoets

Het Ministerie van BZK werkt op dit moment aan een methode om generatie-effecten in beeld te brengen bij de ontwikkeling van beleid en wetgeving. Deze generatietoets was een voorstel van het SER jongerenplatform en werd bekrachtigd door de motie van de leden Segers en Jetten.² We streven ernaar in de tweede ronde deze 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.

Raad voor de Toekomst

Het Nationaal Groeifonds richt zich op de welvaart van de volgende generaties in Nederland. Door investeringen in kennisontwikkeling, infrastructuur en onderzoek, ontwikkeling en innovatie, wordt er voor de toekomstige generatie gewerkt aan goede zorg, onderwijs en een leefbare omgeving. Investeringen vanuit het Nationaal Groeifonds dragen bij aan noodzakelijke transitie en raken daarmee direct aan de toekomst van jongeren. Het is daarom ook van belang dat jongeren hierin ook gehoord

² Kamerstuk 35 300, nr. 24 (d.d. 19 september 2019)

worden over hun ideeën. Samen met jongeren waarborgen en werken we zo aan de toekomst van Nederland.

Om deze bijzondere betekenis van de jongere generatie in het kader van het Nationaal Groeifonds te verankeren, richten we een «Raad voor de Toekomst» (RvT) op, die als aanjager kansrijke domeinen en thema's identificeert die belangrijk zijn voor het vergroten van de welvaart van toekomstige generaties. Hierbij vervult de Raad een actieve rol aan de voorkant van het proces en kan daarbij partijen enthousiasmeren om voorstellen in te dienen die rekening houden met de toekomstige generaties. Voor deze Raad voor de Toekomst zullen relevante en representatieve jongerenorganisaties worden geselecteerd, naar voorbeeld van het SER jongerenplatform. Ook zullen we op zoek gaan naar specifieke expertise, zoals de jongeren van Young STT en Jonge innovators van ActI.

Budgetrecht Kamers

Voor de komende vijf jaar is er 20 miljard euro beschikbaar voor het Nationaal Groeifonds. Door de 100%-eindejaarsmarge kan geld worden meegenomen naar volgende jaren. Het parlement keurt bij de behandeling van de niet-departementale begroting jaarlijks het budget goed voor het fonds.

Het budgetrecht van de Kamer wordt gerespecteerd, omdat het bedrag dat jaarlijks mag worden toegekend aan investeringen goedgekeurd moet worden door het parlement. Het parlement geeft, door de begroting goed te keuren, autorisatie om de geraamde middelen per artikel te besteden aan de desbetreffende investeringsterreinen van de niet-departementale begroting. Dit werkt analoog aan de autorisatie die het parlement geeft op de departementale begrotingen. Het parlement zal opnieuw zijn goedkeuring moeten geven over een suppletoire begroting zodra wordt afgeweken van de voorgestelde (gelijke) verdeling van gelden over de pijlers.

Bijdragen aan de begrotingen van ontvangende departementen worden via een suppletoire begroting eveneens aan het parlement voorgelegd. Het indienen van een amendement is ook net als bij andere begrotingswetten mogelijk volgens de reguliere procedure. In lijn met het reguliere begrotingsproces vindt autorisatie op artikelniveau plaats. Autorisatie ziet daarom niet op projecten of instrumenten binnen artikelen.

Oprichting begrotingsfonds

Tegelijkertijd hebben we op basis van de gevoerde debatten de afgelopen periode 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 deze instellingswet worden de doelen van het begrotingsfonds geformuleerd. In deze instellingswet wordt ook een basis gelegd voor subsidieregelingen, waarmee directe uitgaven mogelijk worden gemaakt over de volle breedte van het NGF. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de kritiek vanuit de Algemene Rekenkamer, de Raad van State en het parlement over de huidige vormgeving van het NGF als niet-departementale begroting.

Het instellen van een begrotingsfonds vergt een wetstraject dat circa twee jaar duurt. Het wetsvoorstel moet door beide Kamers worden behandeld. Om in de tussentijd al de benodigde investeringen te doen kan worden

gewerkt met de huidige niet-departementale begroting. In afwachting van de instellingswet kunnen, conform de wens geuit in uw Kamer, de komende periode uit de huidige niet-departementale begroting alleen bijdragen aan andere begrotingen vanuit het fonds worden gedaan. Deze bijdragen worden via de suppletore begrotingen voorgelegd aan het parlement. Het parlement geeft hiermee op artikelniveau goedkeuring. Er zullen in deze periode nog geen directe investeringen uit de niet-departementale begroting van het fonds worden gedaan. Wij verzoeken uw Kamer daarbij wel om deze suppletore begrotingen niet-controversieel te verklaren, zodat er het komende jaar al projecten uit het fonds kunnen worden gefinancierd.

Met deze brief voldoen we tevens aan de toezegging tijdens de begrotingsbehandeling van EZK (Handelingen II 2020/21, nrs. 20 en 21, debat over de begroting Economische Zaken en Klimaat) om schriftelijk te reageren op de door GroenLinks ingediende amendementen op de niet-departementale begroting voor het Nationaal Groeifonds en de comptabiliteitswet. In het verlengde van bovenstaande, kunnen we amendement Kamerstuk 35 570 XIX, nr. 5, van de leden Van der Lee en Snels over het laten verlopen van alle uit het Nationaal Groeifonds vloeiende gelden via de andere begrotingen (bij begroting NGF) oordeel Kamer geven. Amendement Kamerstuk 35 570 IX, nr. 29, van de leden Snels en Van der Lee over het laten verlopen van alle uit het Nationaal Groeifonds vloeiende gelden via de andere begrotingen (bij begroting Financiën) ontraden wij, omdat hetzelfde doel op efficiëntere wijze bereikt wordt met het eerstgenoemde amendement.

De eerder genoemde motie van de leden Klaver en Segers is bij de Algemene Politieke Beschouwingen in de Tweede Kamer ingediend en op verzoek van het kabinet aangehouden, in afwachting van technische uitwerking. Met de uitwerking zoals beschreven in deze brief kan de motie oordeel Kamer krijgen.

Vervolgproces

Zoals reeds aangegeven, kan door middel van de niet-departementale begroting van het Nationale Groeifonds vanaf 2021 geïnvesteerd worden in projecten die het verdienvermogen verbeteren. De noodzaak om het verdienvermogen te versterken is zeker nu evident en er zijn op de korte termijn al mogelijkheden voor investeringen om het verdienvermogen te versterken. Het kabinet heeft daarom het selectieproces voor enkele goede investeringsvoorstellen in gang gezet. Omwille van de tijd is er voor deze eerste ronde geen brede uitvraag gedaan, maar gekozen voor het indienen van investeringsvoorstellen waarvoor al goed uitgewerkte plannen liggen.

Het kabinet heeft gezien de discussie in het parlement gewacht met de indiening van de huidige voorstellen bij de onafhankelijke beoordelingsadviescommissie en is voornemens, echter mede afhankelijk van de behandeling in de Tweede en Eerste Kamer, voor 1 januari 2021 de plannen ter toetsing voor te leggen. Voorstellen komen alleen in aanmerking indien de impact op het verdienvermogen, conform het eerder gedeelde toetsingskader, positief is beoordeeld door de commissie. Om de commissie onafhankelijk haar werk te kunnen laten doen, kiest het kabinet ervoor om de verschillende voorstellen niet eerder naar buiten te brengen: voor communicatie over ingediende voorstellen en de beoordeling daarvan ligt het voortouw bij de commissie. De inhoud van de voorstellen zal samen met het oordeel van de beoordelingsadviescommissie komend voorjaar worden gepubliceerd en aan het parlement worden verstuurd. Het kabinet is van plan de eerste goedgekeurde

investeringsplannen mee te laten lopen in de Voorjaarsnota en bijbehorende suppletoire begrotingen komend voorjaar en respecteert zo het budgetrecht van de Kamer. Op deze manier betekenen investeringen in het verdienvermogen op de lange termijn voor Nederland ook op korte termijn een stimulans voor de economie.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

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