

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

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 (hierna: CW) en dient ter vervanging van de huidige vormgeving van het fonds via een niet-departementale begroting.

2. Aanleiding

In de Miljoenennota 2020 (Kamerstukken II, 2019/20, 35300, 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 duurzame verdienvermogen op de lange termijn te versterken. Het kabinet heeft daarop een economische groeistrategie voor Nederland op de lange termijn (Kamerstukken II, 2019/20, 29696, 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, 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.

Daarop is de begrotingswet voor het fonds over 2021 in de vorm van een zogenaamde niet-departementale begroting aan de rijksbegroting toegevoegd (Kamerstukken II, 2020/21, 35570-IX, nr. 1). Voor het beheer van de niet-departementale begroting van het fonds is de Minister van Economische Zaken en Klimaat verantwoordelijk gesteld. Zowel de Algemene Rekenkamer als de Afdeling advisering van de Raad van State hebben in hun adviezen bij het wetsvoorstel (Kamerstukken II, 2020/21, 35570-IX, nrs. 3 en 4) opgemerkt dat het fonds kenmerken heeft van een begrotingsfonds in de zin van artikel 2.11 van de CW. 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 instellingswet voor een begrotingsfonds zal worden ingediend (Kamerstukken II,

2020/21, 35570-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 subsidieregeling, waarmee directe uitgaven mogelijk worden gemaakt over de volle breedte van het fonds. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt aldus 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 derhalve uitvoering gegeven aan deze toezegging.

3. Vormgeving en hoofdlijnen van het fonds

Met dit wetsvoorstel wordt het fonds, conform artikel 2.11 van de CW, 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 bepaalde beleidsterreinen een schaa sprong mogelijk wordt gemaakt (de terreinen waarop het fonds ziet, namelijk kennisontwikkeling, onderzoek, ontwikkeling en innovatie en infrastructuur). 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 ten gunste 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 onbepaald 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.

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, 35300, 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;
- 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 bijvoorbeeld 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 eerder genoemde 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. Reikwijdte, doelen, randvoorwaarden en adviescommissie

Nederland is de meest concurrerende economie van Europa. Dit laat onverlet dat Nederland voor grote opgaven staat, zoals een afgenomen productiviteitsgroei, een toenemende vergrijzing, een veranderde geopolitieke context, klimaatverandering en meer recent de economische gevolgen van de coronacrisis. Zonder nadere maatregelen wordt een steeds groter deel van onze welvaart besteed aan publieke voorzieningen. 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. We zullen in de toekomst onze welvaarts­groei ten dele op een andere manier moeten genereren dan we tot nu toe deden. Het verdienmodel van de toekomst moet evenwichtig zijn en milieu, mensen en samenleving respecteren. Nederland moet een aantrekkelijk land blijven om in te leven. Daarom is het nodig om ons duurzame verdienvermogen op de lange termijn te versterken en het verdienvermogen (structureel bruto binnenlands product (hierna: bbp)) van Nederland te vergroten.

Een hogere 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.

In de eerder genoemde 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 (kort samengevat) als volgt. 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. Daarnaast 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 'versterken van onderzoeks- en innovatie-ecosystemen (Kamerstukken II, 2020/21, 33 009, nr. 96). Goede infrastructuurverbindingen verlagen de kosten van transport. Dit geldt zowel voor transport van goederen als vervoer van mensen. Ze dragen ook bij aan de aantrekkelijkheid van ons land en zijn daarmee goed voor ons vestigingsklimaat.

Op basis van deze 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 verdienvermogen van Nederland op lange termijn te verhogen. Dit kan afgemeten worden aan het geschatte effect op het structureel bruto binnenlands product. De investeringen moeten betrekking hebben op het gebied van kennisontwikkeling, onderzoek, ontwikkeling en innovatie of infrastructuur. Deze drie gebieden vormen daarmee de reikwijdte van het fonds. De investeringen zijn tijdelijk van aard en additioneel aan bestaande of geplande publieke investeringen. Voor de bepaling van het doel van het fonds is aansluiting gezocht bij de eerder genoemde brief van 7 september 2020 over het fonds (Kamerstukken II, 2020/21, 35300, nr. 83). In bijlage B bij deze brief staan de criteria waaraan een voorstel moet voldoen. Daarin is onderscheid gemaakt tussen zogenoemde beoordelingscriteria en afwijzingscriteria. De afwijzingscriteria vormen de randvoorwaarden waaraan voldaan moet worden om voor financiering in aanmerking te komen. Daarmee zijn deze criteria bepalend voor het doel van het fonds en aldus als zodanig opgenomen. Naast het doel van het fonds is het vanzelfsprekend van belang dat er criteria zijn op basis waarvan bepaald wordt welke investeringen uit het fonds worden gefinancierd. Deze criteria worden in de uitvoeringsregelgeving (waaronder subsidieregelgeving) op grond van dit wetsvoorstel opgenomen en uitgewerkt. Opname van de criteria in uitvoeringsregelgeving biedt de benodigde flexibiliteit om de criteria aan te kunnen passen aan de actualiteit en ontwikkelingen die zich kunnen voordoen. Daarbij zal ook aandacht zijn voor het verder operationaliseren van deze criteria. Te denken valt bijvoorbeeld aan een verdere operationalisering van het additionaliteitscriterium (investerings zijn additioneel aan bestaande of geplande publieke investeringen), waarbij onder andere uitgewerkt moet worden hoe financiering van investeringen uit het fonds zich verhoudt tot investeringen uit andere (publieke) bronnen zoals het Mobiliteitsfonds. Op het doel en daarmee de reikwijdte van het fonds wordt nader ingegaan in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.

Er kan langs twee wegen een beroep op het fonds worden gedaan ter financiering van investeringen die binnen het doel van het fonds passen. Ten eerste betreft dit de weg van de subsidieverstrekking. Voor veldpartijen (bijvoorbeeld private partijen, maar ook publiekrechtelijke

rechtspersonen of natuurlijke personen) die investeringsvoorstellen ontwikkelen en daarvoor een beroep op het fonds willen doen, wordt gewerkt 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. Ook wordt voorzien in een grondslag op grond waarvan subsidieregelgeving zal worden opgesteld op basis waarvan veldpartijen een aanvraag voor subsidie kunnen indienen. De eerder genoemde criteria voor toetsing van voorstellen, zoals opgenomen in de eerder genoemde brief van 7 september 2020 aan de Tweede Kamer, worden opgenomen in deze subsidieregelgeving. 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. Het is ook 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 over de te doorlopen procedure en de van toepassing zijnde criteria op basis van de brief aan de Tweede Kamer van 7 september 2020. Deze route is dus enkel bedoeld voor de situatie waarin een departement zelf een investeringsvoorstel uitwerkt. Het is derhalve niet de bedoeling dat veldpartijen via een departement een investeringsvoorstel doen ten behoeve van financiering uit het fonds. Hiervoor is de subsidie-route bedoeld. De criteria die worden opgenomen in de subsidieregelgeving, zullen ook gelden voor de departementale route.

Er is thans al een onafhankelijke Adviescommissie Nationaal Groeifonds (ingesteld middels het Instellingsbesluit Adviescommissie Nationaal Groeifonds). 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 ter financiering uit het fonds. Bij de advisering over die voorstellen dient de commissie de in het Instellingsbesluit Adviescommissie Nationaal Groeifonds vastgestelde criteria in acht te nemen. De adviescommissie beoordeelt voorstellen op hun impact op het verdienvermogen, binnen de randvoorwaarden van het fonds. Daarbij is het uitgangspunt dat investeringen worden geselecteerd die op een doelmatige en doeltreffende manier bijdragen aan de doelstellingen van het fonds voor een langetermijnvisie. Zoals eerder aangegeven zullen de criteria waaraan voorstellen moeten voldoen, in de uitvoeringsregelgeving onder dit wetsvoorstel nader worden uitgewerkt, waarbij de eerder genoemde brief van 7 september 2020 over het fonds als uitgangspunt dient (Kamerstukken II, 2020/21, 35300, nr. 83). Het advies van de adviescommissie over de ingediende voorstellen is zwaarwegend en maatgevend. De Minister van Economische Zaken en Klimaat zal na ontvangst van het advies al dan niet over gaan tot het verstrekken van subsidie. Voordat de Minister van Economische Zaken en Klimaat over gaat tot subsidieverstrekking, wordt het advies van de adviescommissie eerst in de ministerraad neergelegd. 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 doelmatige en doeltreffende besteding van de middelen uit het fonds. Naast deze taak

informeert de adviescommissie de ministers jaarlijks over de kwaliteit en de voortgang van de uitvoering van alle toegekende voorstellen waarover is geadviseerd.

De reeds ingestelde adviescommissie blijft ook onder dit wetsvoorstel bestaan. Wel regelt dit wetsvoorstel dat de adviescommissie bij wet wordt ingesteld. Haar taak en werkwijze worden op basis van dit wetsvoorstel nader uitgewerkt in een ministeriële regeling. Hiermee wordt voorzien in een bestendige inbedding van de rol van de adviescommissie. 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 geraamde middelen per begrotingsartikel per beleidsterrein te besteden aan de desbetreffende 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 een positief besluit is genomen.

Doordat een voordelig saldo van het fonds ten gunste 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 over 2021 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 in aanvulling op vermelde voordelen van een begrotingsfonds (zie paragraaf 3) de onderstaande uitgangspunten te hanteren bij het fonds. Deze uitgangspunten

sluiten goed aan bij meerjarige en complexe investeringen, waarvan beoogd is deze (mede) uit het fonds te financieren. 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 en met 2033 en bij de begroting van 2024 van een planhorizon tot en met 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. Deze budgetten zijn nog te betrekken bij nieuwe planvorming. Hiermee wordt meer 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 daarmee te bereiken effecten. Dit houdt in dat in de begroting van het fonds investeringen worden opgenomen. De weergave van de wijze waarop de beschikbare 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 als artikelonderdeel inzichtelijk gemaakt.

Bij de jaarlijkse ontwerpbegroting wordt, conform artikel 4 van het onderhavig wetsvoorstel, een meerjarenprogramma naar het parlement gestuurd. Dit is ter versterking van het budgetrecht en de informatiepositie van het parlement. Het meerjarenprogramma verschaft inzicht in de voorgenomen 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 van een financieel instrument zijn doelmatigheid en efficiënte uitvoering doorslaggevend.

Zoals eerder is toegelicht (zie paragraaf 4) kan langs twee wegen een beroep op het fonds worden gedaan, namelijk de weg van de subsidieverstreking voor veldpartijen die investeringsvoorstellen ontwikkelen en daarvoor een beroep op het fonds willen doen. Daarnaast betreft dit 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.

Subsidies zijn derhalve een belangrijk instrument in het kader van het fonds. Met inzet van dit instrument is het mogelijk 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. De regels over subsidieverstrekking zullen (grotendeels) 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. Reden is dat het onderhavig wetsvoorstel uitsluitend de omvorming van de niet-departementale begroting tot een begrotingsfonds voor het Nationaal Groeifonds regelt. Dit wetsvoorstel brengt daarom 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 heeft geen directe gevolgen voor de regeldruk voor burgers. De regeldruk voor bedrijven heeft betrekking op de kennisnamekosten, kosten die samenhangen met het indienen van een investeringsvoorstel en kosten die betrekking hebben op rapportageverplichtingen in het kader van verantwoording. Bij het inschatten van de regeldrukkosten wordt ervan uitgegaan dat de handelingen zullen worden verricht door hoog opgeleide medewerkers, waarop een standaarduurtarief van €54,- van toepassing is conform het Handboek Meting Regeldrukkosten.

Kennisnamekosten

Bedrijven die een aanvraag willen indienen zullen zich op de hoogte moeten stellen van de eisen waaraan zij moeten voldoen. De eenmalige kosten die hieraan zijn verbonden zijn naar verwachting verwaarloosbaar.

Indienen investeringsvoorstel

Dit wetsvoorstel maakt het voor veldpartijen, dat wil zeggen ondernemers, (mkb-)bedrijven, kennisinstellingen en andere partijen, mogelijk om investeringsvoorstellen in te dienen. Een

definitief investeringsvoorstel moet een uitgewerkte analyse bevatten van de effecten van het voorstel op basis van een vooraf vastgesteld format, zodat de technische en inhoudelijke beoordelingen kunnen worden uitgevoerd. De criteria waar een investeringsvoorstel aan moet voldoen worden uitgewerkt in de op grond van dit wetsvoorstel tot stand te brengen uitvoeringsregelgeving. Er zijn in de eerste ronde ervaringen opgedaan waarbij is gekozen voor het indienen van investeringsvoorstellen waarvoor al goed uitgewerkte plannen beschikbaar waren. Bij de volgende rondes, verwachten we een groei in het aantal departementale voorstellen. Een eerste grove inschatting is dat de komende jaren via de departementale route 20 voorstellen per jaar worden ingediend. De niet-departementale route, via de subsidieregelgeving, is nieuw. Daarom is het moeilijk om een schatting te maken van het aantal voorstellen dat via deze weg zal worden ingediend. Het lijkt aannemelijk dat de voorstellen die via het Rijk worden opgewerkt groter van aard zullen zijn dan de voorstellen die via subsidieregelgeving worden ingediend, daarom is een heel ruwe schatting dat er per ronde 100 voorstellen via de niet-departementale route worden ingediend. Deze schattingen zijn op basis van de aanname dat er per jaar één indieningsronde zal zijn.

Op basis van ervaringen van vakdepartementen bij het indienen van investeringsvoorstellen kan ook een inschatting worden gemaakt van de gemiddelde doorlooptijd van een aanvraag via de niet-departementale route. Deze bedraagt naar verwachting tien maanden, bestaande uit 6 maanden die de indieners nodig zullen hebben om de voorstellen uit te werken (voorstelontwikkeling) en 4 maanden die na indiening nodig zijn voor zowel de technische als inhoudelijke beoordeling tot aan het definitieve subsidiebesluit. Deze schatting en de schatting van de tijdsinzet is dus gebaseerd op de departementale route en is mogelijk een onvolledige voorspeller voor de niet-departementale route; de subsidieregelgeving. De tijdsinzet die men nodig zal hebben, wordt beïnvloed door de volgende aspecten:

- De indiening zal naar verwachting verlopen via fases, zoals een vooraankondiging, waarop 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 voorstellen 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 tijdsinzet die gepaard gaat bij de indiening van investeringsvoorstellen. Daarbij geldt tevens dat het fonds nog in opbouw is en nog niet alle gremia, communicatie en formulieren volledig zijn opgetuigd. Ook is de inschatting op basis van bovenstaande overwegingen dat de regeldruk sterk zal verschillen naar gelang van voorstel(grootte), indienende partij/consortia en het terrein. Om toch een heel ruwe inschatting te maken van de tijdsinzet gaan we uit van de inschatting van een gemiddeld project. We schatten dat gemiddeld er 8 partijen actief betrokken zijn bij de indiening en het schrijven van het voorstel. Uitgaande van de gemiddelde tijdsbesteding van standaardhandelingen bij een complexe moeilijkheidsgraad conform het handboek Meting Regeldrukkosten (2560 minuten of 42,67 uur, het totaal van alle standaardhandelingen) vermenigvuldigd met het gemiddeld aantal partijen (8) en het tarief voor hoogopgeleide medewerkers (54 euro per uur) leidt tot kosten van 18.432 euro per investeringsvoorstel. Daarnaast schatten we dat er op managersniveau (77 euro per uur) afstemming nodig is tussen indieners (8) met een omvang van 40 uur. Dat leidt tot 24.640 euro 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 20.000 euro. Het saldo van deze eenmalige kosten per investeringsvoorstel is 63.072 euro. Een zeer ruwe inschatting voor het totaalbedrag voor 120 investeringsvoorstellen is dan 7.568.640 euro per jaar.

Verantwoording

Veldpartijen waaraan gelden zijn toegekend, zullen na goedkeuring van hun ingediende investeringsvoorstel moeten rapporteren over de voortgang en resultaten van het programma of project. Een ruwe inschatting van de tijdsbesteding voor een gemiddeld investeringsvoorstel is 367 uur tegen een tarief van een administratieve medewerker (39 euro per uur). Dat leidt tot een inschatting per investeringsvoorstel van 14.313 euro. Er vanuit gaande dat er jaarlijks 40 investeringsvoorstellen worden toegekend is een zeer ruwe inschatting voor het totaalbedrag voor 40 investeringsvoorstellen dan 572.520 euro per jaar.

De criteria waar de verantwoordingsrapportages aan moeten voldoen worden uitgewerkt via lagere regelgeving. Bij het uitwerken van de criteria in lagere regelgeving zullen deze kosten nader worden gepreciseerd.

Op basis van deze inschattingen zullen de totale regeldrukkosten naar verwachting uitkomen op € 40.705.800 wat neerkomt op 0,2% van het beschikbaar gestelde budget (€ 20.000.000.000).

8. Advies en consultatie

PM

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1 Begripsbepalingen

Dit artikel bevat de definities.

Fonds

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

Artikel 2 Instelling en doel 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 verdienvermogen van Nederland op lange termijn te vergroten door het doen van investeringen die tijdelijk van aard zijn en additioneel zijn aan private investeringen dan wel bestaande of geplande publieke investeringen, 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, 35570 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. Het is mogelijk 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.

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 omvat het gebied van onderwijs en vaardigheden, ofwel investeringen in het menselijk kapitaal.

Het terrein onderzoek, ontwikkeling en innovatie 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 bruto binnenlands product. 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 en elementen 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 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 zover er sprake is van niet-fysieke infrastructuur, valt dit onder de eerder genoemde terreinen. Natuurlijk enkel voor zover die niet-fysieke infrastructuur betrekking heeft op kennisontwikkeling of onderzoek, ontwikkeling en innovatie.

Investeringsvoorwaarden uit het fonds financiële middelen beschikbaar worden gesteld, moeten bovendien tijdelijk van aard zijn en additioneel zijn aan private investeringen en bestaande of geplande publieke investeringen. Met tijdelijk van aard 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.

Daarnaast moet een investering ook additioneel zijn aan private investeringen. Uitgangspunt is dat financiële middelen uit het fonds enkel moeten worden ingezet waar sprake is van marktfalen. Dit betekent dat als er een business case gemaakt kan worden met een financieel marktconform rendement, de investering in principe door de markt gefinancierd moet worden en niet vanuit het fonds. Met additionaliteit aan bestaande of geplande publieke investeringen wordt bedoeld dat er binnen het Rijk niet reeds een begrotingspost bestaat voor dezelfde uitgave. Ook moet de investering niet in aanmerking komen voor een andere regeling van de overheid, zoals Invest-NL, het Toekomstfonds en de SDE++.

Voor een nadere uitleg over de doelstelling van het fonds en de gehanteerde begrippen wordt verwezen naar de Kamerbrief van 7 september 2020 waarin de Tweede Kamer wordt geïnformeerd

over de vormgeving van het fonds (Kamerstukken II 2019/20, 35300, nr. 83). Bijlage B van deze brief bevat de beoordelingscriteria en afwijzingscriteria waaraan een voorstel moet voldoen. Deze criteria vormen de randvoorwaarden waaraan voldaan moet worden om voor financiering uit het fonds in aanmerking te komen. Naast het doel van het fonds is het noodzakelijk dat er criteria zijn op basis waarvan kan worden besloten welke investeringen uit het fonds worden gefinancierd. Zoals onder punt 4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is vermeld worden deze criteria nader uitgewerkt in uitvoeringsregelgeving op grond van de delegatiebepaling in dit wetsvoorstel. Opname van de criteria in uitvoeringsregelgeving biedt de nodige flexibiliteit om de criteria aan te kunnen passen aan de actualiteit en ontwikkelingen die zich kunnen voordoen. Daarbij wordt het operationaliseren van bijvoorbeeld het additionaliteitscriterium voor investeringen verder uitgewerkt, zoals onder andere hoe de financiering van investeringen uit het fonds zich verhoudt tot investeringen uit andere (publieke) bronnen zoals het Mobiliteitsfonds.

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 de Wet Nationaal Groeifonds.

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, 35300, 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, waterschappen 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 voorgenomen 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. 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. Een deel van de generale ontvangsten van het Rijk wordt met instemming van het parlement ter financiering van de investeringsvoorstellen van het fonds geoormerkt.

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.

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 publiekrechtelijke rechtspersonen, privaatrechtelijke rechtspersonen of natuurlijke personen. De subsidies kunnen de vorm hebben van een specifieke uitkering als bedoeld in de Financiële-verhoudingswet en kunnen conform de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften via het instrument 'Bijdrage aan medeoverheden' geschieden. Voor nadere toelichting wordt verwezen naar artikel 8, vierde lid, van dit wetsvoorstel.

Daarnaast kunnen subsidies worden verstrekt aan andere publiekrechtelijke rechtspersonen, privaatrechtelijke rechtspersonen of natuurlijke personen. Hiertoe zal subsidieregelgeving worden opgesteld. In de subsidieregelgeving wordt onder andere geregeld aan welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt, aan welke criteria de investeringsvoorstellen worden getoetst en welke randvoorwaarden voor de subsidieverstreking van toepassing zijn. Tevens kan worden ingekaderd wanneer natuurlijke personen aanspraak kunnen maken op een subsidie, bijvoorbeeld door de voorwaarde te stellen van een inschrijving in het handelsregister bij de Kamer van Koophandel. 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 Nationaal Groeifonds 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 rijkbegrotingsvoorschriften. 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 Nationaal Groeifonds. De verantwoording over de apparaatsuitgaven van het fonds vindt plaats via het jaarverslag van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

Artikel 7 Subsidieverstrekking

Artikel 7 ziet op 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 beleidsterreinen 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.

Eerste lid

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

Tweede tot en met vijfde lid

Het is mogelijk dat uit internationale afspraken (verdragen) voortvloeit dat subsidie niet mag worden verstrekt. Het tweede lid regelt dat in zo'n situatie 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 Awb. Het vierde lid bepaalt dat de intrekking of wijziging van de subsidie terug werkt 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.

Artikel 8 Nadere regelgeving

Eerste lid

In dit lid is de grondslag opgenomen voor het stellen van nadere regels betreffende de uitgaven vanuit het fonds aan departementale begrotingen. Het gaat hier om de uitgaven aan departementen ter financiering van de door het kabinet goedgekeurde departementale voorstellen. Wat betreft de nader te stellen regels kan onder meer gedacht worden aan regels houdende de criteria waaraan getoetst wordt of departementale voorstellen voor goedkeuring in aanmerking komen. Dit neemt niet weg dat er daarnaast ook bestuurlijke afspraken omtrent de uitgaven noodzakelijk zullen zijn tussen de fondsbeheerders en de departementen, om in alle opzichten de correcte besteding door het departement van de ontvangen NGF-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 en het gehele aanvraag- en besluitvormingsproces. De bepaling 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.

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.

Vierde 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. Dit vierde lid voorziet de facto in de wettelijke grondslag voor het toepassen van specifieke uitkeringen als instrument. Daarbij voorziet dit lid er tevens in dat, in afwijking van artikel 4:21, derde lid, van de Awb, titel 4.2 van de Awb (betreffende subsidies) van toepassing is op specifieke uitkeringen. Aldus worden specifieke uitkeringen voor dit wetsvoorstel qua toepasselijkheid van titel 4.2 van de Awb geheel gelijkgeschakeld met 'reguliere' subsidies vanuit het Rijk aan derden, niet zijnde andere krachtens het publiekrecht ingestelde rechtspersonen. Dit laat overigens de toepasselijkheid van de specifieke bepalingen in de Financiële-verhoudingswet onverlet, met name die met betrekking tot de financiële verantwoording over de besteding van deze specifieke uitkeringen.

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 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. De Minister van Economische Zaken en Klimaat zal vervolgens al dan niet over gaan tot het verstrekken van subsidie op grond van artikel 7, eerste lid, van dit wetsvoorstel. Voordat de Minister van Economische Zaken en Klimaat over gaat tot subsidieverstrekking, wordt het advies van de adviescommissie eerst in de ministerraad neergelegd.

Derde lid

Het derde 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.

Vierde lid

Het vierde lid regelt de grondslag om nadere regels over de werkwijze van 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. 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

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, 24416, nr. 3, p. 8-9, en Kamerstukken II 2009/10, 32450, 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. Gelet op het aantal verwachte subsidieaanvragen (zoals hierboven is aangegeven rond de 100 per jaar) en – gelet op ervaringscijfers op grond van andere subsidieregelingen – de enkele beroepszaak die jaarlijks verwacht wordt, zijn de gevolgen voor het College van Beroep voor het bedrijfsleven relatief gering. 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>).

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, 35570 IX, nr. 11), waarin staat: “verzoekt de regering, het Groeifonds in te stellen door middel van een afzonderlijke instellingswet, waarin onder meer het doel en de evaluatie-mogelijkheid staan”. Dat de periodieke evaluatie iedere vijf jaar plaatsvindt is eerder gecommuniceerd naar de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2019/20, 35300, nr. 83, p. 4).

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 de Wet Nationaal Groeifonds, er een begrotingswet geldt die is ingediend op de derde dinsdag van september voorafgaande aan het jaar van inwerkingtreding van de Wet Nationaal Groeifonds. 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 de Wet Nationaal Groeifonds. De laatste begrotingswet van het fonds die op grond van deze bepalingen is ingediend, blijft van kracht gedurende het betreffende begrotingsjaar. De inwerkingtreding van de Wet Nationaal Groeifonds heeft derhalve geen invloed op het lopende begrotingsjaar. Het blijft mogelijk suppletore 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 wetvoorstel van kracht tot en met 31 december van het betreffend 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 de Wet Nationaal Groeifonds 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,

De Minister van Financiën,