VERANTWOORDINGSONDERZOEK

Nationaal Groeifonds (XIX)

Rapport bij het Jaarverslag 2021

2022

Algemene Rekenkamer

Vooraf

Verantwoordingsonderzoek 2021
De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in hun jaarverslagen afleggen over hun bestedingen, hun bedrijfsvoering en hun beleid. Dit noemen we het verantwoordingsonderzoek. Onze centrale vragen in dit jaarlijkse verantwoordingsonderzoek zijn:

- Is het geld in het afgelopen jaar ontvangen, besteed en verantwoord volgens de regels?
- Waren de zaken op het departement goed geregeld?
- Heeft het gevoerde beleid de gewenste resultaten opgeleverd?

Op basis van deze vragen beschrijven wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Zoals onze wettelijke taak voorschrijft, geven wij daarbij ook oordelen over de financiële informatie, de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de totstandkoming van de bedrijfsvoerings- en beleidsinformatie in de jaarverslagen van de ministers. Pas nadat de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer bij de rijksrekening en rijkssaldibalans is ontvangen, kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de verantwoordelijke minister. Bijlage 1 bevat een uitgebreidere toelichting over ons verantwoordingsonderzoek.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2021* van het Nationaal Groeifonds. Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2021 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2021. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2021*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2021.

Inhoud

1. Onze conclusies | 4

2. Feiten en cijfers | 5

3. Financiële informatie | 7

4. Bedrijfsvoering | 9

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 9

4.2 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 11

5. Beleidsresultaten | 12

5.1 Verantwoorden over doeltreffendheid en doelmatigheid | 12

5.2 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie | 15

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 16

6.1 Reactie minister van EZK | 16

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 18

Bijlagen | 19

Bijlage 1 Over het verantwoordingsonderzoek | 19

Bijlage 2 Literatuur | 26

Bijlage 3 Eindnoten | 27

1. Onze conclusies

Het kabinet verwacht dat er in de toekomst meer geld nodig is voor bijvoorbeeld de zorg, het klimaat en de pensioenen. Daarom wil het kabinet met het Nationaal Groeifonds het verdienvermogen duurzaam versterken, door extra investeringen in onder andere kennis en innovatie. We vragen in dit rapport aandacht voor de verantwoording over de resultaten van dit fonds.

Vooraf beter nadenken over te behalen resultaten

Het kabinet wil tussen 2021 en 2025 € 20 miljard via het Nationaal Groeifonds (NGF) uitgeven. De minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) is verantwoordelijk voor het NGF. De vraag is of de minister uiteindelijk in staat zal zijn om het parlement goed te informeren over het bereiken van de fondsdoelstellingen. We zien daarbij risico's, omdat de fondsdoelstellingen niet eenduidig zijn en het de vraag is of de minister met de informatie die wordt verzameld uiteindelijk uitspraken kan doen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het NGF.

Verder in het rapport

- Hoofdstuk 2 Feiten en cijfers
- Hoofdstuk 3 Financiële informatie
- Hoofdstuk 4 Bedrijfsvoering
- Hoofdstuk 5 Beleidsresultaten
- Hoofdstuk 6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

2. Feiten en cijfers

De minister van EZK is verantwoordelijk voor het Nationaal Groeifonds (NGF), waarmee het kabinet het ‘structureel verdienvermogen’ van Nederland duurzaam wil versterken. De ministers van EZK en Financiën zijn gezamenlijk fondsbeheerder; de minister van EZK dient de ontwerpbegroting in en biedt het jaarverslag aan het parlement aan. In het jaarverslag geeft de minister van EZK aan dat op de artikelen van het NGF in 2021 (nog) niets direct werd verplicht of betaald. Wel zijn middelen voorwaardelijk toegekend aan projecten. Als er budget onvoorwaardelijk aan een project wordt toegekend, wordt dat budget overgeheveld van het fonds naar de begroting van het departement dat het project gaat uitvoeren. Het budget dat aan het einde van het boekjaar niet onvoorwaardelijk is toegekend, blijft beschikbaar in de begroting van het volgende jaar.

Het NGF is in 2021 in het leven geroepen om in 5 jaar tijd € 20 miljard beschikbaar te stellen voor investeringen in projecten die bijdragen aan het verdienvermogen op de langere termijn. Het fonds is vooralsnog vormgegeven als een zogenoemde niet-departementale begroting, die de minister van EZK bij het parlement indient. De ministers van EZK en Financiën zijn gezamenlijk fondsbeheerder.

In april 2021 is het NGF gestart met een eerste investeringsronde, waarin aan 10 projecten € 646 miljoen voorwaardelijk is toegekend (€ 124,3 miljoen voor kennisontwikkeling en € 521,3 miljoen voor research & development (R&D) en innovatie). Eind 2021 is een nieuwe ronde voor projectinschrijvingen opengesteld, waarover in 2022 een besluit zal worden genomen.

Ontwikkelingen

De Algemene Rekenkamer (2020) en de Raad van State (2020) hebben bij het vormgeven van het NGF in 2020 geadviseerd om het NGF als begrotingsfonds in te richten volgens artikel 2.11 van de Comptabiliteitswet 2016. Voor zo'n begrotingsfonds is een afzonderlijke instellingswet nodig. De ministers hebben dit advies ter harte genomen en in november 2021 heeft de minister van EZK een voorstel van instellingswet ingediend bij de Tweede Kamer. De Algemene Rekenkamer (2021) heeft positief gereageerd op dit wetsvoorstel. We vroegen wel aandacht voor de formulering van de doelstellingen en de evaluatie van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het NGF.

In het coalitieakkoord is afgesproken de pijler 'infrastructuur' uit het NGF te halen en over te hevelen naar het Mobiliteitsfonds. Het totale budget voor het NGF van € 20 miljard blijft ongewijzigd. Het volledige verplichtingen- en kasbudget voor 2021 van respectievelijk € 1.331,8 miljoen en € 331,8 miljoen is doorgeschoven naar 2022 en verdeeld over beleidsartikelen 1 (kennisontwikkeling) en 2 (R&D en innovatie). De nota van wijziging voor het ingediende wetsvoorstel is in februari 2022 naar de Tweede Kamer gestuurd.

3. Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het NGF.

We geven oordelen over zowel de rechtmatigheid als de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie. Een financiële transactie, zoals een uitgave, is rechtmatig als deze voldoet aan relevante Nederlandse en Europese regelgeving. Voldoet een uitgave niet aan deze regelgeving, dan is de uitgave onrechtmatig. De rechtmatigheid van een uitgave is onzeker als onduidelijk is of een uitgave voldoet aan deze regelgeving.

Financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag is betrouwbaar als deze overeenkomt met de werkelijk aangegane verplichtingen, gedane uitgaven en gerealiseerde ontvangsten. Ordelijk wil zeggen dat de informatie op een beheerste wijze tot stand is gekomen. Voor haar oordeel maakt de Algemene Rekenkamer zoveel mogelijk gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de Auditdienst Rijk (ADR) conform de Comptabiliteitswet 2016.

2021 was het eerste operationele jaar van het NGF. Een relatief groot gedeelte van het budget dat beschikbaar was voor 2021 wordt doorgeschoven naar volgende jaren. Er wordt in de toekenning van de NGF-middelen gewerkt met 3 verschillende modaliteiten: reservering, voorwaardelijke toekenning en onvoorwaardelijke toekenning. Alleen bij onvoorwaardelijke toekenningen worden middelen overgeboekt naar departementen.

Daarna kan het desbetreffende vakdepartement verplichtingen aangaan en betalingen daarop doen. Over de voortgang van de projecten verantwoorden de betreffende ministers zich op hun departementale begroting.

In het NGF-jaarverslag is geen financiële verantwoordingsinformatie opgenomen omdat in 2021 geen verplichtingen ten laste van het fonds zijn aangegaan, geen uitgaven zijn gedaan en geen ontvangsten hebben plaatsgevonden. Daarom geven we geen financieel oordeel bij het jaarverslag.

4. Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de informatie die de minister van EZK heeft opgenomen in het *Jaarverslag 2021* van het Nationaal Groeifonds over de bedrijfsvoering van dit fonds. In § 4.1 gaan we nader in op ontwikkelingen in de bedrijfsvoering. We sluiten dit hoofdstuk af met ons oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van EZK in het *Jaarverslag 2021* verstrekt (§ 4.2).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

Proces van toekenning fondsgelden aan projecten
De minister heeft in 2021 een eerste ronde van investeringsvoorstellen beoordeeld via de daarvoor ingerichte route. Voorstellen uit de 3 pijlers kennisontwikkeling, R&D en innovatie, en infrastructuur worden aangemeld bij de 'toegangspoort' van de fondsbeheerders, de ministeries van EZK en Financiën. Daar wordt een eerste toets op de voorstellen uitgevoerd. Bij die toets wordt gekeken of de voorstellen voldoen aan een aantal minimumvoorwaarden, zoals een investeringsaanvraag van minimaal € 30 miljoen.

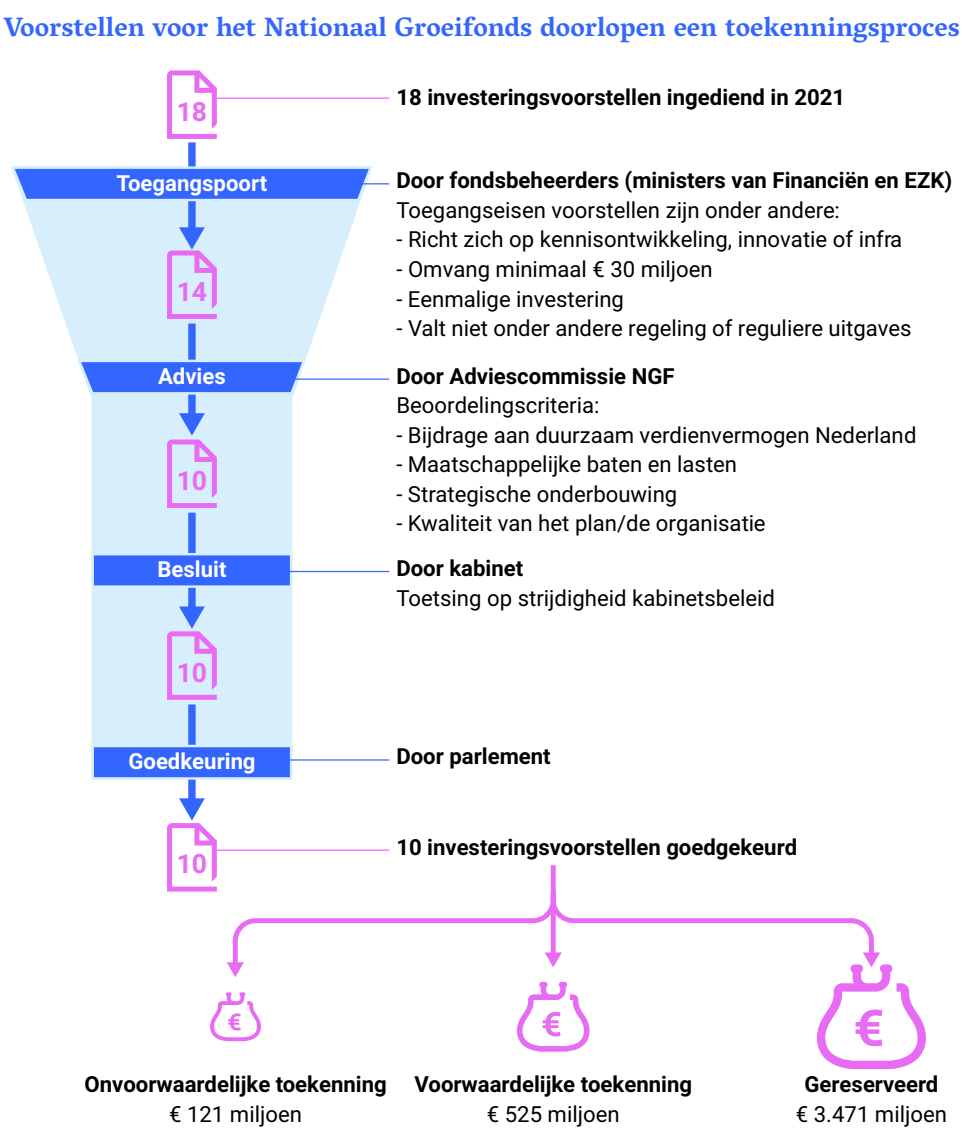
Als voorstellen positief worden beoordeeld, worden ze doorgeleid naar de onafhankelijke adviescommissie. De commissie voert een inhoudelijke toets op de voorstellen uit, de impactanalyse. De commissie maakt daarbij gebruik van inzichten van het Centraal Planbureau (CPB) of geconsulteerde marktpartijen. Zij beoordeelt of de voorstellen bijdragen aan de doelstelling van het Nationaal Groeifonds. Er moet sprake zijn van een positief effect op het bruto binnenlands product (bbp) en van

een positieve maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). Als dit het geval is, adviseert de commissie aan het kabinet om geld toe te kennen aan het voorstel. Het kabinet neemt dit 'zwaarwegend advies' van de commissie in principe over, tenzij het strijdig is met het kabinetsbeleid. Het kabinet besluit tot slot tot een reservering, een voorwaardelijke toekenning en/of een onvoorwaardelijke toekenning.

In 2014 trokken wij (Algemene Rekenkamer, 2014) lessen uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES). Een van die lessen is dat de advisering over de toekenning van fondsgelden onafhankelijk van de indieners van voorstellen moet gebeuren. Om die reden is voor het NGF een onafhankelijke adviescommissie ingesteld. Daarmee is de minister in opzet tegemoetgekomen aan onze aanbeveling. Wij hebben niet onderzocht of de onafhankelijke beoordeling in de praktijk ook is verlopen zoals in opzet is beoogd. Wel benadrukken wij het belang van onafhankelijke advisering, en benoemen daarom een aantal risico's die wij zien.

De aanmelding van voorstellen bij de fondsbeheerders, de ministeries van EZK en Financiën, loopt via vakdepartementen, zoals de ministeries van IenW, OCW, SZW en EZK. De fondsbeheerders voeren een eerste toets uit. Dat is een 'technische' toets of het voorstel aan een aantal minimumvoorwaarden voldoet. Maar bij twijfel kan druk ontstaan om af te wijken van de eerste uitkomsten van de toets. Dat vinden we een risico.

Figuur 1 *Schematische weergave van het toekenningsproces*



4.2 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoerings-informatie

Wij hebben de betrouwbaarheid van de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag onderzocht.

> De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Nationaal Groeifonds is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

Aandachtspunt is dat het NGF nog geen beschrijving heeft voor de totstandkoming van een bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag.

5. Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het Nationaal Groeifonds. We ronden dit hoofdstuk af met een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Nationaal Groeifonds in § 5.2.

5.1 Verantwoorden over doeltreffendheid en doelmatigheid

Het is op dit moment te vroeg om uitspraken te doen over de gerealiseerde resultaten van het NGF. De minister van EZK heeft het parlement toegezegd een monitoringsysteem in te richten en (tussentijdse) evaluaties uit te (laten) voeren. Dit verantwoordingsarrangement is nog volop in ontwikkeling. De monitoring wordt gebaseerd op informatie over de voortgang van het project, die subsidieontvangers moeten aanleveren. Naast het monitoren van de voortgang en resultaten van projecten uit het fonds, zullen de ministeries van EZK en Financiën het fonds zelf ook periodiek evalueren. Het fonds wordt elke 5 jaar geëvalueerd. 2 jaar na de oprichting zal ook een tussentijdse evaluatie plaatsvinden (Tweede Kamer, 2020a). We zien een aantal risico's voor een goede verantwoording.

Doelen en veronderstellingen van het NGF

De huidige doelstelling van het NGF is "het duurzaam versterken van het verdienvermogen, ofwel het structureel vergroten van bruto binnenlands product (bbp, volgens definitie CBS)" (Tweede Kamer, 2020a). In toelichting hierop wordt aangegeven dat

structurele economische groei noodzakelijk is om belangrijke wensen voor de toekomst te kunnen financieren, zoals kwalitatief hoogwaardige zorg, een goede pensioenvoorziening en de aanpak van het klimaatprobleem.

De minister heeft gekozen voor een structurele toename van het bbp als doelstelling. Daarmee heeft de minister de doelstelling nauw afgebakend. Maar dat wil niet zeggen dat zij zich daardoor goed zal kunnen verantwoorden over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het fonds. Is bijvoorbeeld een toename van het bbp (toegevoegde waarde) niet eerder een uitkomst van verdienvermogen? En kan recht worden gedaan aan fundamentele bijdragen aan innovatie die niet goed zijn te kwantificeren naar bbp-effecten? Adviesraden van regering en parlement vinden dat 'brede welvaart' een plaats moet krijgen in de doelstelling (AWTI, 2020; Rli, 2021; Algemene Rekenkamer, 2021; Brakman & Witteloostuijn, 2021). Daardoor kan het doel van het NGF aansluiten op duurzaamheidsambities van het kabinet. De minister stelt bredere maatschappelijke overwegingen mee te nemen door een positieve MKBA in de beoordeling van projecten als een voorwaarde voor toekenningen uit het NGF op te nemen.

Het doel is niet tijdgebonden. In de toelichting in de begroting wordt aangegeven dat effecten over een langere periode hun beslag moeten krijgen (20 tot 30 jaar), maar voor de verantwoording is het goed een horizon of tijdpad op te nemen. Dat geeft de minister meer richting bij de uitvoering en verantwoording over de (eerste) resultaten.

De doelstelling zoals deze is geformuleerd vinden wij nog onduidelijk en niet concreet genoeg uitgewerkt om in een later stadium goed over te kunnen verantwoorden over doeltreffendheid en doelmatigheid.[1]

De minister heeft in de Groeistrategie uit 2019 uiteengezet waarom de economische groei in termen van het bbp op lange termijn moet worden versterkt. Maar daarbij is niet duidelijk onderbouwd waarom een investeringsfonds van deze omvang daarvoor het meest geschikte middel is. De Groeistrategie beschrijft dat een verwachte jaarlijkse gemiddelde 1,5% bbp-groei niet voldoende meer zal zijn om een vergelijkbaar aanbod van publieke voorzieningen te behouden. De Groeistrategie en daarmee het NGF is gebaseerd op algemene, economische studies, rapporten en adviezen, die het belang van (extra) publieke investeringen in kennisontwikkeling, R&D en innovatie, en infrastructuur aangeven.

Het NGF heeft (nog) geen nadere onderbouwing vooraf, zoals ramingen, waarin doelen en veronderstellingen nader zijn uitgewerkt en geoperationaliseerd. Bijvoorbeeld in scenario's, en met alternatieve strategieën voor duurzame groei en het betaalbaar

houden van publieke voorzieningen. Daarom is het niet goed mogelijk een antwoord te geven op de vraag waarom het kabinet voor het NGF € 20 miljard nodig heeft om zijn doelen te bereiken. Een dergelijke onderbouwing vooraf is namelijk een goede basis om op een later moment de effectiviteit en doelmatigheid aan te kunnen tonen, en tijdens de uitvoering keuzes te maken en beleid bij te stellen. De reden van aanpassingen is nu niet goed te herleiden naar een goede onderbouwing. Bijvoorbeeld bij de keuze in het coalitieakkoord om de pijler 'infrastructuur' uit het NGF te verplaatsen naar het Mobiliteitsfonds en het totaalbedrag van € 20 miljard voor het fonds niet te veranderen.

Het NGF beoogt effecten op de langere termijn, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de coronacrisismaatregelen waarbij acuut moest worden gehandeld. Daarom vinden wij dat voor een gedegen onderbouwing van nut en noodzaak, en de omvang van het fonds ook voldoende tijd mag worden genomen.

Verantwoording over het NGF

Een belangrijke bron voor de verantwoording via monitoring en evaluatie is de beoordeling van investeringsvoorstellen gedurende het selectieproces, waarbij door het CPB en consulteerde adviespartijen in MKBA's de effecten van projecten vooraf worden ingeschat.

Daarnaast heeft de minister in haar rol als fondsbeheerder met departementen die middelen krijgen bijgeschreven op de begroting concrete en specifieke afspraken gemaakt over welke informatie moet worden bijgehouden en verzameld, zoals kritische prestatie-indicatoren (KPI's)

Conclusie

- Er is verantwoordingsinformatie op afzonderlijk projectniveau beschikbaar, maar het is niet duidelijk hoe deze informatie op fondsniveau wordt verzameld en gepresenteerd.
- De vraag is of de minister uiteindelijk in staat zal zijn om het parlement goed te informeren over het bereiken van de algemene fondsdoelstellingen. We zien daarbij risico's, omdat de fondsdoelstellingen niet eenduidig zijn en het de vraag is of de minister met de informatie die wordt verzameld uiteindelijk uitspraken kan doen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het NGF.

Aanbeveling

We bevelen de minister van EZK aan de verantwoording over het NGF aan te sluiten op vooraf geformuleerde, duidelijke en concrete doelstellingen en goed onderbouwde veronderstellingen. Op die manier kunnen uiteindelijk zinvolle uitspraken worden

gedaan over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het NGF. We bevelen daarom aan om een expliciete verantwoording in te richten op fondsniveau, waarbij de verzamelde informatie op afzonderlijk projectniveau ook in een betekenisvolle rapportage met het parlement kan worden gedeeld.

5.2 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie

Wij hebben ook de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag onderzocht, in aanvulling op ons onderzoek naar de resultaten van specifieke beleidsterreinen.

> De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van het Nationaal Groeifonds is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

Voor het NGF is een administratieve organisatie opgesteld voor de totstandkoming van de begrotingsstukken, waaronder het jaarverslag. De beschrijving bevat maatregelen voor de reconstrueerbaarheid van het proces van totstandkoming van het jaarverslag. Deze beschrijving, die ook de verantwoordelijkheden en bevoegdheden bevat, is nog niet definitief vastgesteld. Het is van belang bij de verdere groei van het NGF de beschrijving daaraan aan te passen en deze na de instelling van het begrotingsfonds NGF te herijken.

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van EZK heeft op 29 april 2022 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie weer. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van EZK

“Hierbij stuur ik u, mede namens de minister van Financiën, mijn reactie op de voorlopige uitkomsten van uw Verantwoordingsonderzoek 2021 bij Nationaal Groeifonds, begrotingshoofdstuk XIX van de rijksbegroting. Met belangstelling heb ik kennis genomen van uw conceptrapport. Het doet mij allereerst deugd dat u constateert dat zowel de bedrijfsvoeringsinformatie als de beleidsinformatie in het Jaarverslag 2021 van het Nationaal Groeifonds betrouwbaar tot stand zijn gekomen en niet strijdig zijn met de financiële verantwoordingsinformatie.

Verder wil ik u danken voor uw aanbeveling om bij de verantwoording over het Nationaal Groeifonds (NGF) aan te sluiten op vooraf geformuleerde, duidelijke en concrete doelstellingen en goed onderbouwde veronderstellingen, teneinde zinvolle uitspraken te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het NGF. U beveelt daarom aan om een expliciete verantwoording in te richten op fondsniveau, waarbij de verzamelde informatie op afzonderlijk projectniveau ook in een betekenisvolle rapportage met het parlement kan worden gedeeld.

Ik hecht veel waarde aan adequate verantwoording. Daarom ga ik langs drie lijnen in op uw aanbeveling: i) huidige werkzaamheden monitoring en evaluatie systematiek

op fondsniveau; ii) informatieverzameling op projectniveau; en iii) verduidelijking doelstelling in het Wetsvoorstel Nationaal Groeifonds.

Monitoring en evaluatie op fondsniveau
Momenteel wordt in lijn met uw aanbeveling gewerkt door de Commissie en fondsbeheer aan een systematiek om de informatie die reeds op projectniveau verzameld wordt samen te brengen op fondsniveau. De Commissie heeft namelijk conform het Instellingsbesluit Adviescommissie Nationaal Groeifonds[2] een belangrijke rol bij de monitoring en effectmeting. Zij rapporteert jaarlijks sinds 2021[3] (publiekelijk) aan de fondsbeheerders over de voortgang en kwaliteit van de lopende projecten. Voor deze systematiek op fondsniveau wordt ook externe expertise ingeschakeld en wordt gebruik gemaakt van de inzichten vanuit de Algemene Rekenkamer zoals gedeeld in uw rapport en zoals gedeeld in de gesprekken gevoerd met u tijdens het onderzoek.

Wat betreft de beleidsevaluaties over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de investeringsprojecten van het fonds gelden de reguliere wet- en regelgeving, zoals artikel 4:24 van de Algemene wet bestuursrecht en de Regeling periodiek evaluatieonderzoek. Het fonds zal iedere vijf jaar geëvalueerd worden waarbij de fondsbeheerders verslag zullen uitbrengen over de doeltreffendheid en de effecten van het fonds.

Informatievoorziening op projectniveau
Om de informatievoorziening op projectniveau te waarborgen zijn twee instrumenten in werking. Ten eerste zijn er bestuurlijke afspraken gemaakt met departementen die middelen krijgen over het verzamelen van informatie[4] om projecten te kunnen controleren, bijsturen en evalueren. Samen met de ingeschatte effecten van projecten ten tijde van het selectieproces biedt dit een belangrijke bron van informatie voor de verantwoording.

Ten tweede is model 3.55 van de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften in 2022 opgesteld.[5] Hiermee kan de nodige informatie worden verzameld en gepresenteerd om uiteindelijk uitspraken over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het fonds te kunnen doen. Het model zal als bijlage bij de betreffende departementale jaarverslagen opgenomen worden. Deze bijlage verschaft extracomptabel inzicht in de totale uitgaven voor de NGF-projecten op basis van informatie van de vakdepartementen. De bijlage bevat financiële informatie en op hoofdlijnen een toelichting van de stand van zaken per project.

Verduidelijking Instellingswet

In het Wetsvoorstel voor de Instelling van het NGF[6] is opgenomen dat het fonds als doel heeft het beschikbaar stellen van financiële middelen om het duurzaam verdienvermogen te vergroten door het doen van investeringen, op het gebied van kennisontwikkeling en onderzoek, ontwikkeling en innovatie. Duurzaam verdienvermogen wordt hierbij gedefinieerd als het bruto binnenlands product dat Nederland op de lange termijn op structurele basis kan genereren, met oog voor een economische, sociale en milieuvriendelijke duurzame toekomst voor de aarde en voor huidige en toekomstige generaties. Deze verduidelijking en wettelijke verankering van de doelstelling biedt aansluitend op uw aanbeveling een sterkere basis voor een adequate verantwoording door de minister van Financiën en mijzelf als fondsbeheerders aan het parlement.

Afsluitend wil ik u graag bedanken voor het uitvoerige onderzoek en uw waardevolle advies. Het Nationaal Groeifonds is een omvangrijk en belangrijk project waarbij het essentieel is dat we blijven leren en ontwikkelen op basis van inzichten zoals de uwe."

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

We waarderen de voorbereidingen van de minister voor een adequate verantwoording over het NGF. In het rapport benadrukken we dat voor een goede verantwoording wel een betere onderbouwing van de doelstellingen en veronderstellingen van het fonds nodig is.

Bijlagen

Bijlage 1 Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan de Staten-Generaal. Wij onderzoeken ook de bedrijfsvoering en beleidsresultaten van de ministeries gedurende het begrotingsjaar.

Wij voeren ons onderzoek uit op basis van de internationale principes en standaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAIs) als onderdeel van de INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (IFPP) (zie https://www.issai.org). We houden daarbij rekening met het controlebestel waarin ook de Auditdienst Rijk (ADR) als intern controleur het jaarverslag certificeert. Voor haar oordeel maakt de Algemene Rekenkamer daarom zoveel mogelijk gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR volgens de Comptabiliteitswet 2016.

Ons kwaliteitssysteem vereist dat wij onafhankelijk, integer en deskundig zijn, gedegen onderzoek doen, onze oordelen goed onderbouwen met feiten en daarover helder rapporteren. We waarborgen de kwaliteit van onze onderzoeksrapporten op verschillende manieren, onder andere door interne kwaliteitstoetsen uit te voeren.

Deze bijlage beschrijft kort de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op onze website: www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2021.

Financiële informatie

De financiële verantwoordingsinformatie die wij onderzoeken bestaat uit de rijksrekening en de rijkssaldibalans in het Financieel Jaarverslag van het Rijk, en de jaarverslagen van de ministeries (art. 7.12 CW 2016, 1e lid onder c). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opmaken van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (art. 2.29 CW 2016, 3e lid).

Wij onderzoeken of:

- de financiële verantwoordingsinformatie in de rijksrekening en de rijkssaldibalans aansluit op de financiële verantwoordingsinformatie in de verantwoordingsstaten en de saldibalansen in de jaarverslagen van de ministeries (art. 3.8 CW 2016, 2e lid);
- de financiële verantwoordingsinformatie in de jaarverslagen van de ministeries aan de wettelijke eisen voldoet.

Op basis van ons onderzoek geven wij een verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de rijkssaldibalans (art. 7.14 CW 2016, 2e lid). Deze verklaring is een voorwaarde voor de Staten-Generaal om, aan de hand van het betreffende jaarverslag, goedkeuring te kunnen verlenen aan de minister voor het gevoerde financieel beheer (art. 2.40 CW 2016, 2e lid).

De verklaring van goedkeuring nemen wij op in ons rapport *Staat van de rijksverantwoording*. Hierin geven wij een beschouwing over het jaar dat is onderzocht. Onze financiële oordelen zijn bestuurlijke oordelen van het college van de Algemene Rekenkamer en geen controleverklaring zoals een accountant afgeeft. Wij kunnen bij onze verklaring een aantekening plaatsen als wij bezwaar hebben gemaakt tegen het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering of de verantwoording daarover en dat bezwaar handhaven (art. 7.22 CW 2016, 6e lid).

Wij onderzoeken de jaarverslagen van de ministeries. De inhoud van de jaarverslagen is uitgewerkt in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften. De minister is verantwoordelijk voor het opmaken van het jaarverslag (art. 2.29 CW 2016, 2e lid).

Wij onderzoeken of de financiële verantwoordingsinformatie voldoet aan de normen van rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid. Ook onderzoeken we of de jaarverslagen op de juiste manier zijn ingericht (art. 3.8 CW 2016, 1e lid).

Voor de normen voor onderzoek naar financiële informatie (financial audit) sluiten de ISSAIs aan bij de internationale controlestandaarden: de International Standards of Auditing (ISA). Deze standaarden stellen gedetailleerde eisen aan de planning en

uitvoering van een controle en aan de rapportage daarover. Wij passen de ISSAIs toe, rekening houdend met de comptabele regelgeving en de inrichting van het Nederlandse controlebestel. Dit geldt met name voor de toepassing van de standaarden voor de formulering van financiële oordelen en voor het gebruikmaken van de certificerende auditwerkzaamheden uitgevoerd door de interne auditdienst, de ADR.

De ADR controleert alle jaarverslagen van de ministeries, fondsen en overige begrotingshoofdstukken en geeft hierover afzonderlijke controleverklaringen af. Teneinde het controlebestel zo doelmatig mogelijk in te richten en dubbele controlelasten zoveel mogelijk te voorkomen maken wij zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Wij toetsen jaarlijks het kwaliteitssysteem van de ADR en stellen risicogericht vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en of de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen. Daartoe reviewen wij de controle van de ADR en voeren wij aanvullende eigen controlewerkzaamheden uit. Daarnaast liggen onze opdracht en de formulering van ons oordeel vast in de Comptabiliteitswet.

Wij leggen onze bevindingen en conclusies uit het onderzoek vast in een rapport per jaarverslag (art. 7.14 CW 2016, 1e lid). De Algemene Rekenkamer geeft bestuurlijke oordelen over de betrouwbaarheid, ordelijkheid en rechtmatigheid op totaalniveau en op artikelniveau.

Belangrijke fouten en onzekerheden lichten wij toe als uitzondering bij ons oordeel. Een fout of onzekerheid kan om 2 redenen belangrijk zijn:

- op grond van de financiële omvang, als de fout of onzekerheid hoger is dan de tolerantiegrens;
- op grond van de aard van de fout, los van de financiële omvang.

Deze fouten en onzekerheden nemen wij op in een toelichtende paragraaf bij ons oordeel.

Bedrijfsvoering

- De minister is verantwoordelijk voor:
- de bedrijfsvoering van het ministerie;
- het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van die bedrijfsvoering;
- het begrotingsbeheer en de daartoe gevoerde administraties;
- het financieel beheer en de daartoe gevoerde administraties;

- het materieelbeheer voor zover dat betrekking heeft op roerende zaken en de daartoe gevoerde administraties (art. 4.1 CW 2016, 2e lid);
- het opmaken van het jaarverslag (art. 2.29 CW 2016, 2e lid).

Wij onderzoeken of:
- het begrotingsbeheer ordelijk en controleerbaar is (art. 3.2 CW 2016);
- het financieel beheer doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (art. 3.2 CW 2016);
- het verwerven, beheren en afstoten van materieel doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (art. 3.4 CW 2016);
- de financiële administratie betrouwbaar en controleerbaar wordt ingericht en gevoerd (art. 3.5 CW 2016);
- de overige aspecten van de bedrijfsvoering, zoals informatiebeveiliging, IT-beheer[7], management control, sturing en toezicht, voldoen aan de daaraan te stellen eisen;
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering betrouwbaar tot stand is gekomen en niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (art. 3.9 CW 2016).

De eisen waaraan de bedrijfsvoering moet voldoen, zijn uitgewerkt in lagere regelgeving en/of opgenomen in beoordelingskaders die de Algemene Rekenkamer of andere organisaties hebben opgesteld. Waar dat van belang is, vermelden wij het normenkader dat wij hebben gehanteerd.

Wij onderzoeken niet ieder jaar alle onderdelen van de bedrijfsvoering. Wij maken een selectie op basis van risicoanalyse en periodiciteit. Als wij in ons onderzoek tekortkomingen constateren in de bedrijfsvoering, vermelden wij deze. Wij spreken dan van (ernstige) onvolkomenheden. In onze rapporten geven we niet alleen informatie over de onvolkomenheden, maar ook over belangrijke risico's en aandachtspunten.

Daarnaast geven wij een oordeel over de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag. Het onderzoek naar de betrouwbare totstandkoming richt zich op het proces van de totstandkoming van de informatie en minder op de informatie zelf. Wij geven dus geen oordeel over deze niet-financiële informatie.

Beleidsresultaten

De minister is verantwoordelijk voor:
- het ontwikkelen, vaststellen en uitvoeren van het beleid (art. 3.1 CW 2016);
- het toezicht houden op het uitvoeren van het beleid;
- het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid;

- de in de begroting opgenomen informatie;
- de in het jaarverslag opgenomen informatie (art. 4.1 CW 2016).

Wij onderzoeken of:
- het gevoerde beleid doeltreffend en doelmatig is (art. 7.16 CW 2016);
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over het beleid betrouwbaar tot stand is gekomen en niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (art. 3.9 CW 2016).

In het onderzoek gaat het vooral om de vraag of de burger waar voor zijn geld krijgt en of de ministers het parlement hierover voldoende informeren. Wij selecteren de beleidsterreinen voor onze onderzoeken op basis van risicoanalyse en maatschappelijke relevantie.

Voor ons onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Nationaal Groeifonds (§ 5.1) wilden wij oordelen of de minister zich voldoende kan verantwoorden over de effecten van de inzet van middelen. De onderzoeksvraag in dit onderzoek is: *"Is het Nationaal Groeifonds zodanig opgezet dat de minister van EZK zich kan verantwoorden over de doelmatigheid en doeltreffendheid van geselecteerde investeringsprojecten die met het NGF zijn gefinancierd?"*

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden gebruiken we de onderstaande deelvragen:

Doelen
- Welke doelstellingen zijn voor het NGF geformuleerd?
  - Zijn de doelstellingen (voldoende) verankerd en/of geborgd?
  - Zijn de doelstellingen geoperationaliseerd in normen of indicatoren?

Veronderstellingen
- Welke veronderstellingen liggen ten grondslag aan het idee dat inzet van NGF leidt tot deze doelstellingen?
  - Zijn deze veronderstellingen plausibel en/of voldoende onderbouwd?
  - Zijn deze veronderstellingen expliciet en precies geformuleerd?
  - Hebben verschillende betrokken actoren overeenkomstige veronderstellingen?

Verantwoordingsinformatie

- Welke indicatoren gebruikt de minister om kosten en opbrengsten inzichtelijk te maken?
  - Zijn deze indicatoren betrouwbaar en valide?
  - Worden subsidieaanvragen beoordeeld op basis van een (meetbare) inschatting en/of indicatoren van de bijdrage aan de doelstellingen van het NGF?

Monitoring en evaluatie

- Hoe is de monitoring van het NGF opgezet?
  - Kan de minister daarop sturen?
- Hoe is (zal) de evaluatie van het NGF (worden) opgezet?
  - Is dit voldoende basis om over de effectiviteit en doelmatigheid van het NGF te kunnen verantwoorden aan parlement?

Het normenkader dat wij hanteren in dit onderzoek is op basis van CW artikel 3.1 en artikel 3.7, de lessen over het FES, en op basis van de aanbevelingen door de diverse adviescolleges aan de minister:

- De minister heeft doelstellingen geformuleerd:
  - De minister heeft deze doelstellingen bij voorkeur SMART-C geformuleerd.
  - De minister heeft deze doelstellingen geoperationaliseerd.
- De minister hanteert een expliciete beleidstheorie die ten grondslag ligt aan het NGF:
  - De minister gebruikt veronderstellingen die plausibel zijn.
  - De minister gebruikt begrippen die precies en helder zijn geformuleerd.
  - De minister beschrijft logische samenhang tussen projecten, binnen een overkoepelende strategie, en op langere termijn.
  - De minister beschrijft de additionaliteit van het NGF in relatie tot marktfalen (risicovolle projecten, maatschappelijke uitdagingen) en ten opzichte van andere fondsen en reguliere begrotingsproces.
  - De minister hanteert een afwegingskader voor het beoordelen van projecten gebaseerd op de beleidstheorie.
- De minister gebruikt indicatoren waarmee kosten en opbrengsten inzichtelijk zijn:
  - De minister gebruikt valide en betrouwbare indicatoren.
  - De minister zorgt dat deze indicatoren inzichtelijk en controleerbaar zijn
- De minister heeft een strategische evaluatieagenda ingericht.
- De minister heeft een monitoringsstructuur ingericht.
- De minister heeft geborgd dat monitoring en evaluatie gevolg krijgen.

Voor ons onderzoek hebben we deskresearch gedaan en interviews gehouden. Voor de deskresearch bestudeerden we Kamerbrieven, onderliggende nota's ter advisering, position papers, adviesrapporten, subsidieaanvragen/projectvoorstellen, toetsnotities van adviescommissie en departementen. We interviewden beleidsmedewerkers van het Ministerie van EZK en het Ministerie van Financiën, adviseurs van adviescolleges (Rli, AWTI) en medewerkers van het stafbureau van de Adviescommissie NGF.

Naast ons onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid geven wij in het verantwoordingsonderzoek een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag. Het onderzoek naar de betrouwbare totstandkoming richt zich op het proces van de totstandkoming van de informatie en minder op de informatie zelf. Wij geven dus geen oordeel over deze niet-financiële informatie.

Bijlage 2 Literatuur

Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (2020) *Briefadvies Nationaal Groeifonds*. 15 december 2020.

Algemene Rekenkamer (2014) *Besteding van aardgasbaten: feiten, cijfers en scenario's*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2020) *Overleg op grond van art. 7.40 CW 2016 inzake de voorgenomen wijziging CW t.b.v. het creëren van een wettelijke grondslag voor het Nationaal Groeifonds*. 31 augustus 2020.

Algemene Rekenkamer (2021) *Advies Instellingswet Nationaal Groeifonds*. 11 mei 2021.

Comptabiliteitswet 2016, artikel 3.1, lid a, artikel 3.7, lid a.

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur *Rli-advies Investeren in duurzame groei*. 13 oktober 2021.

Raad van State (2020) *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Nationaal Groeifonds (XIX) voor het jaar 2021*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35570-XIX, nr. 3.

S. Brakman & A. Van Witteloostuijn (2021) *Toets conform artikel 3.1 Comptabiliteitswet 2016*, Wetenschapstoets op het Nationaal Groeifonds zoals beschreven in beleidsbrieven en begroting. In opdracht van: de Vaste Kamercommissie EZK, Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Tweede Kamer (2020a) *Memorie van Toelichting, Wetsvoorstel begroting 2021*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 570 XIX, nr. 2.

Tweede Kamer (2020b) *Kamerbrief door ministers van EZK en Financiën met reactie op advies RvS en AR*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 570 XIX, nr. 23.

Bijlage 3 Eindnoten

1 In de nieuwe instellingswet NGF is de doelstelling veranderd naar “het beschikbaar stellen van financiële middelen om het duurzaam verdienvermogen te vergroten door het doen van investeringen”. Duurzaam verdienvermogen is nog gekoppeld aan het bbp dat Nederland op de lange termijn op structurele basis kan genereren.

2 Kamerstuk 35300, nr. 84, 2019-2020

3 Jaarverslag adviescommissie 2021 aangeboden op 12 april 2022: https://www.nationaalgroeifonds.nl/actueel/nieuws/2022/04/12/jaarverslag-commissie-aangeboden-aan-fondsbeheerders

4 Bijlage bij Kamerbrief uitkomst 2e ronde Nationaal Groeifonds d.d. 14 april 2022

5 Regeling rijksbegrotingsvoorschriften: https://rbv.rijksfinancien.nl/voorschriften/2022/regeling

6 Kamerstuk 35976, nr. 2, 2021-2022

7 Hiertoe behoren ook de IT-beheeraspecten die onderdeel zijn van het toetsingskader Algoritmes (*Aandacht voor algoritmes*, januari 2021).

Algemene Rekenkamer
Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
070 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is
vastgesteld op 13 mei 2022.
Dit document is op 18 mei 2022
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2022