

Vergaderjaar 2019–2020

35 300

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

Nr. 83

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN FINANCIËN EN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 september 2020

Deze brief informeert uw Kamer over de vormgeving van het op te richten investeringsfonds, zoals aangekondigd in de Miljoenennota 2020 (kamerstuk 35 300, nrs. 1 en 2). Dit fonds is gericht op publieke investeringen die bijdragen aan het verdienvermogen, en krijgt de naam Nationaal Groeifonds. Deze brief licht verschillende elementen van de uitwerking van dit fonds toe:

- De aanleiding om het Nationaal Groeifonds op te richten (de *case for change*);
- De verschillende investeringsterreinen;
- De budgettaire aspecten;
- De rol van de onafhankelijke beoordelingsadviescommissie;
- Het toetsingskader;
- Het proces van projectindiening tot uitvoering;
- Het verdere proces.

Een nadere uitwerking en toelichting op diverse aspecten van het fonds kunt u vinden in de bijlages van deze brief. De suggesties van uw Kamer, zoals toegezegd tijdens de afgelopen Algemene Politieke Beschouwingen, zijn meegenomen in ons onderzoek naar de best mogelijke vormgeving van het fonds.¹

Op dit moment gaat Nederland gebukt onder de economische gevolgen die de uitbraak van het coronavirus in Nederland met zich meebrengt. Maar als we iets hebben geleerd van de vorige crisis, is dat blijven investeren in de Nederlandse economie juist nu nodig is. Daarom ondersteunt het kabinet met tijdelijke regelingen de economie op korte

¹ Handelingen II 2019/20, nr. 3, item 3. Tevens is hiermee ook aan de toezegging voldaan aan het lid Van der Lee tijdens het wetgevingsoverleg van 18 mei 2020 (Kamerstuk 35 438, nr. 29)

termijn.² Daarnaast is stevige groei op lange termijn nodig om onze economie weer te herstellen en de staatschuld in verhouding tot ons bbp terug te dringen. Een positief bijeffect is dat investeringen in het verdienvermogen op de lange termijn ook op korte termijn een stimulans voor de economie kunnen betekenen.

Nederland is de meest concurrerende economie van Europa.³ 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. In de Miljoenennota 2020 is daarom aangekondigd dat het kabinet met een brede agenda komt om ons duurzame verdienvermogen op de lange termijn te versterken.⁴

Als eerste stap heeft het kabinet een economische groeistrategie voor Nederland in de komende decennia uitgewerkt, met stappen op zes, elkaar aanvullende gebieden.⁵ De zes gebieden zijn onderwijs, een leven lang ontwikkelen, participatie, versterken van onderzoeks- en innovatie-ecosystemen, bereikbaarheid en benutten van maatschappelijke transities. Beleidsaanpassingen en hervormingen op deze zes gebieden, waarin we kansen pakken door voort te bouwen op onze sterktes en inspelen op maatschappelijke transities, kunnen gezamenlijk een groeisp­rong mogelijk maken. De groeistrategie vormt hiermee een begin van een traject, waar op elk van deze zes gebieden vervolgstappen zullen worden gezet. In het najaar van 2020 zal het kabinet uw Kamer informeren over de verdere vervolgstappen in het kader van de groeistrategie.

Ten tweede is in de Miljoenennota van vorig jaar aangekondigd dat het kabinet een investeringsfonds opricht om het verdienvermogen van Nederland (ons structureel bbp) duurzaam te vergroten. Dit groeifonds vloeit voort uit de eind vorig jaar verschenen groeistrategie. 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) research & development (R&D) en innovatie en (3) infrastructuur liggen kansen om de productiviteit te verhogen (zie bijlage A). Het terrein R&D en innovatie omvat R&D- en innovatieprojecten in brede zin. Ook experts en internationale instellingen, zoals het IMF en de Europese Commissie hebben Nederland geadviseerd de investeringen op deze drie terreinen significant te verhogen (zie bijlage F).

Een hogere economische groei is geen doel op zich, maar een middel om maatschappelijke doelstellingen en welvaart in brede zin te bevorderen waarvan iedereen de vruchten kan plukken. Door de productiviteit van de

² De regelingen zijn in twee noodpakketten en recent in een steun- en herstellepakket gepresenteerd op 17 maart (Kamerstuk 35 420, nr. 2), 20 mei (Kamerstuk 35 420, nr. 38) en 28 augustus 2020 (Kamerstuk 35 420, nr. 105)

³ World Economic Forum (2019). *The Global Competitiveness Report*.

⁴ Kamerstuk 35 300, nr. 1

⁵ Kamerstuk 29 696, nr. 7

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, zoals onze gezondheidszorg en pensioenen. Maar ook van kwalitatief hoogstaand onderwijs, uitstekende infrastructuur en een aantrekkelijke, groene leefomgeving, ook voor volgende generaties. Het kabinet wil daarnaast dat huishoudens vooruitgang blijven merken in hun portemonnee. Alleen met een substantiële verhoging van de structurele economische groei kunnen we onze ambities op al deze terreinen waarmaken. Deze verhoging moet een duurzame economische ontwikkeling zijn.

De uitdaging om het verdienvermogen te versterken, valt samen met lage rentes op Nederlandse staatsobligaties. Voor obligaties met een looptijd van tien jaar is die rente nog steeds negatief, zelfs in een periode waarin de staatsschuld flink is opgelopen ten behoeve van het opvangen van de klappen van de coronacrisis. Dit hangt samen met de solide kredietwaardigheid van de Nederlandse overheid, maar ook met de wereldwijde daling van rentes in ontwikkelde economieën de afgelopen decennia. De solide kredietwaardigheid heeft Nederland te danken aan de goede positie van de overheidsfinanciën. Nederland heeft de schuldratio in de afgelopen jaren flink naar beneden gebracht (zie bijlage J). Door de maatregelen die zijn genomen om de impact van het coronavirus te verzachten, zal de schuldquote oplopen. Deze blijft in internationaal perspectief echter mild en de lage rentestand geeft aan dat investeerders vertrouwen houden in de Nederlandse economie en overheid. De mondiale trend van lagere rente hangt samen met factoren zoals vergrijzing en afnemende groeiverwachtingen (zie bijlage I). Deze zijn structureel van aard, al zijn er natuurlijk nooit garanties dat de rentes laag zullen blijven. Door de lage rentes zijn de financieringskosten van investeringen in het verdienvermogen ook lager en zijn ze eerder rendabel dan voorheen. Dit pleit ervoor om vanuit de overheid in te zetten op een verhoging van de groeibevorderende investeringen. Deze economische ontwikkelingen tezamen vormen een uitgangssituatie waarin groeibevorderende investeringen noodzakelijk én haalbaar zijn.

Het kabinet kiest er daarom voor een groeifonds op te richten dat zich richt op publieke investeringen die bijdragen aan het verdienvermogen (structureel bbp) van Nederland. In het aandragen en bedenken van investeringsvoorstellen is een belangrijke rol weggelegd voor ondernemers, (mkb-)bedrijven, kennisinstellingen en andere partijen uit het veld. Deze combinatie van knappe koppen en gouden handjes leidt tot innovatiekracht, oplossingen voor maatschappelijke problemen en opschaling richting de markt. Zo creëren we een continuerende, nieuwe en groeiende bedrijvigheid in Nederland, met een duurzaam verdienmodel en een gezonde toekomst voor ons land als gevolg.

Het oprichten van een specifiek geormerkt fonds heeft als voordeel ten opzichte van additionele investeringen via de reguliere beleidsbegrotingen dat een schaa sprong op de lange termijn in kennisontwikkeling, R&D en innovatie (R&D&I) en fysieke infrastructuur mogelijk wordt gemaakt.

Investeringsvoorstellen uit het fonds moeten gericht zijn op het verdienvermogen op de lange termijn. Daarom komt het fonds op gepaste afstand van de politiek te staan. Een onafhankelijke commissie zal de investeringsvoorstellen op basis van vooraf vastgestelde criteria (zie bijlage C) beoordelen. Vervolgens brengt de beoordelingsadviescommissie een zwaarwegend en leidend advies uit. Dit advies is maatgevend en zal openbaar worden

gemaakt. Met een leidende rol voor de onafhankelijke commissie en een vooraf vastgesteld toetsingskader, wordt bevorderd dat de selectie van projecten leidt tot een doelmatige en doeltreffende besteding van de middelen uit het fonds. Naast het beoordelen van ingediende voorstellen houdt de commissie de voortgang van projecten bij. De commissie rapporteert publiekelijk over haar werkzaamheden (zie ook paragraaf 1.3 en bijlage D).

Tijdens de jaarlijkse Staat van de Economie zullen de fondsbeheerders (het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en het Ministerie van Financiën⁶) de investeringsplannen presenteren aan het parlement.⁷ Met deze *governance* neemt het risico af dat investeringen ondergesneeuwd raken in de politieke besluitvorming of beïnvloed worden door wensen voor de korte termijn van verschillende belanghebbenden.

Op korte termijn liggen er al kansen voor investeringen in het verdienvermogen van Nederland. Om deze te verzilveren streeft het kabinet ernaar om begin volgend jaar voorstellen te presenteren voor enkele goede projecten die bijdragen aan het verdienvermogen. Voorwaarde hiervoor is dat deze voorstellen voldoen aan de eisen van het toetsingskader voor het fonds en dat de commissie hier een positief oordeel over geeft.

Het Groeifonds wordt opgericht om de komende decennia forse investeringen in het verdienvermogen van Nederland op de lange termijn (20–30 jaar) te doen. Deze uitgaven worden gemonitord en periodiek geëvalueerd en komen in tranches beschikbaar. De eerste tranche voor 5 jaar wordt komende Prinsjesdag in de begroting opgenomen. Deze eerste tranche bedraagt 20 miljard euro. Het fonds wordt elke vijf jaar geëvalueerd. Twee jaar na de oprichting zal ook een tussentijdse evaluatie plaatsvinden met bijzondere aandacht voor de governance.

1. Vormgeving fonds

1.1 Budgettaire aspecten

Het fonds krijgt de vorm van een niet-departementale begroting, onder formele verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken en Klimaat. Dat wil zeggen dat deze Minister de jaarlijkse begroting van het fonds indient. Met de begroting van het fonds wordt de reguliere begrotingssystematiek gevolgd, net als bij andere begrotingen. De Minister van EZK en de Minister van FIN treden gezamenlijk op als fondsbeheerders⁸, onder andere verantwoordelijk voor de toegangspoort van het fonds (zie paragraaf 1.3) en voor de samenstelling, benoeming en ontslag van de beoordelingsadviescommissie. De drie investeringsterreinen (kennisontwikkeling, R&D&I en fysieke infrastructuur) krijgen elk een eigen artikel op deze begroting.

⁶ Vanaf nu: EZK en FIN

⁷ In de vervolgbrief op de groeistrategie, die in het najaar van 2020 naar de Kamer gaat, zal de nadere invulling van de Staat van de Economie worden toegelicht, zoals toegezegd aan het lid Wiersma tijdens het debat over de groeistrategiebrief van het kabinet (Handelingen II 2019/20, nr. 49, item 36)

⁸ De Minister van EZK is beleidsmatig en formeel verantwoordelijk voor de begroting van het Nationaal Groeifonds, maar trekt in beleidsmatige zin gezamenlijk en gelijkwaardig op met de Minister van Financiën. De term «fondsbeheerder» wordt in deze brief daarom gebruikt om de gedeelde taak te markeren. Er is derhalve geen sprake van een echte «fondsbeheerder» in de zin van artikel 2.11 van de Comptabiliteitswet 2016 voor de begrotingsfondsen. De reden hiervoor is dat het Nationaal Groeifonds geen begrotingsfonds is, maar een niet-departementale begroting.

Het beschikbare budget wordt opgenomen in de ontwerpbegroting van het fonds. Het budget is dan nog niet noodzakelijkerwijs gekoppeld aan specifieke investeringsvoorstellen. Het parlement geeft, door de begroting goed te keuren, autorisatie om de geraamde middelen per artikel te besteden aan de desbetreffende investeringsterreinen. Het budgetrecht van het parlement is hiermee onverkort van toepassing op de uitgaven uit het fonds. De middelen komen pas daadwerkelijk tot besteding nadat erover een betreffend project positief is geadviseerd door de commissie (zie verder) en op voordracht van de fondsbeheerders door het kabinet een positief besluit is genomen.

Van de door het parlement goedgekeurde verdeling van de budgetten over de terreinen kan bij de selectie van investeringsvoorstellen worden afgeweken. Dat biedt ruimte om op basis van een advies van onafhankelijke experts projecten integraal tegen elkaar af te wegen en de beste projecten te selecteren. Het risico op «geld zoekt project» binnen een investeringsterrein is daarmee kleiner. In plaats daarvan adviseert de onafhankelijke commissie over een totaalpakket van projecten en streeft daarin een evenwichtige meerjarige balans tussen de verschillende terreinen na. Afwijkende verdelingen over de artikelen en bijdragen aan de begrotingen van ontvangende departementen worden via een suppletoire begroting voorgelegd aan het parlement, ter borging van het budgetrecht.

Het risico op «geld zoekt project» wordt verder verkleind door een 100% eindejaarsmarge te hanteren voor de middelen uit het fonds, waardoor het beschikbare budget kan worden meegenomen naar volgende jaren. Als er geen goede projecten zijn is het immers niet de bedoeling dat het budget toch wordt uitgegeven. Eventuele onderuitputting op het Nationaal Groeifonds leidt ook niet tot uitgavenruimte voor andere doeleinden. Het fonds krijgt daarnaast een stabiel jaarlijks budget, om de continuïteit van de investeringen te waarborgen.

Gegeven de huidige economische situatie acht het kabinet het economisch onverstandig om te bezuinigen voor de uitgaven uit het fonds, omdat dit de kwetsbare economie zou kunnen schaden. Daarom worden de geraamde uitgaven van het fonds nu bij uitzondering ten laste van het saldo gedaan, en niet gedekt onder het uitgavenplafond. Op de langere termijn moet op dit punt een nieuwe afweging worden gemaakt, waarbij de toekomstige financiering zal moeten worden gezien in het licht van economische ontwikkelingen en die rondom overheidsfinanciën en rente. De Studiegroep Begrotingsruimte kan adviseren over hoe het fonds in de volgende kabinetsperiode meeloopt in de begrotingssystematiek.

Box 1: Toegevoegde waarde ten opzichte van Invest-NL

Het fonds heeft betrekking op projectsubsidie of -aanbesteding en verstrekt geen generieke publieke financiering aan private bedrijven. Het fonds heeft hiermee een ander doel dan Invest-NL. Rendabele bedrijven en projecten die zich richten op maatschappelijke transitie-opgaven en groei kunnen in beginsel bij Invest-NL terecht als financiering door marktfalen niet tot stand komt. Het fonds richt zich nadrukkelijk op investeringen met een publiek belang die ten dienste staan van het verdienvermogen van Nederland, maar waarop geen voldoende privaat rendement kan worden behaald. Het fonds heeft geen revolverend karakter en geen rendementsdoelstelling. De investeringen betalen zich daardoor niet uit in de vorm van financieel rendement voor investeerders, maar in een groter verdienvermogen van de samenleving als geheel. Het fonds en

1.2 Commissie

Om tot een goed, objectief en politiek onafhankelijk oordeel over de ingediende projecten te komen, krijgt een commissie van onafhankelijke experts een belangrijke rol in het beoordelingsproces. Deze commissie functioneert als een onafhankelijk adviesorgaan van het kabinet. Binnen de commissie streven we inhoudelijke diversiteit na, zodat de commissieleden met elkaar in discussie kunnen gaan en elkaar scherp kunnen houden.

Deze commissie krijgt een getrapte structuur, bestaande uit een eindverantwoordelijke commissie, aangevuld met sectorspecifieke expertise die kan worden aangewend uit een flexibele pool van deskundigen. De commissie is eindverantwoordelijk voor het advies aan de politiek over een totaalpakket aan projecten. Bij de totstandkoming van haar advies kan de commissie voor een belangrijk deel de analyses benutten die worden gedaan door de experts uit de pool van deskundigen. Deze experts zijn afkomstig van bijvoorbeeld AWTI, PBL, KIM, SCP of NWO. Het CPB krijgt binnen de commissie een speciale rol op basis waarvan het voorstellen mede beoordeelt. Het CPB vormt haar eigen oordeel op deelcriteria, bijvoorbeeld legitimiteit, efficiëntie en effectiviteit. Om de onafhankelijke positie van het CPB te bewaken zal het CPB niet meebeslissen over de selectie van investeringsvoorstellen. Het oordeel van het CPB wordt openbaar gemaakt, in principe als bijlage bij het advies van de beoordelingsadviescommissie. De commissie wordt in haar werkzaamheden bijgestaan door een secretariaat.

De commissie opereert zelfstandig en beslist over haar eigen werkwijze en gebruik van analytische methoden. Het takenpakket van de commissie omvat verschillende elementen waaronder de monitoring van de voortgang van de investeringen en de verantwoording over de werkzaamheden.⁹

Zie bijlage D voor een nadere toelichting op de opzet van de commissie.

1.3 Proces beoordeling projecten

Voordat projecten uit het fonds kunnen worden gefinancierd en uitgevoerd, dient een aantal stappen te worden doorlopen. Er wordt hierbij een regulier proces voorzien met een vast beoordelingsmoment, zodat een integrale afweging van alle projecten plaats kan vinden. Het proces kent de volgende stappen:

- Stap 1: Aandragen en indienen investeringsvoorstel
- Stap 2: De toegangspoort
- Stap 3: Impactanalyse commissie
- Stap 4: Toekenning budget uit het fonds

De verschillende stappen worden hieronder nader toegelicht.

⁹ Zie voor een nadere specificatie voor de verschillen in monitoring voor verschillende typen investeringen bijlage D over de opzet van de beoordelingsadviescommissie.

Stap 1: Aandragen en indiening projectvoorstel

In het vergroten van het verdienvermogen is een primaire rol weggelegd voor ondernemers, (mkb-)bedrijven, kennisinstellingen en andere partijen uit het veld. Dat is namelijk waar de innovatiekracht, oplossingen voor maatschappelijke problemen en opschaling richting de markt vandaan moet komen. Zowel kleine als grote partijen uit het veld zijn daarmee aangewezen om voorstellen aan te dragen. Ook decentrale overheden kunnen, in samenspraak met veldpartijen, voorstellen aandragen die de regionale economische ontwikkeling versterken, en daarmee het verdienvermogen van Nederland als geheel. Eventueel kan een consortium van veldpartijen en het relevante beleidsministerie het plan gezamenlijk verder uitwerken.

Het vakdepartement geleidt het investeringsvoorstel formeel door naar de fondsbeheerders (EZK en FIN). Het is de bedoeling dat veldpartijen in de toekomst ook direct een voorstel kunnen indienen, dat vergt een subsidieregeling en een bijbehorend subsidieplafond. In alle gevallen is een nauwe samenwerking tussen ministeries en het veld belangrijk. Dit proces van voorstelontwikkeling zal nader worden vormgegeven, waarbij de ervaringen uit de pilotronde worden meegenomen. De fondsbeheerders EZK en FIN zien erop toe dat vakdepartementen een onbevooroordeelde en faciliterende rol spelen. Binnen EZK is hiertoe ook een scheiding gemaakt tussen de beleidsverantwoordelijke indiener van voorstellen en de rol als fondsbeheerder. De eerste rol vervult de Staatssecretaris van EZK, de Minister van EZK is fondsbeheerder. Een voorstel moet een uitgewerkte analyse van de effecten van het project bevatten op basis van een vooraf vastgesteld format, zodat de toegangspoort en de impactanalyse kunnen worden uitgevoerd.

Een investeringsvoorstel kan een project of een programma zijn, mits de onderdelen binnen het voorstel een duidelijke samenhang kennen. Er wordt een minimumomvang gehanteerd van 30 miljoen euro en de uitgaven moeten passen binnen de financiële kaders die voor het fonds gesteld worden. Dit sluit aan bij de ambitie van het kabinet om projecten te financieren die Nederland in staat stellen een sprong te maken op de geïdentificeerde terreinen. Voor kleinere projecten is een (substantieel) effect op het verdienvermogen minder aannemelijk. Bovendien kunnen deze makkelijker uit de reguliere departementale begrotingen gefinancierd worden. Daarnaast wordt hiermee voorkomen dat de commissie een (te) groot aantal relatief kleine projecten moet beoordelen.

Stap 2: De toegangspoort

Ingediende voorstellen gaan eerst door een toegangspoort. Deze toegangspoort wordt uitgevoerd door de fondsbeheerders EZK en FIN en zorgt ervoor dat de commissie alleen voorstellen beoordeelt die aan de voorwaarden van het Groeifonds voldoen. Zo moet er een uitgewerkt plan liggen waarin elementen als de kosten, bijdrage aan het verdienvermogen (bbp-effect), andere maatschappelijke kosten en baten, en uitvoerbaarheid zijn onderbouwd. Andere elementen van de toegangspoort zijn bijvoorbeeld of een project voldoet aan de minimale omvang, past binnen de investeringsterreinen en of het additioneel is aan bestaande publieke investeringen. Ook moet het gaan om niet-reguliere, niet-structurele uitgaven, maar afgebakende investeringsprojecten. Het volledige overzicht van deze voorwaarden is te vinden in bijlage B. Belangrijk hierbij is dat het een technische en geen politieke toetsing betreft. De fondsbeheerders kunnen voorstellen alleen afwijzen op basis van vooraf vastgestelde, eenduidige en grotendeels binaire criteria. Het is expliciet niet de

bedoeling dat de fondsbeheerders op basis van hun eigen expertise voorstellen afwijzen of doorverwijzen, dat is aan de commissie.

Stap 3: Impactanalyse beoordelingsadviescommissie

Het primaire doel van het Groiefonds is het duurzaam versterken van het verdienvermogen, ofwel het structureel vergroten van bruto binnenlands product (bbp, volgens definitie CBS). Voorstellen die voldoen aan de vereisten uit de toegangspoort worden door de fondsbeheerders doorgeleid naar de commissie. Het is de taak van deze commissie om deze plannen te beoordelen op basis van een analyse van het effect op het verdienvermogen met inachtneming van de financiële kosten. Daarnaast moeten de maatschappelijke kosten en baten, zoals leefbaarheid, van een voorstel positief zijn en moet de commissie voldoende vertrouwen hebben in de kwaliteit en uitvoerbaarheid van het voorstel. Ten slotte mag een voorstel niet strijdig zijn met de ambities van het kabinet, bijvoorbeeld op het gebied van het vestigingsklimaat, de ruimtelijke ordening en het klimaat. Slechts een positieve uitkomst op de maatschappelijke kosten en baten is niet voldoende om in aanmerking te komen voor het fonds. Het effect op bbp-groei is leidend. Deze onderdelen van de impactanalyse worden vooraf al in kaart gebracht door de indieners. De commissie kan aandachtspunten ter verbetering van een voorstel bij de indieners terugleggen.

Alle voorstellen worden langs dezelfde meetlat gelegd, en maken een eerlijke kans, onafhankelijk van wie de voorstellen indient of uit welke regio ze komen. Wanneer het niet mogelijk is om een kwantitatieve schatting van het bbp-effect te berekenen, kunnen er per terrein nadere criteria door de commissie gehanteerd worden om voorstellen op hun bijdrage aan lange termijn verdienvermogen te beoordelen. Een grotere mate van onzekerheid is op zichzelf echter geen reden om een voorstel niet positief te beoordelen (zie toelichting in bijlage C).

Groeikansen zijn breed aanwezig in verschillende regio's. Ook het mkb en startups kunnen als onderdeel van een ecosysteem profiteren van investeringen uit het fonds. Daarnaast zijn er ook in Caribisch Nederland mogelijkheden om middels gerichte investeringen het verdienvermogen te versterken. Waar opportuun kan hierbij ook worden aangesloten bij projecten in Europees Nederland. Aansluiten op nationale én lokale krachten en op comparatieve voordelen van verschillende regio's biedt grote kansen voor een sprong in het verdienvermogen. De commissie kan daarnaast een redelijke spreiding van investeringen in de verschillende regio's door de tijd meewegen in de advisering.¹⁰ Doel van het fonds is immers om het verdienvermogen van heel Nederland op te tillen.

Nadat projecten succesvol de toegangspoort en impactanalyse doorlopen hebben, stelt de commissie een advies op met de projecten die in beginsel in aanmerking komen voor financiering vanuit het fonds. Daarbij streeft de commissie een evenwichtige meerjarige balans tussen de verschillende terreinen na.

Stap 4: Toekenning budget uit het fonds

De fondsbeheerders nemen vervolgens dit advies in ontvangst. Het kabinet is zich bewust van het spanningsveld tussen een onafhankelijke totstandkoming van goede investeringsprojecten op basis van het oordeel van de beoordelingsadviescommissie en het politieke besluitvormings-

¹⁰ Zoals toegezegd aan het lid Amhaouch tijdens het debat over de groeistrategie van het kabinet (Handelingen II 2019/20, nr. 49, item 36)

proces. Het advies van de commissie krijgt een belangrijke rol in het proces, maar uiteindelijk is politieke goedkeuring vereist. Daarom besluit het kabinet, op voordracht van de fondsbeheerders, welke projecten uit het fonds worden gefinancierd. Het advies van de commissie is zwaarwegend in dit besluit. De fondsbeheerders toetsen bijvoorbeeld of de projecten niet in strijd zijn met kabinetsbeleid. Zij maken geen nieuwe inhoudelijke weging van de impact op het verdienvermogen. Voorstellen die negatief zijn beoordeeld door de commissie komen daarom ook niet alsnog in aanmerking. Tijdens de jaarlijkse Staat van de Economie worden de projecten gepresenteerd die via het Groeifonds (mede) gefinancierd zullen worden. Ook worden de adviezen van de commissie dan openbaar gemaakt via een brief aan de Kamer. Hierbij worden ook de voorstellen die door de commissie zijn beoordeeld openbaar gemaakt. De beoordelingsprocedure van de commissie is daarmee zo transparant mogelijk.

Het fonds kan investeringen financieren door een bijdrage te doen aan een andere begroting. In dat geval wordt op de ontvangende begroting een ontvangst vanuit het fonds zichtbaar, waar de daadwerkelijke investeringsuitgave tegenover staat. Ook kan direct vanuit het fonds geïnvesteerd worden. Investeringen in mobiliteitsinfrastructuur zullen in principe worden gedaan door bijdragen te doen aan het infrastructuurfonds. De daadwerkelijke investering wordt dan vanuit het infrastructuurfonds gedaan (of in het geval van waterinfrastructuur vanuit het deltafonds). Voor R&D&I en kennisontwikkeling hangt het af van het type investering. Waar een investering nauwe aansluiting vindt bij bestaand beleid en budget kan besteding via de begroting van het desbetreffende departement plaatsvinden. In andere gevallen kunnen investeringen direct vanuit het fonds worden gedaan. De fondsbeheerders zullen per geval bezien welke vorm het meest voor de hand ligt.

Indien het uiteindelijke pakket aan projecten qua verdeling over de terreinen afwijkt van de geautoriseerde middelen per artikel, dient dit te worden verwerkt in een suppletoire begroting. Ook bijdrages aan andere begrotingen (met name fysieke infrastructuur) worden via een suppletoire begroting budgettair verwerkt zodra de projecten zijn geselecteerd. Gezien de aard van het fonds heeft het geen bezittingen. Daarmee is er geen aanleiding om een baten-lastenadministratie te voeren.¹¹

1.4 Uitvoering en evaluatie

Als een project is goedgekeurd neemt de verantwoordelijke bewindspersoon de regie over de uitvoering binnen het daarvoor beschikbaar gestelde budget. Bij directe uitgaven uit het fonds is dit de Minister van EZK. Bij bijdragen aan andere begrotingen is dit de desbetreffende bewindspersoon. Wijzigingen in het kasritme van de goedgekeurde projecten worden via de reguliere (suppletoire) begrotingswetten aan het parlement voorgelegd.

De bijdrage vanuit het fonds aan de departementale begrotingen vindt plaats via een zogenoemde bijdrageconstructie. Voor de goedgekeurde projecten wordt op de departementale begroting een ontvangst uit het fonds geraamd en wordt het uitgavenbudget met eenzelfde omvang verhoogd. De daadwerkelijke bijdrage vanuit het fonds in enig jaar wordt echter vastgesteld op basis van de daadwerkelijke uitgaven, mits de uitgaven hierbij binnen de geraamde bijdrage vanuit het fonds blijven.

¹¹ Handelingen II 2019/20, nr. 9, item 5

Om niet alleen in de toetsingsfase op de kwaliteit van de voorstellen toe te zien, wordt er een monitorings- en evaluatiesystematiek uitgewerkt. Waar opportuun wordt met een gefaseerde financiering gewerkt, waarbij de projecteigenaren per projectfase de voortgang en geboekte successen demonstreren alvorens over te gaan naar de volgende fase. De beoordelingsadviescommissie kan bij het beoordelen van investeringsvoorstel adviseren over wanneer een dergelijke gefaseerde financiering opportuun is.

In het jaarverslag van het fonds wordt verantwoording afgelegd over de selectie aan investeringsvoorstellen, de uitvoering en de verwachte bijdrage aan de groei.

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. Deze evaluatie vindt elke vijf jaar plaats, met een eerste evaluatie na twee jaar met bijzondere aandacht voor de *governance*.

2. Vervolgproces

De nieuwe begroting voor het Nationaal Groeifonds wordt ingediend met Prinsjesdag. Om deze nieuwe niet-departementale begroting in te dienen is een wijziging van de comptabiliteitswet (CW) vereist, omdat deze wet een limitatieve opsomming van niet-departementale begrotingen bevat. Het fonds moet dus aan de betreffende bepaling worden toegevoegd om de vereiste wettelijke grondslag te realiseren. De wijziging van de CW wordt opgenomen in de begrotingswet van het Ministerie van Financiën. Via de begroting van het fonds kan vanaf 2021 geïnvesteerd worden in projecten die het verdienvermogen verbeteren. De noodzaak om het verdienvermogen te versterken is zeker nu evident en er zijn op de korte termijn al mogelijkheden voor investeringen om het verdienvermogen te versterken. Het kabinet zal daarom begin volgend jaar enkele goede investeringsvoorstellen selecteren. Omwille van de tijd is er deze ronde geen brede uitvraag gedaan, maar gekozen voor het indienen van investeringsvoorstellen waarvoor al goed uitgewerkte plannen liggen. Hierbij wordt de voorziene systematiek met beoordeling door een onafhankelijke commissie aan de hand van het toetsingskader wel gevolgd. Dit betekent dat voorstellen alleen in aanmerking komen indien de impact op het verdienvermogen positief is beoordeeld door de commissie. Het kabinet zal het instellingsbesluit waarmee de beoordelingsadviescommissie wordt benoemd tegelijk met deze brief aan de Kamer sturen. Deze eerste commissie van het fonds wordt voor een bepaalde tijd benoemd, waarbij ze de eigen werkwijze kan uitwerken, opzetten en verbeteren. Daarmee krijgen de benodigde investeringen uit het fonds een vliegende start.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

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

Overzicht van bijlagen

Bijlage A: Investeringssterreinen
Bijlage B: Criteria toegangspoort
Bijlage C: Toelichting impactanalyse
Bijlage D: Opzet beoordelingsadviescommissie
Bijlage E: Lessen uit het FES
Bijlage F: Adviezen Europese Commissie en IMF
Bijlage G: Ervaringen met fondsen in het buitenland
Bijlage H: Analyse lage rente
Bijlage I: Analyse productiviteitsgroei in internationaal perspectief
Bijlage J: Ontwikkeling overheidsfinanciën
Bijlage K: Lessen uit de gesprekken met experts
Bijlage L: Onderbouwing en Evaluatie van het voorstel (CW3.1)

In de Miljoenennota 2020 zijn drie terreinen geformuleerd die het meest kunnen bijdragen aan de productiviteitsgroei, en daarmee het verdienvermogen. Deze terreinen komen ook terug in de groeistrategie. Deze terreinen zijn van groot belang voor het verdienvermogen van de Nederlandse economie. Daarnaast lenen deze terreinen zich voor tijdelijke investeringsimpulsen, die niet leiden tot structureel hogere uitgaven. Het is immers niet de bedoeling dat het fonds wordt gebruikt voor reguliere uitgaven.

De terreinen zijn:

1. Kennisontwikkeling
2. Research & development (R&D) en innovatie
3. Infrastructuur

Kennisontwikkeling

Investerings in kennisontwikkeling, oftewel menselijk kapitaal, vormen een trefzekere voorbereiding op een toekomst die zich nog lastig laat voorspellen. Deze investeringen versterken het verdienvermogen via verschillende wegen. Ten eerste zal het beschikken over relevante kennis en vaardigheden de arbeidsproductiviteit in Nederland direct verhogen. Personeel dat beschikt over de juiste kennis en vaardigheden zal de kwaliteit van werk vergroten. Daarnaast is er een dynamisch effect. Menselijk kapitaal vergroot het aanpassingsvermogen van een economie. Hierdoor kan flexibel worden ingespeeld op de economie van morgen en de vaardigheden die de economie dan van ons vraagt. Dat begint bij bouwen aan ijzersterk primair, voortgezet, middelbaar en hoger onderwijs. Daar wordt een sterke en bestendige basis voor Nederland gelegd. Belangrijk is bovendien dat we ook na de schoolcarrière en collegebanken blijven leren. Scholing en omscholing tijdens de loopbaan moet veel gebruikelijker worden dan ze nu zijn. Met een investeringsimpuls in menselijk kapitaal kan op deze terreinen een sprong worden gemaakt. Dit betreft éénmalige investeringsprojecten die bijdragen aan het verdienvermogen op de lange termijn, en dus geen reguliere of structurele uitgaven.

Er komt, zoals aangekondigd in de groeistrategie van het kabinet, een breed actieplan om een ambitieuze verbetering in het onderwijs mogelijk te maken, onder andere door het verbeteren van het curriculum en een gerichtere inzet van digitale hulpmiddelen om onderwijs op maat te bieden. Dit kabinet zal de eerste acties hiervoor in gang zetten. De Minister van OCW en de Minister voor BVOM nemen hierin met de Staatssecretaris van EZK het voortouw.

Research & development (R&D) en innovatie

Investerings in R&D en innovatie vormen een belangrijke pijler onder productiviteitsgroei in ontwikkelde economieën als Nederland. De doelstelling om 2,5% van ons bbp te besteden aan R&D wordt al jaren niet gehaald. Hierbij spelen zowel private als publieke R&D-uitgaven een rol. Landen die voor ons de benchmark zijn, investeren beduidend meer. Bedrijven kiezen vooral plekken uit met een goede toegang tot onderscheidende kennisbronnen, getalenteerde onderzoekers en mogelijkheden voor samenwerking in onderzoek. Daar waar de maatschappelijke baten van investeringen in R&D en innovatie groter zijn dan de private baten, is er een reden voor de overheid om deze investeringen ook te stimuleren. Investerings in R&D en innovatie leveren het meeste op wanneer de overheid, het bedrijfsleven en de wetenschap hierin samenwerken. Nederland is daar al sterk in. Dat blijkt uit de Nederlandse koppositie op

het gebied van landbouw, voedselinnovatie en water. Het is zaak die kracht verder uit te bouwen, bestaande onderzoeks- en innovatie-ecosystemen te versterken en nieuwe veelbelovende ecosystemen op te bouwen. Dit sluit aan op de inzet van het kabinet, zoals aangekondigd in de groeistrategie, en de samenwerking tussen publieke en private partijen die is opgebouwd in het missiegedreven topsectoren- en innovatiebeleid. Dit betekent dat tegelijkertijd wordt ingezet op onderzoek en ontwikkeling en onderzoeksinfrastructuren als op startups en scale-ups, regelgeving en menselijk kapitaal. Investerings- en innovatiefondsen in de economie van de toekomst, bijvoorbeeld op het gebied van kunstmatige intelligentie, robotica en duurzaamheidstechnologie, kunnen een sleutel zijn voor toekomstige innovatie. Ook fundamenteel onderzoek valt binnen deze pijler. Investeringsvoorstellen van alle wetenschapsdisciplines komen in principe in aanmerking, zolang deze voldoen aan het doel en de criteria van het fonds.¹²

Het kabinet komt, zoals aangekondigd in de groeistrategie, met een gerichte strategie om bestaande ecosystemen te versterken en nieuwe toonaangevende clusters op veelbelovende technologieën tot stand te brengen, vooral sleuteltechnologieën en technologie gericht op het oplossen van maatschappelijke uitdagingen. De bewindslieden van EZK en de Minister van OCW brengen dit jaar een strategie uit voor onderzoeks- en innovatie-ecosystemen, mede met het oog op het Groeifonds.

Fysieke infrastructuur

Een goede fysieke infrastructuur is cruciaal voor het functioneren van een economie. Goede verbindingen verlagen de kosten van transport. Dit geldt zowel voor transport van goederen als vervoer van mensen. En dit gaat al lang niet meer alleen om mobiliteitsinfrastructuur, zoals goede verbindingen over weg, spoor, water en door de lucht, maar ook over energie-infrastructuur en digitale verbindingen. Met een goede verbinding thuiswerken moet op termijn overal mogelijk zijn. Investerings- en innovatiefondsen dragen ook bij aan de aantrekkelijkheid van ons land en zijn daarmee goed voor ons vestigingsklimaat. Daarbij helpt het dat Nederland met de Rotterdamse haven, de luchthaven Schiphol en een uitstekend netwerk van verbindingen over weg en water dé toegangspoort tot Europa is. Schaarste vereist een efficiënt gebruik hiervan met een integrale gebiedsontwikkelingsaanpak waarin de leefbaarheid en bereikbaarheid van steden een belangrijke rol spelen. Door mobiliteit en wonen in samenhang te bezien hoeft de productiviteitsgroei zich niet te concentreren in de Randstad, en is verdere spreiding richting andere regio's mogelijk. In zijn *Global Competitiveness Report* uit 2019 stelt het *World Economic Forum* dat de Nederlandse infrastructuur qua kwaliteit op een tweede plek wereldwijd staat. Als Nederland die positie wil behouden en uitbouwen, zal daarin blijvend moeten worden geïnvesteerd.

Het kabinet komt, zoals aangekondigd in de groeistrategie, met een plan om bereikbaarheid te waarborgen en verbeteren. Omdat niet alle knelpunten zijn op te lossen met bestaande infrastructuur worden noodzakelijke additionele investeringen in kaart gebracht die bijdragen aan het duurzame verdienvermogen, mede met het oog op het fonds. De bewindslieden van IenW en de Minister van BZK nemen het voortouw bij deze inventarisatie in overleg met betrokken partijen.

¹² Hiermee wordt voldaan aan de motie met Kamerstuk 35 300 VIII, nr. 85 (d.d. 12 november 2019) die de regering verzoekt om de alfa-, gamma- en medische wetenschappen expliciet mee te nemen in de verkenning van het aangekondigde investeringsfonds.

Een voorstel kan een project of een programma zijn, mits de onderdelen binnen het voorstel een duidelijke samenhang kennen. Tabel 1 bevat de voorwaarden waaraan een voorstel minimaal moet voldoen (de toegangspoort), en die worden getoetst voordat het investeringsvoorstel voor nadere analyse wordt doorgeleid naar de commissie. Bij het eerste criterium doet de toegangspoort een toets op volledigheid en een lichte toets op plausibiliteit.

Tabel 1

Toegangspoort

Het voorstel:

- 1 bevat een uitgewerkt plan waarin de volgende onderdelen aan bod komen, op basis van een vooraf opgestelde format met daarin:
 - a. een onderbouwing van de bijdrage van het voorstel aan het langetermijnverdienvermogen (bbp-effect) van Nederland.¹
 - b. een onderbouwing van andere maatschappelijke kosten en baten.
 - c. de verwachte financiële kosten en opbrengsten van het voorstel en financiële bijdragen van andere deelnemende partijen;
 - d. de deelnemende partijen, het programmamanagement² en praktische uitvoerbaarheid van het voorstel (bijvoorbeeld: zijn technieken beschikbaar, is er fysieke ruimte en kunnen de voorstellen in marktomstandigheden worden uitgevoerd);
 - e. de juridische uitvoerbaarheid van het voorstel (o.a. is er een staatssteuntoets uitgevoerd);
 - f. de betrokkenheid van het verantwoordelijke beleidsdepartement, relevante regionale en lokale overheden of relevante maatschappelijke instituties.
- 2 valt binnen tenminste een van de drie terreinen: kennisontwikkeling, R&D en innovatie en infrastructuur
- 3 heeft een omvang van tenminste 30 miljoen euro
- 4 is additioneel aan private investeringen
- 5 is additioneel aan bestaande publieke investeringen en valt niet binnen een bestaande regeling van de overheid
- 6 is niet-structureel
- 7 voldoet aan de toets van subsidiariteit
- 8 past binnen de financiële kaders van het fonds

¹ Het voorstel bevat een kwantitatieve schatting van bbp-effect. Indien dit niet mogelijk is, dient onderbouwd te worden waarom deze investering zich niet leent voor een kwantitatieve schatting. Daarnaast moet er aan de hand van subcriteria aangetoond worden wat het effect van het voorstel op het verdienvermogen is.

² Zoals toegezegd aan het lid Amhaouch tijdens het debat over de groeistrategie van het kabinet (Handelingen II 2019/20, nr. 49, item 36)

Toelichting

Hieronder volgt een nadere toelichting op elk van de toegangscriteria. Er is een onderscheid tussen «afwijzingscriteria», criteria waarop de toegangspoort voorstellen kan afwijzen, en «beoordelingscriteria», criteria waarop de toegangspoort de commissie aandachtspunten kan meegeven, maar niet kan afwijzen. De discretionaire ruimte binnen de beoordelingscriteria leidt namelijk tot het risico op afwijzing van goede voorstellen bij de toegangspoort.

Criterium 1: Het voorstel bevat een uitgewerkt plan > afwijzingscriterium

Alle genoemde onderdelen zijn duidelijk, volledig en plausibel ingevuld.

Criterium 2: het voorstel valt binnen een van de drie terreinen > afwijzingscriterium

Het terrein fysieke *infrastructuur* omvat infrastructurele projecten in brede zin. Binnen dit terrein valt onder andere mobiliteitsinfrastructuur (spoor, luchtvaart, havens, wegen), waterinfrastructuur, digitale infrastructuur en energie-infrastructuur. Wetenschapsinfrastructuur (archieven, databe-

standen, computersystemen, communicatienetwerken t.b.v. de wetenschap) valt niet binnen dit terrein, maar in R&D en innovatie. Het terrein *kennis* omvat voorstellen op het gebied van onderwijs en vaardigheden, ofwel investeringen in het menselijk kapitaal. Fundamenteel onderzoek valt niet binnen dit terrein, maar in R&D en innovatie. Het terrein *R&D en innovatie* omvat R&D- en innovatieprojecten in brede zin. Binnen dit terrein valt onder andere fundamenteel onderzoek, doorontwikkeling van nieuwe technologieën of ideeën, innovatieve startups en wetenschapsinfrastructuur. De toegangspoort maakt geen onderscheid tussen verschillende wetenschappelijke disciplines.

Criterium 3: het voorstel heeft een cumulatieve omvang van tenminste 30 miljoen > afwijzingscriterium

Criterium 4: het voorstel is additioneel aan private investeringen > beoordelingscriterium

Het uitgangspunt is dat het fonds enkel optreedt waar sprake is van marktfalen. Als er een business case gemaakt kan worden met een financieel marktconform rendement, behoort het voorstel in principe door de markt gefinancierd te worden en niet vanuit het fonds. Wanneer een private partij doordat zij marktmacht heeft excessieve rendementen kan behalen is er ook sprake van marktfalen. Als de overheid andere maatregelen (mededinging, regeldruk, vergunning, etc.) kan treffen om de investering in de markt tot stand te laten komen dient dit te worden overwogen.

Om te bewijzen dat het voorstel niet in aanmerking komt voor marktfinanciering, zou de indienende partij bijvoorbeeld twee afgewezen aanvragen voor marktfinanciering kunnen bijvoegen, in lijn met de praktijk van Invest-NL.

Criterium 5: het voorstel is additioneel aan bestaande of geplande publieke investeringen en valt niet binnen een bestaande regeling van de overheid > afwijzingscriterium

Het voorstel betreft geen bestaande of geplande begrotingsuitgave. Verder toetst de toegangspoort of het voorstel niet logischerwijs in aanmerking voor een van de andere regelingen van de overheid. Voorbeelden daarvan zijn: Invest-NL, het Toekomstfonds en de SDE++.

Criterium 6: het voorstel is niet-structureel > afwijzingscriterium
Het voorstel heeft een begin- en een einddatum. Tevens is er een exitstrategie waarin staat beschreven of en hoe de investering wordt voortgezet en gefinancierd na het verstrijken van de einddatum. Hierin wordt aangegeven hoe meerjarig doorlopende kosten van de investering, zoals beheer- en onderhoudskosten, worden gefinancierd zonder dat deze het generaal beeld belasten en of hier een (niet-structurele) bijdrage uit het fonds wordt gevraagd. (Meerjarige) beleidsexperimenten en meerjarige investeringen met een duidelijke einddatum en exitstrategie vallen dus binnen de scope van het fonds. Mogelijk is de budgettering gefaseerd, waarbij een project per fase een budgetdeel toegekend krijgt.

Criterium 7: het voorstel voldoet aan de toets van subsidiariteit > beoordelingscriterium

Een bijdrage vanuit de rijksoverheid, in plaats van vanuit lokale overheden, ligt voor de hand. De investering richt zich namelijk op het verdienvermogen van Nederland in den brede.

Criterium 8: het voorstel past binnen de financiële kaders van het fonds > afwijzingscriterium

Voorstellen moeten binnen de totaalomvang van het fonds passen.

Voorstellen die voldoen aan de vereisten uit de toegangspoort worden door de fondsbeheerders doorgeleid naar de commissie. De taak van deze commissie is vervolgens om het plan te beoordelen op basis van een analyse van het effect op het verdienvermogen en de financiële kosten. Ook moeten de maatschappelijke kosten en baten van een voorstel positief zijn.

Effect op verdienvermogen (structureel bbp)

Het effect op het verdienvermogen wordt in kaart gebracht en afgezet tegen de investeringskosten. Het Groeifonds beoogt het verdienvermogen, ofwel het structurele bruto binnenlands product (bbp) van Nederland te verhogen. Het bbp is bepalend voor de capaciteit om in de toekomst collectieve arrangementen te blijven betalen en brede welvaart en koopkracht te bevorderen. De omvang van onze welvaarts groei wordt bepaald door twee factoren: hoeveel wij werken (participatie) en wat we met elkaar voortbrengen (productiviteit). Omdat het door vergrijzing lastig is de participatie substantieel te verhogen, is de productiviteit op lange termijn het meest bepalend voor onze materiële welvaart. Voorstellen zullen dus getoetst worden op hun vermogen om een structurele bbp-verhoging in Nederland teweeg te brengen. Tijdelijke impulsen aan werkgelegenheid, bestedingseffecten, capaciteitsuitbreidingen zonder productiviteitshoging en overige maatschappelijke effecten dragen niet bij aan het lange termijn verdienvermogen.

Wanneer het niet mogelijk is om een kwantitatieve schatting van het bbp-effect te berekenen, kunnen er per terrein nadere criteria door de commissie gehanteerd worden om voorstellen op hun bijdrage aan lange termijn verdienvermogen te beoordelen. Het zal namelijk niet voor alle soorten voorstellen even makkelijk zijn om het effect op het bbp te kwantificeren. Voor infrastructuur zal dit makkelijker zijn dan voor kennisontwikkeling of R&D&I. De commissie opereert onafhankelijk en kan naar eigen inzicht de beoordelingscriteria om de impact op het verdienvermogen te toetsen nader verfijnen over de tijd. Ook kan de commissie waar opportuun gebruik maken van de kennis uit bestaande analytische tools en selectiemethoden die worden gehanteerd bij bestaande investeringsfondsen, zoals de EU-fondsen.

Voor infrastructuur biedt de richtlijn voor maatschappelijke kosten-batenanalyse (Leidraad OEI) goede richtlijnen voor het inschatten en kwantificeren van bbp-effecten. Voor onderwijs biedt de CPB-publicatie Kansrijk onderwijsbeleid (2016) handvatten. Voor met name R&D en innovatie voorstellen zal er sprake zijn van een grotere onzekerheidsmarge en bandbreedte van mogelijke uitkomsten. Voorstellen op het terrein R&D en innovatie kunnen bijvoorbeeld een analyse van de relevante markt, de positie die Nederland in deze markt heeft of kan bereiken en de kwaliteit van het voorstel en het consortium behoeven. In aansluiting op de groeistrategie winnen voorstellen aan kracht als deze gericht zijn op complete ecosystemen voor onderzoek en innovatie.

Naarmate het bbp-effect moeilijker te kwantificeren is zal meer geleund moeten worden op het kwalitatieve oordeel van de commissie. Een grotere mate van onzekerheid is op zichzelf echter geen reden om een voorstel niet positief te beoordelen. 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.

Financiële kosten en kwaliteit investeringsvoorstel

De financiële kosten van het project worden vervolgens bepaald. De besteding van middelen uit het fonds dient op een doelmatige manier plaats te vinden. Deze kosten kunnen eenmalig of periodiek, en vast of variabel zijn. Belangrijk is dat hierbij alleen de financiële kosten die bovenop het nul-alternatief komen in ogenschouw worden genomen. Kosten in het nul-alternatief worden tenslotte ook zonder het project uit te voeren gemaakt. Kosten worden verdisconteerd naar het heden. Daarnaast moet de commissie voldoende vertrouwen hebben in de kwaliteit en uitvoerbaarheid van het voorstel.

Duurzame economische groei en andere maatschappelijke baten en lasten

Investeringsvoorstellen moeten economische groei opleveren. Deze voorstellen mogen natuurlijk niet strijdig zijn met de ambities van het kabinet, bijvoorbeeld op het gebied van het vestigingsklimaat, de ruimtelijke ordening en het klimaat. Ook moeten de maatschappelijke baten en lasten, zoals leefbaarheid positief zijn.

Om te bepalen wat de onzekerheid omtrent de effecten en de kosten van een voorstel is moeten de aannames onder de effecten en kosten in kaart worden gebracht. Er moet worden onderbouwd waarom deze aannames redelijk zijn. Daarnaast moeten risico's (andere aannames) voor de voorstellen worden geïdentificeerd en moet worden geanalyseerd wat deze risico's voor de uitkomsten betekenen (scenarioanalyse). Ten slotte moet de analyse reproduceerbaar zijn; hiervoor moeten de aannames en veronderstellingen expliciet worden gemaakt en moeten de stappen in de analyse toegankelijk en transparant worden gepresenteerd.

Taakomschrijving beoordelingsadviescommissie

De beoordelingsadviescommissie opereert zelfstandig en beslist over haar eigen werkwijze en gebruik van analytische methoden. Zij borgt dat investeringsvoorstellen voor investeringen in de drie terreinen van het fonds (kennisontwikkeling, R&D en innovatie en infrastructuur) op onafhankelijke en deskundige wijze worden beoordeeld. De commissie kan een integrale afweging maken over de meest doeltreffende en doelmatige besteding van fondsmiddelen en prioritering. De commissie zorgt voor een evenwichtige verdeling van voorstellen over de verschillende fondsterreinen. Binnen de commissie streven we inhoudelijke diversiteit na, zodat de commissieleden met elkaar in discussie kunnen gaan en elkaar scherp kunnen houden. Bij de totstandkoming van haar advies kan de commissie voor een belangrijk deel de analyses benutten die worden gedaan door de experts uit de pool van deskundigen. Het takenpakket van de commissie omvat verschillende elementen:

1. **Beoordeling van investeringsvoorstellen:** De commissie beoordeelt ingediende investeringsvoorstellen op hun impact op het verdienvermogen, binnen de randvoorwaarden van het fonds (zie verder), en selecteert een totaalpakket aan projecten die op een doelmatige en doeltreffende manier bijdragen aan de doelstellingen van het fonds. De adviezen van de commissie worden openbaar gemaakt en zijn daarmee zo transparant mogelijk
2. **Monitoring van de voortgang:** Wanneer het voorstel direct uit de begroting van het Nationaal Groeifonds wordt gefinancierd, houdt de commissie de voortgang van de investeringen bij. Ook houden de departementen de commissie op de hoogte van de monitoring van de investeringen uit de departementale begroting. Zo houdt de commissie het overzicht.
3. **Verantwoording:** De commissie legt in een jaarlijks verslag verantwoording af over haar werk. Hierin licht ze bijvoorbeeld toe hoe de adviezen tot stand zijn gekomen, welk proces hierbij is doorlopen en welke analytische methoden zijn gebruikt. Ook de evaluaties van afgeronde projecten worden hierin opgenomen, inclusief eventuele lessen die getrokken worden voor de beoordeling van toekomstige projecten. De fondsbeheerders en vakministers leggen politieke verantwoording af over de uitgaven op de begroting waar zij verantwoordelijk voor zijn.

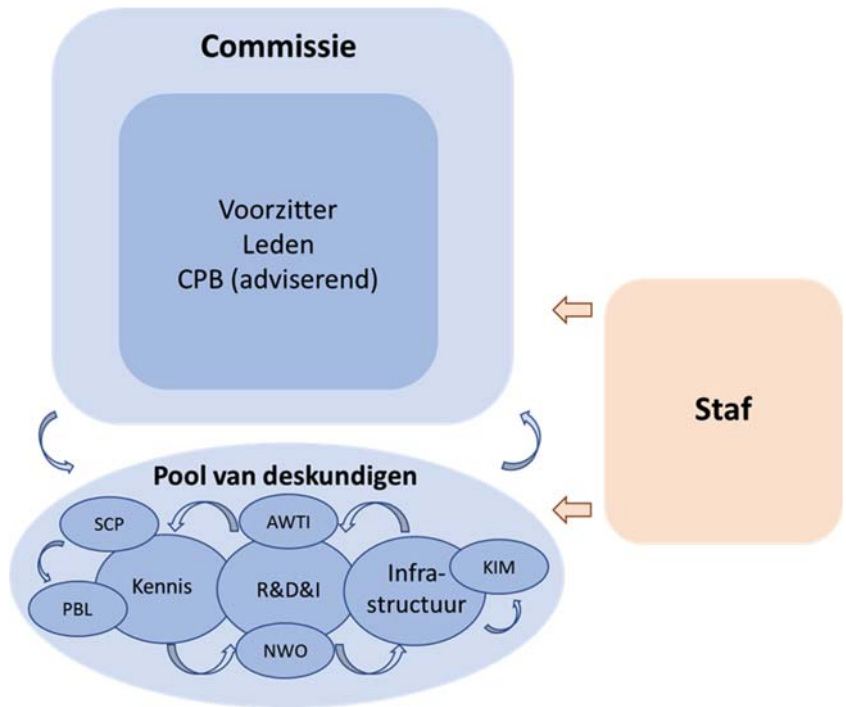
Het toetsingskader (bestaande uit de toegangspoort en impactanalyse) waarborgt dat aangedragen fondsinvesteringen daadwerkelijk aansluiten bij de doelstelling en randvoorwaarden van het fonds. Daarnaast kan het voorkomen dat door de jaren heen een glijdende schaal ontstaat en het fonds bijvoorbeeld wordt ingezet voor consumptieve overheidsbestedingen in plaats van gewenste productiviteitsverhogende investeringen. Bovendien geeft dit de indieners van voorstellen duidelijkheid.

De commissie wordt verantwoordelijk voor de inhoudelijke toets van de verwachte effecten van het investeringsvoorstel. De verwachte effecten worden door de indieners van voorstellen in kaart gebracht. Daar waar dat aan de orde is, zal de commissie in aanvulling op deze inhoudelijke beoordeling, met eigen aanvullende analyse komen. De commissie kan tevens aandachtspunten ter verbetering van een voorstel bij de indieners terugleggen. Op basis van de inhoudelijke beoordeling van de afzonderlijke voorstellen wordt de commissie gevraagd om afgewogen keuzes maken tussen voorstellen die van zeer verschillende aard kunnen zijn.

Van de commissie in zijn geheel wordt verwacht dat ze (gezamenlijk) onderstaande expertise inbrengen:

1. Wetenschappelijke kennis van economische groei en verdienvermogen. Bij voorkeur met (wetenschappelijk) kennis over economische groei in relatie tot een van de drie domeinen:
 - A. Kennisontwikkeling
 - B. Innovatie en R&D
 - C. Infrastructuur
2. Ervaring in het bedrijfsleven
3. Ervaring in opschaling en/of innovatieve ecosystemen
4. Verstand van investeringen
5. Bestuurlijke ervaring

Werkwijze en taak- en rolverdeling



Beoordelingsadviescommissie: Deze vaste commissie is verantwoordelijk voor de integrale en onafhankelijke afweging tussen de verschillende investeringsvoorstellen. Uiteindelijke besluitvorming en advisering over het totaalpakket richting de politiek ligt hier. De groep bestaat uit ongeveer 8–10 leden. Het CPB krijgt binnen de commissie een speciale rol die voorstellen mede beoordeelt op deelcriteria, bijvoorbeeld legitimiteit, efficiëntie en effectiviteit. Om de onafhankelijke positie van het CPB te bewaken zal het CPB niet meebeslissen over de selectie van investeringsvoorstellen. Het oordeel van het CPB wordt openbaar gemaakt, in principe als bijlage bij het advies van de beoordelingsadviescommissie.

Pool van deskundigen: De commissie kan gebruik maken van de expertise uit een pool van deskundigen. Deze pool bestaat uit externe experts op de relevante terreinen van het fonds die om advies kunnen worden gevraagd. Deze experts kunnen afkomstig zijn van bijvoorbeeld van het AWTI, PBL, KIM, SCP of NWO, maar ook uit het buitenland. De pool heeft slechts een adviserende rol richting de commissie en is niet bij de besluitvorming betrokken. De pool kan flexibel worden vormgegeven, zodat ook specialistische kennis kan worden benut indien nodig.

Bij de uitwerking van het Groeifonds is uitgebreid gekeken naar eerdere ervaringen, zoals ook toegezegd aan uw Kamer¹³. In Nederland kenden we gedurende 1995–2010 een investeringsfonds; het Fonds Economische Structuurversterking (FES). Het FES is door verschillende instanties geëvalueerd.¹⁴ Samen met gesprekken die gevoerd zijn met oud FES-betrokkenen, levert dit verschillende lessen op.

Een belangrijke les uit het FES is dat het fonds voldoende focus moet hebben. Bij het FES zijn de doelen gaandeweg verbreed, wat leidde tot versnippering en waarbij de bijdrage aan de economische structuur niet altijd evident was. De verleiding om uitgaven van het fonds voor beleidsmatige wensen die niet bijdragen aan het doel van het fonds te gebruiken zal er altijd zijn, maar kan door een stevige positie aan een onafhankelijke commissie te geven worden beperkt. Versnippering kan verder worden tegengegaan door het hanteren van een zekere minimum-omvang voor voorstellen. Bovendien konden bij het FES meevallers in aardgasbaten ook gebruikt worden voor de financiering van al geplande infrastructuuruitgaven (de «FES-brug»), wat de doelstelling van het fonds ondermijnde. Om dit te voorkomen is bij de toegangspoort van het Groeifonds «additionaliteit» als criterium verankerd.

Daarnaast moet de departementale rol helder zijn. Bij het FES werden voor het domein kennis en innovatie investeringsvoorstellen getoetst door enerzijds een Commissie van Wijzen en anderzijds het Centraal Planbureau. Op basis van deze verschillende adviezen kwam de interdepartementale Commissie voor Economie, Kennis en Innovatie (CEKI) tot een voorstel voor verdeling van het budget, wat vervolgens aan de ministerraad werd voorgelegd. Doordat de CEKI verschillende adviezen kreeg, hadden de departementen soms grote speelruimte om tot een voorstel voor de verdeling van het budget aan het kabinet te komen. Bovendien dienden bij het FES zowel private consortia als vakdepartementen voorstellen in. Vanwege de rol die de interdepartementale CEKI in het beoordelingsproces had, kwamen de departementen hierdoor in een dubbelzinnige positie terecht, waarbij ze zowel indiener als beoordelaar van de voorstellen waren.

In de uitwerking van het Groeifonds wordt één onafhankelijke commissie voorzien, die een zwaarwegend advies geeft aan de politiek over een totaalpakket van voorstellen aan de hand van vooraf vastgestelde criteria. In deze commissie zijn de departementen niet vertegenwoordigd. Hiermee worden zowel onduidelijke adviezen als dubbele petten bij de departementen voorkomen. Onafhankelijke analyse en advies bevorderen een goede onderbouwing van de besluitvorming.

Een andere les uit het FES is dat een voorspelbare voeding van het fonds belangrijk is. Bij het FES was deze tot 2008 afhankelijk van de hoogte van de aardgasbaten. Hierdoor kwam het voor dat op het ene moment te veel goede voorstellen niet kunnen worden uitgevoerd vanwege krapte, terwijl op een ander moment de verleiding ontstaat om ook minder goede voorstellen uit te voeren. Met een stabiel budget moet «geld zoekt project» worden voorkomen. Daaraan verbonden is het ook belangrijk om regelmatige investeringsrondes met voorspelbare indienmomenten te organiseren.¹⁵ Goede communicatie en transparantie zorgen voor een eerlijk selectieproces waarbij de beste ideeën uiteindelijk uitgevoerd kunnen worden.

¹³ Zoals toegezegd aan het lid Futselaar tijdens het debat over de groeistrategie van het kabinet (Handelingen II 2019/20, nr. 49, item 36)

¹⁴ Zie bijvoorbeeld Rapport Besteding van aardgasbaten: feiten, cijfers en scenario's (2014) (Kamerstuk 34 000 XIII, nr. 10), Algemene Rekenkamer en Rapport Evaluatie procedure Fonds Economische Structuurversterking (2010)

¹⁵ Technopolis-group (2008)

Ten slotte is een belangrijk les van het FES dat het oprichten van een instituut vaak leidt tot structurele uitgaven, terwijl het fonds in een eenmalige investeringsimpuls voorziet. Daarom moet het investeringsvoorstel ook een duidelijk exit-strategie bevatten voor de periode na financiering vanuit het Groeifonds.

Europese Commissie

In de landenspecifieke aanbevelingen van 2019 gaf de Commissie het volgende aan over Nederland:

«De O&O-investeringsintensiteit voor Nederland is gestegen tot ongeveer 2%, maar blijft ver achter bij het nationale streefcijfer van 2,5% en bij het niveau van de koplopers. Qua productiviteit behoort Nederland in vele sectoren tot de best presterende landen. Een verdere groei van de productiviteit is derhalve sterk afhankelijk van innovatie. Aanvullende investeringen in onderzoek en ontwikkeling en innovatie, met name in de particuliere sector, zouden dit ondersteunen.»

«Verkeerscongestie blijft een probleem in Nederland, een dichtbevolkt land met goede infrastructuur en een belangrijke speler op het gebied van de logistiek, met de grootste haven van de EU in Rotterdam en een van de grootste luchthavens in Schiphol. Het probleem is dankzij extra infrastructuurwerkzaamheden verminderd, maar de sociale kosten blijven hoog en er worden vele uren verspild in de file.»

Dit leidde tot de volgende aanbeveling:

«Met inachtneming van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn, het begrotings- en structuurbeleid gebruiken om een opwaartse trend van de investeringen te steunen. Het investeringsgerelateerde economisch beleid focussen op onderzoek en ontwikkeling met name in de particuliere sector, op hernieuwbare energie, energie-efficiëntie en strategieën ter vermindering van broeikasgasemissies, en op het aanpakken van knelpunten in het vervoer.»

In de landenspecifieke aanbeveling van 2020 wordt hierop voortgeborduurd:

«Om het economisch herstel te bevorderen, zal het van belang zijn om mature publieke investeringsprojecten te vervroegen en particuliere investeringen te bevorderen, onder meer door relevante hervormingen. Gerichtte beleidsmaatregelen, waaronder investeringen in sectoren met de beste vooruitzichten om de potentiële groei in de hele economie op te trekken, kunnen helpen de uitdagingen aan te pakken die door de recente crisis nog worden versneld. Met name investeringen in O&O die worden ingebed in het missiegedreven topsectoren- en innovatiebeleid en menselijk kapitaal kunnen de groei van de productiviteit op lange termijn ondersteunen en een sterke innovatiecapaciteit helpen behouden.»

IMF

In het laatste landenrapport¹⁶ (Februari 2019) voor Nederland valt te lezen:

«Beleid om het mkb te ondersteunen zou moeten worden gefocust op het verhogen van de directe ondersteuning van R&D, investeringen in digitalisering en leven lang leren, en het oprichten van een kredietbeoordelaar voor bedrijven. De totale publieke uitgaven aan R&D als percentage van het bbp liggen onder het OESO-gemiddelde en nemen af op de middellange termijn, tenzij er additioneel beleid komt. Daarboven bestaat de ondersteuning van R&D voor het grootste deel uit fiscale prikkels, waarvan een groot deel ten voordele van gevestigde bedrijven in plaats van nieuwe en potentiële toetreders. Het zou nuttig zijn om de directe

¹⁶ Vanwege de coronacrisis is er voor 2020 nog geen landenrapport gepubliceerd.

publieke uitgaven aan R&D te verhogen om riskantere en langere termijn innovatie te ondersteunen, gericht op start-ups en jonge kleine of middelgrote bedrijven met groeipotentieel. Het opschalen van investeringen in de digitale economie en programma's om leven lang leren te ondersteunen zou het aanpassingsvermogen van het mkb aan nieuwe marktomstandigheden verbeteren en hun bedrijfsvoeringskosten verminderen. Een kredietbeoordelaar voor bedrijven zou de beschikbare informatie verbeteren en de toegang tot financiering voor het mkb faciliteren, het ontwikkelen van financiële technologieën zou daarnaast alternatieve bronnen van financiering kunnen bieden.»

In een recent rapport over de positie van de lopende rekening schrijft het IMF over Nederland:

«Het gebruik door de overheid van de fiscale ruimte en de ontsnappingsclausule om steun te geven aan de gezondheidssector en om steun te geven aan huishoudens en bedrijven om de COVID-19 pandemie het hoofd te bieden is volledig op zijn plaats. Zodra de pandemie voorbij is, moet het beleid zich richten op het bevorderen van herstel en ondersteunen van investeringen in fysiek en menselijk kapitaal, om zo de structurele potentiële groei te bevorderen.»

Deze bijlage gaat in op de internationale ervaringen met verschillende soorten fondsen. Voor het overzicht zijn deze fondsen opgedeeld in drie categorieën.

1. *Sovereign Wealth Funds* voor het beleggen en diversifiëren van financiële reserves op basis van met name grondstofwinning en/of buitenlandse valuta-reserves. Een andere reden kan beheer van strategische activa zijn.
2. Fondsen gericht op bevorderen van investeringen in de lange termijn groeicapaciteit.
3. Initiatieven gericht op specifieke marktfalens, zoals het beschikbaar stellen van financiering aan ondernemingen die onvoldoende toegang hebben tot financiering uit de markt.

Sovereign Wealth Funds

Er zijn doorgaans drie redenen waarom landen *Sovereign Wealth Funds* (SWF) oprichten: (1) om inkomsten uit de winning van grondstoffen te stabiliseren en diversifiëren en over tijd te spreiden, (2) om buitenlandse valuta-reserves te beheren en rendement op te behalen of (3) om strategische activa in te beheren. Deze initiatieven hebben derhalve betrekking op een landenspecifieke context.

Een bekend voorbeeld is het Noorse SWF, de *Norges Bank Investment Management*. De marktwaarde eind 2019 was 1023 miljard euro¹⁷. Dit fonds heeft als doel de volatiele en eindige inkomsten uit grondstoffen, zoals olie en gas, te diversifiëren naar een stabiele(re) stroom van inkomsten uit beleggingen. De inkomsten voor de Noorse overheid bestaan voor circa 20% uit rendementen van het fonds.¹⁸

Singapore

De Singaporese overheid beheert activa door middel van een aantal fondsen of instellingen. Deze activa komen voort uit in het verleden opgebouwde deviezenreserves. Deze reserves werden in eerste instantie aangehouden uit hoofde van het monetaire beleid. In de jaren 70 is besloten om de overtollige reserves actief in te zetten om rendementen te realiseren. De GIC (Government Investment Company) beheert sinds 1981 de overtollige reserves van de overheid door deze buiten Singapore te beleggen in aandelen en obligaties, met als doel op de lange termijn een rendement te behalen dat hoger is dan de mondiale inflatie. Daarnaast beheert investeringsmaatschappij Temasek een portefeuille deelnemingen (van minderheidsbelang tot 100%) in Singaporese en buitenlandse bedrijven. Het richt zich op het behalen van rendement op de lange termijn, en heeft geen strategische belangen in bedrijven. De waarde van de portefeuille was op 31 maart 2019 circa € 200 miljard.¹⁹

In Singapore speelt de institutionele context van het land een belangrijke rol in hoe de instellingen en hun rendementen ten goede komen aan de overheid en de economie. De overheidsbegroting van Singapore is vrij klein, zodat de werking van de automatische stabilisatoren gering is. In een recessie kan extra uit de fondsen worden onttrokken om de economie een discretionaire impuls te geven.

¹⁷ *Norges Bank Investment Management*, 2019 Annual report (link)

¹⁸ *Norges Bank Investment Management: about the fund* (link), geraadpleegd op 16-01-2020

¹⁹ Temasek investor factsheet, informatie per 9 Juli 2019 (link)

Andere landen

Diverse andere landen, zoals Rusland en Saoedi-Arabië beschikken over een SWF. Deze fondsen komen vaak voort uit inkomsten van grondstoffen maar vertonen ook kenmerken van het beheren van strategische activa. In Nederland vindt beleid gericht op strategische activa plaats via staatsdeelnemingen.

Fondsen gericht op lange termijn groeicapaciteit

De Europese Commissie heeft enkele fondsen in het Meerjarig Financieel Kader (MFK) voor de periode 2014–2020 om investeringen te doen ten behoeve van het groei- en concurrentievermogen van de Europese Unie. Voorbeelden hiervan zijn het *European Social Fund* (ESF, € 83 miljard)²⁰, het *European Regional Development Fund* (ERDF, € 201 miljard)²¹ en het Horizon2020 initiatief (€ 80 miljard)²² die vanuit de Europese begroting worden bekostigd. Van deze initiatieven richt het Horizon2020 initiatief zich specifiek op het versterken van het groeivermogen van de Europese economie, vooral door het stimuleren van onderzoek en innovatie in de EU door middel van subsidies en beurzen.

Initiatieven gericht op specifieke marktfalen

In veel Europese lidstaten bestaan nationale stimuleringsinstellingen. Veel van deze initiatieven zoals het *Ireland Strategic Investment Fund*, de *British Business Bank* en de *BPI France* richten zich op bedrijven in voor de overheid belangrijke sectoren die te kampen hebben met een vorm van marktfalen. Een voorbeeld van een dergelijk marktfalen is het niet toegang of tegen zeer hoge kosten hebben tot financiering op de private kapitaalmarkt voor ondernemingen. Redenen dat deze bedrijven geen privaat kapitaal kunnen aantrekken zijn dat ze in het geval van investeringen in immaterieel kapitaal geen onderpand bezitten, geen bewezen positieve crediteurstatus hebben of omdat het om risicovolle langetermijninvesteringen gaat die de horizon van de geldverstrekker overstijgen. Het specifieke mandaat of de sectorale focus die deze nationale stimuleringsinstellingen hebben verschillen per lidstaat en instituut, de gemene deler is echter het wegnemen van een bepaald marktfalen door subsidies of financiering aan ondernemingen te bieden. Dergelijke initiatieven worden internationaal vooral aangewend om een specifiek probleem op te lossen en zijn minder geschikt als middel voor algehele economische ontwikkeling. Bovendien zijn de mogelijkheden waarbinnen dergelijke activiteiten tot stimulering van het bedrijfsleven leiden beperkt door de wettelijke kaders van ongeoorloofde staatssteun. Nederland kent met Invest-NL sinds kort een soortgelijke instelling, die ontwikkelactiviteiten en investeringsmiddelen aanbiedt aan projecten en ondernemingen die door marktfalen onvoldoende toegang tot financiering hebben.

²⁰ <https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/esf>, geraadpleegd op 21-01-2020

²¹ <https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/erdf>, geraadpleegd op 21-01-2020

²² <https://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/horizon-2020>, geraadpleegd op 21-01-2020

Nominale rentes blijven op historisch laag niveau

De nominale rente voor tienjaarsobligaties voor Nederland bedraagt momenteel circa – 0,3% en de rente voor dertigjaarsobligaties ongeveer 0%²³. De nominale rente is daarmee nauwelijks veranderd ten opzichte van de periode vlak voor de uitbraak van de coronacrisis en blijft laag in historisch perspectief.

Huidige lage rentes is mondiaal fenomeen

De huidige lage rente is onderdeel van een langdurige mondiale trend. De rentes zijn sinds de jaren tachtig wereldwijd gedaald. In veel Europese landen bevindt de rente zich dan ook op historisch lage niveaus (zie grafiek 1).

Daling sinds jaren tachtig vooral door structurele factoren

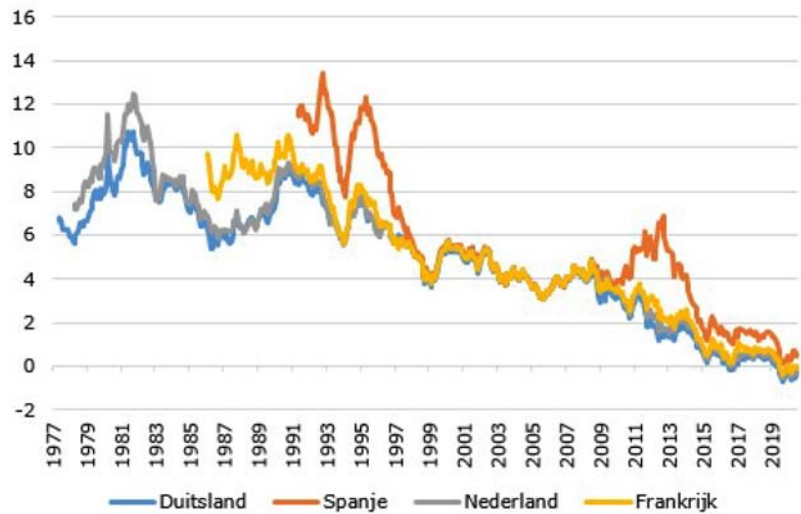
Onderzoek wijst erop dat vooral structurele factoren de daling van de rente sinds de jaren tachtig verklaren.²⁴ Enerzijds is het aanbod van besparingen toegenomen als gevolg van onder andere de vergrijzing en toegenomen ongelijkheid. Anderzijds is de vraag naar investeringen gedaald doordat kapitaalgoederen goedkoper zijn geworden (o.a. door de ICT-revolutie) en zijn de groeiverwachtingen afgenomen. Aangezien het hier grotendeels om structurele factoren gaat lijkt het niet waarschijnlijk dat dit neerwaarts effect op de rente snel zal verdwijnen²⁵. Naast bovengenoemde factoren is het mogelijk dat het ruime monetair beleid in veel ontwikkelde economieën sinds de financiële crisis van 2008 ook bijdraagt aan de lage rente.

²³ DNB (2020), Rente (link), rentestanden per 03-07-2020

²⁴ Rachel, L. and Smith, T. (2015). «Secular drivers of the global real interest rate», Bank of England Staff Working Paper No. 571; Horst, van der A. (2019) «Inbreng CPB over de lage rente», CPB Notitie (link); DNB persbericht, 15-10-2019 (link); kamerbrief Lage rente rente en de Nederlandse economie, dd 18-12-2019

²⁵ Rachel, L. and Smith, T. (2015), «Secular drivers of the global real interest rate» Bank of England Staff Working Paper No. 571;

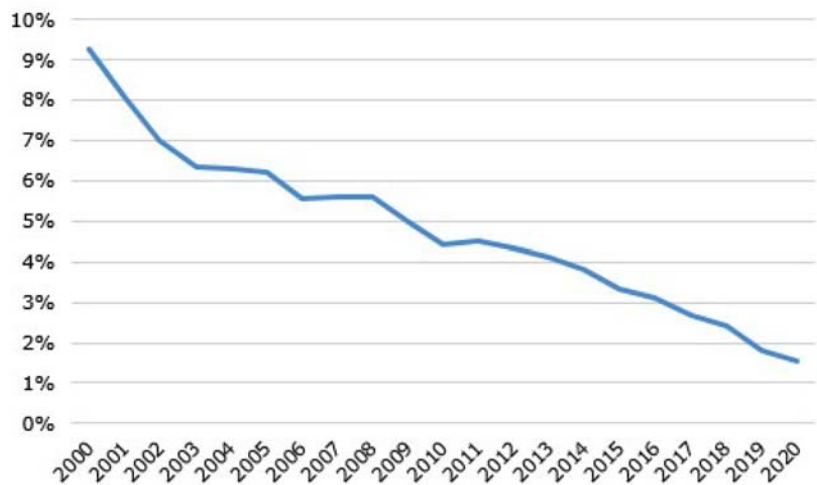
Grafiek 1: Nominale rente 10-jaars staatsobligaties



Rentelasten

Het aandeel van de rentelasten in de uitgaven van de overheid is de twintig jaar sterk afgenomen van ruim 9% naar 1,6%.

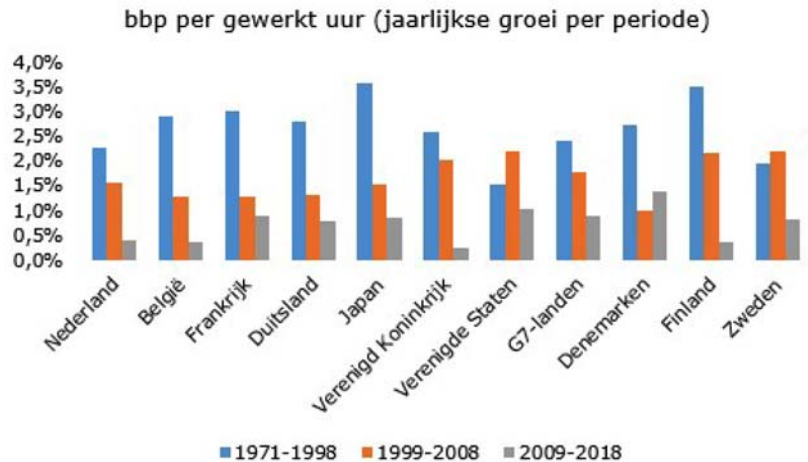
Grafiek 2: Aandeel rentelasten in netto collectieve uitgaven (%)



Bron: CPB, tijdreeksen CEP 2020. Deze cijfers betreffen de rentelasten en uitgaven van de totale collectieve sector, dus niet enkel de rijksoverheid.

Tendens productiviteitsgroei

Het welvaartsniveau in Nederland is in belangrijke mate afhankelijk van de hoge arbeidsproductiviteit. De arbeidsproductiviteit in Nederland is hoog in internationaal perspectief, maar de groei loopt terug.²⁶ Waar de arbeidsproductiviteit (gemeten als bbp per gewerkt uur) tussen 1970 en 1998 met ongeveer met gemiddeld 2,4 procent per jaar toenam, is de productiviteit tussen 2009 en 2018 maar met 0,6 procent per jaar toegenomen. Dit kan ten dele worden verklaard doordat er niet langer sprake is van inhaalgroei ten opzichte van vooral de VS, omdat Nederland nu zelf aan de technologische *frontier* zit. Ook in andere ontwikkelde economieën is de laatste decennia echter sprake van een vertraging van de productiviteitsgroei.



Bron: OESO

Oorzaken afnemende productiviteitsgroei

Wereldwijd wordt veel onderzoek gedaan naar de oorzaak van de afname van productiviteitsgroei in ontwikkelde landen.²⁷ Deze discussie is nog gaande en er wordt in de literatuur een groot aantal mogelijke oorzaken voor de ontwikkeling van de productiviteit in verschillende landen genoemd. Volgens de OESO zijn publieke investeringen in veel ontwikkelde economieën sinds de financiële crisis van 2008 laag, terwijl publieke investeringen van belang zijn om innovatie en private investeringen te stimuleren.²⁸ Enkele andere genoemde oorzaken zijn een groter aandeel van de arbeidsintensieve dienstensector in de economie²⁹, een lager dan

²⁶ Miljoenennota 2020 (Kamerstuk 35 300, nrs. 1 en 2)

²⁷ CPB (2017), *Productivity slowdown: evidence for the Netherlands*, Engelstalige CPB Notitie, 7 maart 2017 en Alistair Dieppe (2020) *Global Productivity: Trends, Drivers, and Policies*. Advance Edition. Washington, DC: World Bank.

²⁸ Fournier, J.-M., (2016), *The Positive Effect of Public Investment on Potential Growth*, OECD Economics Department Working Papers, No. 1347, OECD Publishing, Paris alsmede Mourougane, A. et al (2016) *Can an Increase in Public Investment Sustainably Lift Economic Growth?*, OECD Economics Department Working Papers, No. 1351, OECD Publishing, Paris.

²⁹ Baumol, W. (1967), *Macroeconomics of Unbalanced Growth: the anatomy or urban crisis* en Dabla-Norris, E. et al (2015), *The New Normal: A Sector-Level Perspective on Productivity Trends in Advanced Economies*, IMF Staff Discussion Note, International Monetary Fund, maart 2015.

verwachte bijdrage van ICT-ontwikkelingen op productiviteit³⁰ en toenemende marktmacht en marktconcentratie, met als gevolg minder innovatie en lagere productiviteitsgroei,³¹ het toenemende belang van immateriële activa (software, marketing, R&D, etc.),³² achterblijvende kredietverlening aan innovatieve nieuwe bedrijven,³³ het effect van beleid op ondernemersdynamiek³⁴ en misallocatie van productiefactoren als gevolg van arbeids- en productmarktregulering.³⁵ Niet alle mogelijke internationale verklaringen worden ook door de data voor Nederland ondersteund.³⁶

³⁰ Gordon, R. (2012), U.S. Economic Growth Over? Faltering Innovation Confronts the Six Headwinds alsmede Gordon, R. (2016). The rise and fall of American growth: The US standard of living since the civil war. Princeton University Press

³¹ Diez, J. et al (2018), Global Market Power and its Macroeconomic Implications, IMF working paper No. 18/137

³² Andersson, M. & L. Saiz (2018), Investment in intangible assets in the euro area, ECB Economic Bulletin, Issue 7/2018.

³³ Manaresi, F. & N. Pierri (2019), *Credit supply and productivity growth*, IMF Working Paper No. 19/107

³⁴ Calvino, F, C Criscuolo, and C Menon (2016), «No Country for Young Firms? Start-up Dynamics and National Policies», OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, no. 29, April. Alsmede De Ridder, M (2019), «Market Power and Innovation in the Intangible Economy», Centre for Macroeconomics Working Paper 2019-07, March.

³⁵ Andrews D., and F. Cingano (2014), *Public Policy and Resource Allocation: Evidence from Firms in OECD Countries*, Economic Policy (April), pp. 253–296.

³⁶ CPB (2018), koplopers en volgers: geen divergentie in Nederland, CPB-notitie; CPB (2019), Markups van bedrijven in Nederland, CPB-notitie

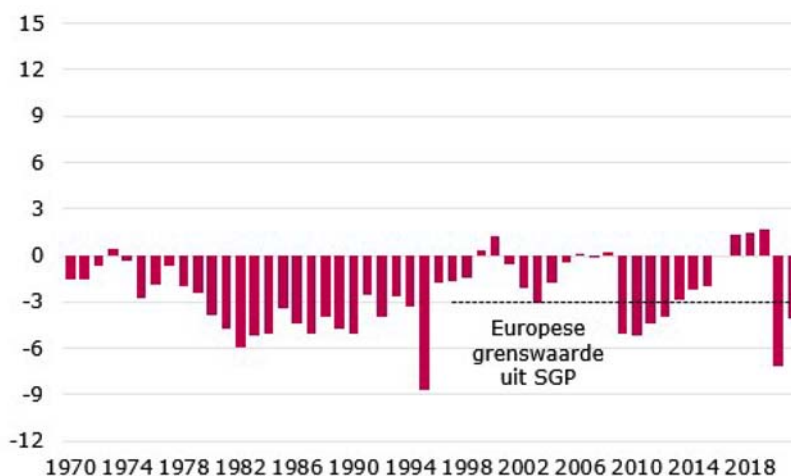
Overheidssaldo en overheidsschuld

De noodmaatregelen die zijn genomen om de economische gevolgen van het coronavirus te verzachten zullen de overheidsfinanciën op de korte termijn doen verslechteren. Wat de budgettaire gevolgen precies zullen zijn is nog onzeker, maar dat de overheidsschuld op zal lopen is onvermijdelijk. De coronamaatregelen zijn echter incidenteel van aard. Zonder maatregelen was de economische en maatschappelijke schade waarschijnlijk nog groter geweest.

De Nederlandse uitgangspositie is bovendien goed. De afgelopen jaren zijn voldoende buffers opgebouwd om deze uitzonderlijke periode goed door te komen. Door de overschotten die de afgelopen jaren zijn behaald, was de overheidsschuld als percentage van het bbp eind 2019 teruggelopen tot onder de vijftig procent van het bbp. De verwachting op basis van de augustusraming van het CPB is dat de schuld dit jaar en volgend jaar weer in de buurt komt van de norm van zestig procent van het bbp. Bij de Miljoenennota presenteert het kabinet een actualisatie van het budgettair beeld.

Gezonde overheidsfinanciën blijven onverminderd belangrijk. Duurzame economische groei draagt daaraan bij: structurele bbp-groei is nodig om onze collectieve voorzieningen op (minstens) hetzelfde niveau houden. Investerings uit het fonds zijn daarom nadrukkelijk gericht op het vergroten van het verdienvermogen op de lange termijn.

Figuur 1: Ontwikkeling overheidssaldo (% bbp, 1970-2021)



Bron: CPB (augustusraming voor 2020 en 2021)

Figuur 2: Ontwikkeling overheidsschuld (1970–2021):



Bron: CPB (augustusraming voor 2020 en 2021)

Lessen Experts

Er zijn hebben sinds de aankondiging in de Miljoenennota 2020 talrijke gesprekken met experts plaatsgevonden, zowel in het kader van de Groeibrief als het kader van het Nationaal Groeifonds. Deze gesprekken hebben een veelvoud aan inzichten opgeleverd. Het betreft experts uit binnen- en buitenland op het gebied van investeren en economisch beleid. Onderstaand wordt een aantal horizontale lessen, die door diverse experts voor het voetlicht zijn gebracht, opgesomd.

«Kies één helder doel»

Veel experts wezen op het belang één doel voor het Nationaal Groeifonds. Er zijn veel wensen en prioriteiten in de samenleving. Deze wensen kunnen niet allemaal verenigd worden in een fonds. Een heldere doelstelling wil niet zeggen dat andere belangrijke maatschappelijke wensen onbelangrijk zijn, maar afbakening is nodig.

«Hou het simpel»

Er is in het verleden bij de oprichting van investeringen niet zelden de fout gemaakt om de operationaliseren van de doelstelling en de *governance* te complex vorm te geven. Dit vergroot het risico dat de doelstelling over tijd vervaagt.

«Sluit aan bij bestaande krachten»

Nederland is een kleine, competitieve economie. Vanwege de omvang van de Nederlandse economie kan Nederland vanzelfsprekend niet overal in kan excelleren. Dit is ook niet nodig. Nederland bevindt zich in een aantal sectoren aan de productiviteitsgrens. Investeren in nieuwe technologieën zijn meest kansrijk als ze aansluiten bij sectoren waarin Nederland momenteel al een comparatief voordeel geniet.

«Ecosystemen vormen broedplaatsen voor innovatie»

Innovatie gedijt het beste in hechte, goed aangesloten ecosystemen. In zo'n ecosysteem bestaat een sterke verwevenheid en samenwerking tussen onderwijs, fundamenteel onderzoek, toegepast onderzoek, innovatieactiviteiten van bedrijven en vermarkting van deze innovaties door het grote bedrijven, mkb en startups. Ook internationale samenwerking met partners is hierbij cruciaal.

«Van niet alle investeringen zijn de effecten op het structurele bbp te kwantificeren»

Er zijn de afgelopen decennia veel stappen gezet met het kwantificeren en in kaart brengen van effecten van investeringen. Tegelijkertijd is dit met name op het gebied van R&D en innovatie en kennisontwikkeling niet altijd mogelijk. De effecten van investeringen op deze gebieden zijn met grote onzekerheid omgeven. Voorkomen moet worden dat deze investeringen daarom ondersneeuwen.

«Een competitieve economie begint met goed onderwijs»

Veel experts, zowel internationaal als nationaal, benadrukten het belang van goed onderwijs als drijver van productiviteitsgroei. Een goede opgeleide beroepsbevolking is in staat om zich aan te passen aan de economie van morgen.

Op basis van Artikel 3.1 in de comptabiliteitswet wordt bij voorstellen een toelichting verwacht op nagestreefde doelstellingen, doeltreffendheid, doelmatigheid, ingezette beleidsinstrumenten en financiële gevolgen voor het Rijk en, waar mogelijk, maatschappelijke sectoren. Voorstellen die tot een substantiële beleidswijziging leiden dienen ook een evaluatieparagraaf te bevatten conform de motie Van Weyenberg en Dijkgraaf. Met deze bijlage wordt invulling gegeven aan de vereiste toelichtingen, die mogelijk verder worden aangevuld bij opvolgende Kamerbrieven. Deze bijlage is onderdeel van een pilot die in het kader van de Operatie Inzicht in Kwaliteit wordt uitgevoerd om de vindbaarheid van de vereiste toelichtingen te vergroten.

Onderdeel	Toelichting
Toelichting Nagestreefde doelen	Het verhogen van het verdienvermogen (structureel bbb) van Nederland. 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 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.
Ingezette beleidsinstrument(en)	Het oprichten van een investeringsfonds, waaruit extra investeringen, van incidentele en niet-reguliere aard, zullen worden gedaan op de terreinen infrastructuur, innovatie en R&D en kennisontwikkeling.
Financiële gevolgen voor het Rijk	Het Groeifonds wordt opgericht om de komende decennia forse investering in het langetermijn verdienvermogen van Nederland te doen. Deze uitgaven worden gemonitord en periodiek geëvalueerd en komen in tranches beschikbaar. De eerste tranche voor 5 jaar wordt komende Prinsjesdag in de begroting opgenomen. Deze eerste tranche bedraagt 20 miljard euro. Het fonds heeft geen revolverend karakter en geen rendementsdoelstelling.
Financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren – als van toepassing	Op dit moment zijn er geen specifieke financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren bekend, deze kunnen zich eventueel voordoen afhankelijk van de gekozen projecten.

Onderdeel	Toelichting
Nagestreefde doeltreffendheid	In de groeistrategie constateert het kabinet dat extra investeringen in (1) kennisontwikkeling, (2) research & development (R&D) en innovatie en (3) infrastructuur kansrijk zijn om de productiviteit te verhogen. 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 innovatie en R&D vormen een belangrijke pijler onder productiviteitsgroei in ontwikkelde economieën als Nederland. De doelstelling om 2,5% van ons bbp te besteden aan R&D wordt echter al jaren niet gehaald. 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. Een onafhankelijke commissie beoordeelt ingediende investeringsvoorstellen op hun impact op het verdienvermogen, binnen de randvoorwaarden van het fonds, en selecteert een totaalpakket aan projecten die op een doelmatige en doeltreffende manier bijdragen aan de doelstellingen van het fonds.
Nagestreefde doelmatigheid	Het oprichten van een specifiek geoormerkt fonds heeft als voordeel ten opzichte van additionele investeringen via de reguliere beleidsbegrotingen dat een schaa sprong op de lange termijn in kennisontwikkeling, R&D en innovatie (R&D&I) en infrastructuur mogelijk wordt gemaakt. Om die langetermijnvisie te bewaken zal het fonds op gepaste afstand van de politiek worden geplaatst. Een onafhankelijke commissie zal de investeringsvoorstellen op basis van vooraf vastgestelde criteria beoordelen. Vervolgens brengt de beoordelingsadviescommissie een zwaarwegend en leidend advies uit. Dit advies is mede gebaseerd op de analyses gedaan door een pool van deskundigen (afkomstig van bijvoorbeeld AWTI, PBL, KIM, SCP of NWO). Dit advies is maatgevend en zal openbaar worden gemaakt. Met een leidende rol voor de onafhankelijke commissie en een vooraf vastgesteld toetsingskader wordt bevorderd dat de selectie van projecten leidt tot een doelmatige en doeltreffende besteding van de middelen uit het fonds.
Evaluatieparagraaf (of en hoe)	Het fonds wordt elke vijf jaar geëvalueerd. Twee jaar na de oprichting zal ook een tussentijdse evaluatie plaatsvinden met bijzondere aandacht voor de governance.