

36 600 XIII Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2025

36 600 L Vaststelling van de begrotingsstaat van het Nationaal Groeifonds voor het jaar 2025

Nr. 4 Brief van de Algemene Rekenkamer

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 september 2024

Ieder jaar stuurt de Algemene Rekenkamer uw Kamer enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegrotingen van de ministeries ten behoeve van de begrotingsbehandeling. Deze brief gaat in op de ontwerpbegroting 2025 (begrotingshoofdstuk XIII) van het Ministerie van Economische Zaken (EZ) en het Nationaal Groeifonds (NGF).

De onderwerpen in deze begrotingsbrief zijn:

1. Stand van zaken aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer
2. Doelen en kengetallen
3. Financiële risico's en onzekerheden
4. Strategische Evaluatie Agenda
5. Recent gepubliceerd en/of aankomend onderzoek Algemene Rekenkamer

1. Stand van zaken aanbevelingen AR

De Algemene Rekenkamer brengt de volgende aanbeveling uit eerder onderzoek onder uw aandacht:

*Verantwoordingsonderzoek EZK 2020:
Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA)*

In ons Verantwoordingsonderzoek EZK 2020 stelden we vast dat de minister met de

Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA) bedrijven wil stimuleren om kleinschalige investeringen te doen en daardoor verder te groeien. Maar ook dat na 30 jaar nog steeds niet duidelijk was of dat ook zo werkt. Ook concludeerden we dat volgens het toetsingskader voor fiscale regelingen de minister de KIA zou moeten afschaffen. Daarmee

kan de minister ook een bijdrage leveren aan de vereenvoudiging van het fiscale stelsel. Graag brengen we deze aanbeveling opnieuw onder uw aandacht.

Het probleem dat de Algemene Rekenkamer signaleerde, dat de doeltreffendheid van de KIA niet kon worden aangetoond, is ook beschreven in de recent gepubliceerde evaluatie van de fiscale ondernemersregelingen.¹ Het Ministerie van EZ geeft aan dat de KIA opnieuw geëvalueerd zal worden. In de planning van Financiën is opgenomen dat deze in 2026 wordt afgerond. De KIA zal meelopen in de besluitvorming rondom fiscale regelingen die naar het voorjaar van 2025 is verschoven.

2. Doelen en kengetallen

In de Staat van de rijksverantwoording 2023 (mei 2024, Kamerstuk 36560, nr. 3) deden we de aanbeveling om bij een nieuw regeerakkoord de intensiveringen, ombuigingen en doelstellingen zodanig vast te leggen dat het parlement de voortgang en resultaten kan monitoren. De door de Tweede Kamer aangenomen motie Van der Lee (29 mei 2024, Kamerstuk 36560, nr. 5) laat zien dat de Tweede Kamer het belang van concrete doelstellingen onderschrijft. We verwachten dat de minister de doelen duidelijk en vindbaar in zijn begroting formuleert opdat de doelstelling specifiek, meetbaar, en tijdsgebonden en daardoor goed navolgbaar is voor de Tweede Kamer

Bij elke begroting wordt ook een factsheet Brede Welvaart van het CBS gepubliceerd (dit keer nog gebaseerd op de 'oude' indeling van de ministeries). Deze bevat een selectie van de indicatoren passend bij de betreffende begroting. Wij hebben in de ontwerpbegroting een verwijzing naar doelstellingen brede welvaart gevonden. De minister benoemt de brede welvaart indicatoren die relevant zijn voor het beleidsterrein van EZ.

De ontwerpbegroting bevat zoals voorgeschreven per begrotingsartikel doelstellingen van het beleid van de minister. Ook de beleidsagenda in de begroting bevat prioriteiten en/of doelstellingen. Wij wijzen de Tweede Kamer ter illustratie op een voorbeeld van een duidelijk

¹ Evaluatie fiscale ondernemersregelingen, mei 2024.

omschreven doelstelling in de begroting en op een voorbeeld met een niet duidelijk omschreven doelstelling.

- *Voor een innovatieve economie streeft het kabinet naar de doelstelling om in 2030 3% van het bruto binnenlands product uit te geven aan investeringen in onderzoek en ontwikkeling (R&D). Dit betreft een voortzetting van de door het vorige kabinet geformuleerde ambitie voor de omvang van de R&D-uitgaven in Nederland (Kamerstukken 33 009, nr. 117 en 33 009, nr. 131), waarbij wordt aangesloten bij de in EU-verband geldende R&D-ambitie van 3% van het bruto binnenlands product in 2030 voor de EU in totaliteit (COM(2023) 168 final).*

We stellen vast dat de strategische doelstelling voor het innovatiebeleid in begrotingsartikel 2 duidelijk is uitgewerkt en geformuleerd in de ontwerpbegroting. Zo is de doelstelling specifiek, meetbaar, en tijdsgebonden en daardoor goed navolgbaar voor de Tweede Kamer.

- *Een goed functionerend en maatschappelijk verantwoord bedrijfsleven door het waarborgen van een uitmuntend ondernemings- en vestigingsklimaat met optimale randvoorwaarden voor succesvol ondernemerschap.* We stellen vast dat de strategische doelstelling voor een goed functionerend en maatschappelijk verantwoord bedrijfsleven in begrotingsartikel 2 niet tijdsgebonden, meetbaar en specifiek is geformuleerd en niet goed navolgbaar voor de Tweede Kamer.

3. Financiële risico's en onzekerheden

In de Staat van de rijksverantwoording 2023 stelden we vast dat de Tweede Kamer regelmatig verrast wordt door berichten over uitgaven, inkomsten of resultaten die in de praktijk substantieel anders uitpakken dan was verwacht. We deden de aanbeveling om het risicobeheer meer op orde te brengen, risico's pro-actiever te monitoren en om aandacht te vragen voor de kwaliteit van ramingen.

Verder willen wij bij uw Kamer onder de aandacht brengen dat er in het Hoofdlijnenakkoord is vastgelegd dat voor de taakstelling op het ambtenarenapparaat de uitvoerende diensten zouden worden ontzien. Toch zien we in de ontwerpbegroting dat er middels een efficiencykorting van 0,5% per jaar, oplopend tot 2,5% in 2029, ook op uitvoeringsorganisaties (waaronder RVO) wordt gekort. De Algemene

Rekenkamer heeft eerder al geconstateerd dat de uitvoering onder druk staat. Met deze korting op uitvoeringsorganisaties zien wij een risico dat de resultaten en de uiteindelijke uitgaven van het aangekondigde beleid anders zullen uitpakken dan nu is opgenomen in de begroting.

4. Strategische Evaluatie Agenda (SEA)

De minister is verantwoordelijk voor het periodiek onderzoeken van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid dat aan zijn begroting ten grondslag ligt. Zo kan een minister beleid op een onderbouwde manier inrichten en bijsturen en zich goed verantwoorden over behaalde resultaten. De SEA laat zien welke evaluaties zijn uitgevoerd en gepland op de belangrijke beleidsthema's van het departement. Eén keer per 4 tot 7 jaar vindt er per beleidsthema een periodieke rapportage plaats die – als het goed is – een compleet beeld geeft van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid per thema.

Alle (terugkerende) uitgaven van de minister worden zo op deze wijze afgedekt met evaluaties. De Algemene Rekenkamer heeft de SEA van het Ministerie van Economische Zaken op 3 aspecten beoordeeld:

a. Afdekking van de uitgaven door evaluatieonderzoek

De SEA is erop gericht om de beleidsthema's en de daarbij behorende uitgaven met onderzoek af te dekken. Uit de SEA voor het begrotingshoofdstuk XIII (EZ) blijkt dat voor alle begrotingsartikelen evaluaties worden uitgevoerd. De minister maakt echter niet *inzichtelijk* in hoeverre begrotingsmiddelen met evaluaties zijn afgedekt.

Daartoe is geen formele verplichting, maar zo heeft de Tweede Kamer niet een duidelijk beeld van de afdekking van de financiële middelen met evaluaties en welke evaluatieopgave er voor de komende periode nog ligt.

b. Geplande evaluaties in de SEA die wij van bijzonder belang achten
De Algemene Rekenkamer wijst uw Kamer graag op drie evaluatieonderzoeken die wij van bijzonder belang achten.

De *Evaluatie fiscale ondernemerschapsregelingen* is reeds in juni 2024 gepubliceerd. Gezien de demissionaire status van het kabinet is toen het vervolg overgelaten aan het nieuwe kabinet. Omdat in het hoofdlijnenakkoord (HLA) is opgenomen dat o.a. fiscale maatregelen bij moeten dragen aan de verbetering van het vestigingsklimaat wijzen wij u op deze evaluatie. Wij hebben eerder gewezen op het belang van een goede onderbouwing van fiscale maatregelen. Ook hebben wij aangegeven dat regelingen, zoals de KIA, waarvan niet aantoonbaar is of deze doeltreffend zijn, heroverwogen zouden kunnen worden.

Na verschillende keren uitstel is in 2024 de 3,5 Ghz-band geveild. Alle kavels zijn geveild, maar de opbrengst van de veiling lag dichtbij of op de reserveprijs.² De in 2025 geplande *Evaluatie multibandveiling 2020 en 3,5 GHz-band veiling* kan u inzicht bieden in de oorzaken van de vertraging en de beperkte meeropbrengst boven op de reserveprijs. Daarnaast kan de evaluatie u inzichten bieden voor toekomstige keuzes voor het verdeelinstrument, de veiling, en de uitwerking hiervan. Wij hebben in ons verantwoordingsonderzoek 2023 de keuze en uitwerking van een vergelijkende toets voor 2 kavels voor Wind op Zee onderzocht. Hierin concludeerden wij dat de keuze voor een vergelijkende toets goed was onderbouwd.

Tegelijk concludeerden wij dat de achterliggende belangenafwegingen meer aandacht had mogen krijgen in de verantwoording aan het parlement en dat een evaluatie van het proces altijd gewenst is. Deze geplande evaluatie naar het inzetten van een veiling als verdeelinstrument is in lijn met deze laatste aanbeveling.

Aanvullend wijzen wij uw Kamer op de geplande interim-evaluatie van het *Nationaal Groeifonds* die in de SEA van de ontwerp-begroting van het Nationaal Groeifonds (begrotingshoofdstuk L) wordt aangekondigd. Deze staat gepland voor 2024. Hierin zal inzicht worden gegeven in de subsidieverleningen (welke activiteiten, hoogte subsidiebedrag, (eind)begunstigden, verplichtingen etc.) en mogelijke kansrijke technieken voor de vervolgevaluaties. Deze evaluatie kan mogelijk relevante inzichten bieden aan uw Kamer gezien de onzekerheid in hoeverre beleidswijzigingen op het gebied van de bevordering van sleuteltechnologieën in Nederland, waar het NGF ook aan bijdraagt, impact zullen hebben op gerelateerde doelstellingen zoals het doel om R&D-uitgaven naar 3% van het bruto binnenlands product te brengen.

² Kamerbrief, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2023–2024, 24095 nr. 587, 1 juli 2024, Kamerbrief Uitkomst 3,5 GHz-veiling.

Na de eerste vijf jaar (in 2026) zal het NGF als geheel worden geëvalueerd.

c. Evidente witte vlekken in de SEA

Het is opvallend dat het onderwerp vestigingsklimaat niet geagendeerd voor evaluatieonderzoek. Het onderwerp hangt nauw samen met het ondernemingsklimaat. Naar verwachting zal het vestigingsklimaat wel bij verschillende specifieke (deel)evaluaties worden betrokken, waaronder evaluaties van fiscale maatregelen waarbij de beleidsverantwoordelijkheid bij andere departementen ligt. Het risico is dat dit slechts een gefragmenteerd beeld zal geven van de effecten van het beleid voor het vestigingsklimaat als geheel. We achten het onderwerp relevant voor de oordeelsvorming van de Tweede Kamer over het betreffende beleidsterrein omdat een goed vestigingsklimaat een belangrijke doelstelling is voor de minister en een evaluatie de Kamer ondersteunt bij haar controlerende taak.

5. Recent gepubliceerd en/of aankomend onderzoek AR

De Algemene Rekenkamer brengt onder uw aandacht het Verantwoordingsonderzoek Nationaal Groeifonds 2023. Het NGF wordt stopgezet. Hierbij willen wij uw Kamer wijzen op het belang van voldoende aandacht voor een goede uitvoering van de bestaande projecten gefinancierd van uit het NGF.

Ook brengen wij de volgende publicaties onder uw aandacht, te weten een recent gepubliceerd onderzoek en 2 aankomende onderzoeken naar onderwerpen die vallen onder het ministerie van BZK, en ook voor het ministerie van EZ relevant kunnen zijn:

- De Algemene Rekenkamer publiceerde op 10 september het rapport 'Integriteitsbeleid als basis. Een onderzoek naar integriteitsbeleid op kerndepartementen' (Integriteit als basis, 2024).
- Focusonderzoek Artificiële Intelligentie (AI) door de (rijks)overheid (15 oktober 2024). Het doel van dit onderzoek is inzicht te bieden in het gebruik van AI door de rijksoverheid en daarmee verbonden organisaties. Het gaat hierbij om het inzicht dat deze organisaties zelf hebben in het gebruik van AI-systemen en de risico's en kansen die daarbij horen.

- Het Rijk in de Cloud (15 januari 2025). Het doel van dit rijksbrede onderzoek bij alle ministeries is om te zien in hoeverre zij risico's beheersen bij het gebruik van 'public cloud'-dienstverlening.

Wij vertrouwen erop dat deze brief behulpzaam is bij de begrotingsbehandeling in uw Kamer.

Algemene Rekenkamer

drs. P.J. (Pieter) Duisenberg,
president

drs. C. (Cornelis) van der Werf,
secretaris