

Bijlage 2: Reacties op de wetenschapstoets

Het kabinet heeft met belangstelling kennisgenomen van de wetenschapstoets over het Groeifonds die op verzoek van de Kamer is uitgevoerd. Uit de wetenschapstoets volgt een aantal nuttige aanbevelingen. Hieronder wordt per thema toegelicht hoe de aanbevelingen zijn meegenomen bij de uitwerking van de voorliggende wet.

De toets concludeert dat de maatschappelijke opgave herkenbaar is en beveelt aan om brede welvaart een centrale rol te geven via maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's), om de beleidstheorie te onderbouwen en om ervaring met structuurbeleid te benutten. Brede welvaart heeft een duidelijke rol binnen het Groeifonds, omdat – naast een positief effect op het bbp – het saldo van maatschappelijke effect positief moet zijn om in aanmerking te komen voor bekostiging. De benadering gaat derhalve uit van de MKBA-benadering die in de wetenschapstoets wordt aanbevolen. Tegelijkertijd wordt er in de beoordeling rekening mee gehouden dat naar de aard van de voorstellen er geregeld onvoldoende precieze gegevens aanwezig zullen zijn voor een volledige MKBA. In die gevallen moet wel zo systematisch mogelijk een inzicht in de maatschappelijke effecten worden geboden. Verder zijn ervaringen vanuit het Fonds Economische Structuurversterking (FES) en vanuit fondsen in het buitenland meegenomen bij de opzet van het fonds. In de Groeistrategie voor Nederland op de lange termijn¹ onderbouwt het kabinet de noodzaak van hogere economische groei en de strategische keuze voor investeringen in de drie terreinen via een investeringsfonds. Daarnaast gaat bijlage L van de Kamerbrief Nationaal Groeifonds¹ uitgebreid in op de onderliggende beleidstheorie, conform de motie van Van Weyenberg en Dijkgraaf².

Wat betreft het ingezette beleidsinstrument concludeert de toets dat de investeringsthema's in lijn zijn met wetenschappelijke inzichten. Wel volgen uit de wetenschapstoets drie aanbevelingen voor de selectie van projecten. De eerste aanbeveling is om projecten vooraf te toetsen op marktfalen om het risico op verkeerde selectie te verkleinen. Het kabinet deelt deze aanbeveling en heeft dit aspect daarom ook al geïntegreerd in het huidige selectieproces. Het fonds treedt enkel op waar marktfinanciering niet tot stand komt. Een van de voorwaarden waaraan een voorstel moet voldoen is dan ook dat het additioneel is aan de markt. Pagina 14 en 15 van het propositieformulier^{Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.} geven de operationalisering van dit criterium en gaan in op de samenhang met marktfalen.

De tweede aanbeveling bij de ingezette beleidsinstrumenten is om de impact van het Groeifonds te vergroten door te kiezen voor een portfolioaanpak. De gedachte hierbij is dat bij de beoogde investeringsprojecten sprake is van inherente fundamentele onzekerheid, waardoor het onmogelijk is om op voorhand winnaars te selecteren. Het kabinet onderkent deze onzekerheid en is het ermee eens dat een portfolioaanpak kan helpen risico's te spreiden. Ook de commissie heeft hier duidelijk oog voor. In haar adviesrapport geeft de commissie aan 'de mogelijke synergieën en risicospreiding van projecten in de portefeuille mee te wegen'.

¹ Kamerstuk 29 696, nr. 7

² Kamerstuk 34 725, nr. 8

De derde aanbeveling bij de ingezette beleidsinstrumenten is om de deelname en de kans op succes van kleine en onervaren indieners beter te borgen. Het rapport geeft mee om de samenstelling van de commissie te heroverwegen en om een faciliteit op te richten die het fonds bij outsiders onder de aandacht brengt. Het kabinet ziet op dit moment geen aanleiding om het fonds extra onder de aandacht te brengen bij kleine indieners. Uiteindelijk zijn de kwaliteit van het voorstel, de impact op het verdienvermogen en het oordeel van de commissie doorslaggevend. Wel is het zo dat grotere investeringen een grotere kans hebben om een impact te maken op het verdienvermogen. Mede hierom geldt er een minimumbedrag van 30 miljoen euro.

Op het gebied van doeltreffendheid zijn de aanbevelingen om op macroniveau een indicatie te geven van een bbp-groeiambitie en daarnaast een systematiek uit te werken om de impact op portfolioniveau vast te stellen. De ambitie van het Groiefonds is het realiseren van een substantiële verhoging van de structurele economische groei, waarmee maatschappelijke doelstellingen en welvaart in brede zin gebaat zijn. Het vooraf voorspellen van de totale cumulatieve bbp-groei van alle projecten tezamen acht het kabinet daarbij niet realistisch. De focus ligt op monitoring van individuele projecten, om uiteindelijk middels een ex-post evaluatie een inschatting te kunnen maken van de gerealiseerde impact. Het kabinet neemt daarbij het advies ter harte om tijdig een systematiek uit te werken voor deze evaluaties. Gezien de verscheidenheid van de projecten is de verwachting dat binnen deze systematiek wel ruimte nodig is voor maatwerk.

De toets kent twee aanbevelingen bij het thema doelmatigheid: het analyseren van de rentescenario's en het duidelijk maken van de toegevoegde waarde ten opzichte van regulier beleid. In de Kamerbrief van 7 september 2020¹ is een analyse opgenomen over de lage rentestand. Daarnaast wordt in de systematiek van het berekenen van maatschappelijke kosten en baten al rekening gehouden met de rente: als die stijgt, leidt dit tot een hogere discontovoet en wordt de contante waarde van toekomstige baten kleiner. Het kabinet acht het daarbij niet wenselijk om de bekostiging vanuit het fonds te koppelen aan rentewijzigingen, vanwege de instabiliteit van die methodiek. Een van de lessen uit het FES is dat een voorspelbare voeding van het fonds belangrijk is. Bij de aanbeveling om de toegevoegde waarde van financiering ten opzichte van regulier beleid te verduidelijken merkt het kabinet op dat dit reeds voldoende gebeurt. Additionaliteit, zowel ten opzichte van privaat als publiek, is van groot belang voor de beoordeling. Zo is additionaliteit aan publieke investeringen expliciet een van de toegangspoortcriteria.

De financiële gevolgen voor het Rijk zijn uitgewerkt en beschreven in een door het parlement geaccordeerde begroting. Hierbij wordt aanbevolen vooraf heldere kaders te scheppen over de verwachte verdeling van kosten en baten tussen betrokken partijen. Het kabinet erkent het belang van deze aanbeveling. Ingediende projecten moeten daarom ten eerste additioneel zijn aan private investeringen. Indieners moeten daarnaast een onderbouwde financieringsmix aanleveren in hun voorstellen, zodat het Rijk geen disproportionele bijdrage levert. Daarbij is het maken van afspraken over hoe de kosten, baten en risico's verdeeld worden maatwerk, gegeven de zeer uiteenlopende aard van de verschillende projecten. Uit

de wetenschapstoets volgt de aanbeveling om onzekerheid over financierings- en exitkosten van projecten in beschouwing te nemen. Dit is naar opvatting van het kabinet voldoende ondervangen. Vanuit het Groeifonds kunnen geen structurele verplichtingen worden aangegaan, enkel incidentele bijdragen die overigens wel meerjarig kunnen zijn. Projectvoorstellen dienen daarom aan te geven hoe in structurele bekostiging zal worden voorzien. Bovendien moeten indieners in hun propositie aangeven hoe de exit-strategie eruitziet. In het geval het Groeifonds zou worden stopgezet, dan lopen de kasuitgaven die volgen uit reeds aangegane verplichtingen door vanuit het oogpunt van een betrouwbare overheid. Tot slot doet het rapport de aanbevelingen om voor het Groeifonds een Strategische Evaluatie Agenda op te stellen en om tijdig te starten met de uitwerking van monitoring en evaluatieopzet. Het kabinet neemt deze aanbeveling ter harte.