

Vergaderjaar 2020–2021

35 570 XIX

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Nationaal Groeifonds (XIX) voor het jaar 2021

Nr. 1

VOORSTEL VAN WET

Ontvangen 15 september 2020

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat ingevolge artikel 105 van de Grondwet de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Rijk bij de wet moet worden vastgesteld en dat artikel 2.1 van de Comptabiliteitswet 2016 bepaalt welke begrotingen tot de rijksbegroting behoren;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel 1

De bij deze wet behorende begrotingsstaat voor het jaar 2021 wordt vastgesteld.

Artikel 2

De vaststelling van de begrotingsstaat geschiedt in duizenden euro's.

Artikel 3

Indien het bij koninklijke boodschap van 15 september 2020 ingediende voorstel van wet tot vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën en de begrotingsstaat van Nationale Schuld voor het jaar 2021 (Kamerstuk [35 570 IX, nr. 1](#) en [2](#)) tot wet is of wordt verheven en artikel 4 van die wet in werking treedt of is getreden, treedt deze wet in werking met ingang van 1 januari van het onderhavige begrotingsjaar of, indien het Staatsblad waarin deze wet wordt geplaatst wordt uitgegeven op of na deze datum van 1 januari, met ingang van de dag na de datum van uitgifte van dat Staatsblad en werkt zij terug tot en met 1 januari.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,

Vastgestelde begrotingsstaat van het Nationaal Groeifonds (XIX) voor het jaar 2021 (bedragen x € 1.000)

Art. Omschrijving	Vastgestelde begroting		
	Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten
Totaal	4.000.000	1.000.000	0
Beleidsartikelen	3.995.500	995.500	0
1 Kennisontwikkeling	1.331.834	331.834	0
2 Research & development (R&D) en innovatie	1.331.833	331.833	0
3 Infrastructuur	1.331.833	331.833	0
Niet-beleidsartikelen	4.500	4.500	0
11 Apparaat Nationaal Groeifonds	4.500	4.500	0

Vergaderjaar 2020–2021

35 570 XIX

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Nationaal Groeifonds (XIX) voor het jaar 2021

Nr. 2

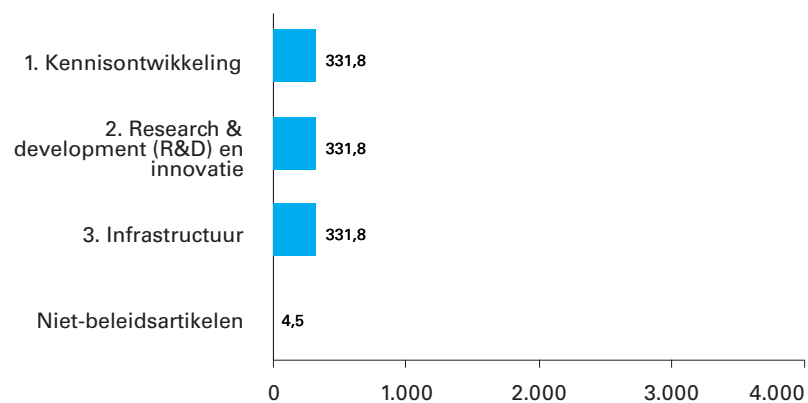
MEMORIE VAN TOELICHTING
Ontvangen 15 september 2020

INHOUDSOPGAVE

Geraamde uitgaven en ontvangsten	3
A. Artikelsgewijze toelichting bij het begrotingswetsvoorstel	4
B. Artikelsgewijze toelichting bij de begrotingsartikelen	5
1. Leeswijzer	5
2. Beleidsartikelen	12
Beleidsartikel 1 Kennisontwikkeling	12
Beleidsartikel 2 Research & development (R&D) en innovatie	15
Beleidsartikel 3 Infrastructuur	18
3. Niet-beleidsartikelen	20
Artikel 11 Apparaat Nationaal Groeifonds	20

GERAAMDE UITGAVEN EN ONTVANGSTEN

Figuur 1 Geraamde uitgaven verdeeld over beleidsartikelen en niet-beleidsartikelen (bedragen x € 1 mln). Totaal € 1.000,0 mln.



De geraamde ontvangsten op de beleidsartikelen en de niet-beleidsartikelen zijn nihil.

A. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ HET BEGROTINGSWETSVORSTEL

Wetsartikel 1

De begrotingsstaten die onderdeel zijn van de Rijksbegroting, worden op grond van artikel 2.3, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2016 elk afzonderlijk bij de wet vastgesteld.

Het wetsvoorstel strekt ertoe om de onderhavige begrotingsstaat voor het aangegeven jaar vast te stellen.

Alle voor dit jaar vastgestelde begrotingswetten tezamen vormen de Rijksbegroting voor dat jaar. Een toelichting bij de Rijksbegroting als geheel is opgenomen in de Miljoenennota.

Met de vaststelling van dit wetsartikel worden de uitgaven, verplichtingen en de ontvangsten vastgesteld. De in de begrotingsstaat opgenomen begrotingsartikelen worden in onderdeel B van deze memorie van toelichting toegelicht (de zogenoemde begrotingstoelichting).

Wetsartikel 3

Bij het voorstel van wet tot vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën en de begrotingsstaat van Nationale Schuld voor het jaar 2021 wordt de Comptabiliteitswet 2016 gewijzigd. De in die wet onder verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën voorgestelde wijziging houdt in dat de begroting van het Nationaal Groeifonds als niet-departementale begroting wordt toegevoegd aan de rijksbegroting, waarbij de Minister van Economische Zaken en Klimaat verantwoordelijk is voor het beheer van de begroting van het Nationaal Groeifonds. Aangezien de wijziging van de Comptabiliteitswet 2016 voorziet in de juridische grondslag voor het Nationaal Groeifonds, kan het voorstel van wet tot vaststelling van de begrotingsstaat van het Nationaal Groeifonds alleen in werking treden nadat de wijziging van de Comptabiliteitswet 2016 met terugwerkende kracht in werking is getreden. Daartoe ziet deze samenloopbepaling.

Als de genoemde wijziging van de Comptabiliteitswet 2016 in werking is getreden, treedt het voorstel van wet tot vaststelling van de begrotingsstaat van het Nationaal Groeifonds voor het jaar 2021 in beginsel in werking met ingang van 1 januari 2021. Indien het Staatsblad waarin deze wet wordt geplaatst wordt uitgegeven op of na 1 januari 2021, treedt zij in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte en werkt zij terug tot en met 1 januari 2021.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,

E.D. Wiebes

B. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ DE BEGROTINGSARTIKELLEN

1. Leeswijzer

Structuur van het Nationaal Groeifonds

In de Miljoenennota 2020 is 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. Het terrein R&D en innovatie omvat R&D- en innovatieprojecten in brede zin.

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.

Investeringen uit het fonds moeten gericht zijn op het lange termijn verdienvermogen op de lange termijn. Daarom komt het fonds op gepaste afstand van de politiek te staan. Om tot een goed, objectief en politiek onafhankelijk oordeel over de ingediende projecten te komen, krijgt een beoordelingsadviescommissie van onafhankelijke experts een belangrijke rol in het beoordelingsproces. 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 wordt in haar werkzaamheden bijgestaan door een secretariaat.

Deze onafhankelijke commissie zal de investeringsvoorstellen op basis van vooraf vastgestelde criteria beoordelen. Vervolgens brengt de commissie 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. De commissie houdt ook de voortgang van de projecten bij. De commissie rapporteert publiekelijk over haar werkzaamheden.

Tijdens de jaarlijkse Staat van de Economie zullen de fondsbeheerders (het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat) de investeringsplannen presenteren aan het parlement.

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 fonds wordt opgericht om de komende decennia forse investeringen in het verdienvermogen van Nederland op de lange termijn (20-30 jaar) te doen.

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 Economische Zaken en Klimaat en de Minister van Financiën treden gezamenlijk op als fondsbeheerders, onder andere verantwoordelijk voor de toegangspoort van het fonds en voor de samenstelling, benoeming en ontslag van de beoordelingsadviescommissie.

De drie investeringsterreinen (kennisontwikkeling, R&D en innovatie en fysieke infrastructuur) hebben elk een eigen artikel op deze begroting. Het budget is 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. De middelen komen pas daadwerkelijk tot besteding nadat er over een betreffend project positief is geadviseerd door de commissie 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 suppletore begroting voorgelegd aan het parlement, ter borging van het budgetrecht.

Er geldt een 100% eindejaarsmarge 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. Het fonds krijgt daarnaast een stabiel jaarlijks budget, om de continuïteit van de investeringen te waarborgen.

Takenpakket beoordelingsadviescommissie

De commissie opereert zelfstandig en beslist over haar eigen werkwijze en gebruik van analytische methoden. 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, 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.

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 beoordelingsadviescommissie

Stap 4: Toekenning budget uit het fonds

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. 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. 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 zien erop toe dat vakdepartementen een onbevooroordeelde en faciliterende rol spelen. 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 mln en de uitgaven moeten passen binnen de financiële kaders die voor het fonds gesteld worden.

Stap 2: De toegangspoort

Ingediende voorstellen gaan eerst door een toegangspoort. Deze toegangspoort wordt uitgevoerd door de fondsbeheerders 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 investerings-terreinen en of het additioneel is aan bestaande publieke investeringen. Ook moet het gaan om niet-reguliere, niet-structurele uitgaven, maar afgebakende investeringsprojecten.

Stap 3: Impactanalyse beoordelingsadviescommissie

Het primaire doel van het Groeifonds 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.

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. 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 besluitvormingsproces. 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. Investeringsuitgaven 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 en Innovatie 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.

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 Economische Zaken en Klimaat. 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.

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 demonstrenen 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 Financien het fonds zelf ook periodiek evalueren. Het fonds wordt elke vijf jaar geëvalueerd. Twee jaar na de oprichting zal ook een tussentijdse evaluatie plaatsvinden met bijzondere aandacht voor de governance.

Overig

In beleidsartikel 1 is de rol en verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken en Klimaat beschreven. Deze beschrijving is ook van toepassing op de beleidsartikelen 2 en 3. In de beleidsartikelen 2 en 3 wordt derhalve onder het kopje rol en verantwoordelijkheid verwezen naar de beschrijving van de rol en verantwoordelijkheid in beleidsartikel 1.

Ondergrenzen toelichtingen

Voor wat betreft het toelichten van significante verschillen in de uitgaven, ontvangsten en verplichtingen zijn de ondergrenzen gehanteerd zoals opgenomen in de onderstaande tabel.

Omvang begrotingsartikel (stand ontwerpbegroting) in € miljoen	Beleidsmatige mutaties (ondergrens in € miljoen)	Technische mutaties (ondergrens in € miljoen)
< 50	1	2
=> 50 en < 200	2	4
=> 200 < 1000	5	10
=> 1000	10	20

In sommige gevallen, waar politiek relevant, worden ook posten toegelicht beneden deze ondergrenzen.

2. Beleidsartikelen

Beleidsartikel 1 Kennisontwikkeling

A. Algemene doelstelling

Door middel van investeringen in kennisontwikkeling het verdienvermogen van Nederland versterken.

Investeringen 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.

B. Rol en verantwoordelijkheid

De Minister van Economische Zaken en Klimaat is verantwoordelijk voor de begroting van het Nationaal Groeifonds. De Minister van Financiën en de Minister van Economische Zaken treden op als fondsbeheerders van het Nationaal Groeifonds.

Ingediende projectvoorstellen gaan eerst door een toegangspoort die wordt uitgevoerd door de fondsbeheerders. Deze toegangspoort zorgt ervoor dat alleen voorstellen worden beoordeeld die aan de voorwaarden van het Groeifonds voldoen.

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. Op basis van het advies van de commissie neemt het kabinet op voordracht van de fondsbeheerders een besluit over welke projecten uit het fonds worden gefinancierd.

De minister draagt er zorg voor dat de financiële middelen vanuit het fonds via een bijdrage aan de betreffende departementale begroting beschikbaar komen voor de geselecteerde projecten. Afhankelijk van de projectvoorstellen kan er ook direct vanuit het fonds worden geïnvesteerd in de projecten. 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 Economische Zaken en Klimaat. Bij bijdragen aan andere begrotingen is dit de desbetreffende bewindspersoon.

C. Beleidswijzigingen

Dit betreft de eerste begroting van het Nationaal Groeifonds. De verdeling van de middelen over de projecten zal plaatsvinden op basis van het advies van de commissie en de uiteindelijke projectselectie. Eventuele budgettaire wijzigingen als gevolg daarvan zullen via een suppletore wet worden verwerkt.

D. Budgettaire gevolgen van beleid

Tabel 1 Tabel Budgettaire gevolgen van beleid beleidsartikel 1 (bedragen x € 1.000)							
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Verplichtingen	0	0	1.331.834	1.331.434	1.331.434	1.331.434	1.331.434
<i>waarvan</i> garantieverplichtingen	0	0	0	0	0	0	0
<i>waarvan</i> overige verplichtingen	0	0	1.331.834	1.331.434	1.331.434	1.331.434	1.331.434
Uitgaven	0	0	331.834	664.768	998.100	1.331.434	1.331.434
<i>waarvan</i> juridisch verplicht			0%				
Subsidies (regelingen)	0	0	331.834	664.768	998.100	1.331.434	1.331.434
Kennisontwikkeling	0	0	331.834	664.768	998.100	1.331.434	1.331.434
Bijdrage aan (andere) begrotingshoofdstukken	0	0	0	0	0	0	0
Ontvangsten	0	0	0	0	0	0	0

Budgetflexibiliteit

Het budget is niet juridisch verplicht. De eerste committeringen ten laste van het Nationaal Groeifonds zullen in 2021 plaatsvinden.

Meerjarenoverzicht Kennisontwikkeling

Tabel 2 Meerjarenoverzicht Kennisontwikkeling (x € 1.000)									
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Totaal
Verplichtingen Kennisontwikkeling	1.331.834	1.331.434	1.331.434	1.331.434	1.331.434				6.657.570
Uitgaven Kennisontwikkeling	331.834	664.768	998.100	1.331.434	1.331.434	1.000.000	667.000	333.000	6.657.570

E. Toelichting op de financiële instrumenten

Subsidies

Kennisontwikkeling

De beschikbare middelen voor 2021 voor het Nationaal Groeifonds zijn in gelijke delen verdeeld over de drie beleidsartikelen van het fonds: 1) Kennisontwikkeling; 2) Research & Development (R&D) en innovatie; 3) Infrastructuur. Er bestaan echter geen schotten tussen deze drie beleidsartikelen. Afhankelijk van de uiteindelijke projectselectie kan de verdeling van de

middelen over de beleidsartikelen anders uitvallen. In dat geval zal bij een (supplettoire) begroting een mutatie op de beleidsartikelen worden doorgevoerd.

Afhankelijk van de uiteindelijke projectselectie zullen op dit artikel de bijdragen aan de geselecteerde projecten op het terrein van kennisontwikkeling worden verantwoord. Indien dit gebeurt via een bijdrage aan een departementale begroting zal dit worden verantwoord onder Bijdrage aan (andere) begrotingshoofdstukken. Indien de uitgaven rechtstreeks ten laste van het fonds worden gebracht zal dit in de categorie subsidie worden verantwoord.

Bijdrage aan (andere) begrotingshoofdstukken

In deze categorie is nog geen budget geraamd. Zodra een definitief besluit is genomen over de te financieren projecten, zullen in deze categorie de bijdragen aan de departementale begrotingen ten behoeve van de geselecteerde projecten worden geraamd.

Beleidsartikel 2 Research & development (R&D) en innovatie

A. Algemene doelstelling

Investeren in innovatie en R&D met oog op productiviteitsgroei.

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 onderzoeksinfrastructuur als op startups en scale-ups, regelgeving en menselijk kapitaal. Investerings 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.

B. Rol en verantwoordelijkheid

De rol en verantwoordelijkheid van de minister is beschreven in beleidsartikel 1 van het Nationaal Groeifonds en is ook van toepassing op beleidsartikel 2.

C. Beleidswijzigingen

Dit betreft de eerste begroting van het Nationaal Groeifonds. De verdeling van de middelen over de projecten zal plaatsvinden op basis van het advies van de commissie en de uiteindelijke projectselectie. Eventuele budgettaire wijzigingen als gevolg daarvan zullen via een supplettoire wet worden verwerkt.

D. Budgettaire gevolgen van beleid

Tabel 3 Tabel Budgettaire gevolgen van beleid beleidsartikel 2 (bedragen x € 1.000)							
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Verplichtingen	0	0	1.331.833	1.331.433	1.331.433	1.331.433	1.331.433
<i>waarvan</i> garantieverplichtingen	0	0	0	0	0	0	0
<i>waarvan</i> overige verplichtingen	0	0	1.331.833	1.331.433	1.331.433	1.331.433	1.331.433
Uitgaven	0	0	331.833	664.766	998.100	1.331.433	1.331.433
<i>waarvan</i> juridisch verplicht			0%				
Subsidies (regelingen)	0	0	331.833	664.766	998.100	1.331.433	1.331.433
Research & development (R&D) en innovatie	0	0	331.833	664.766	998.100	1.331.433	1.331.433
Bijdrage aan (andere) begrotingshoofdstukken	0	0	0	0	0	0	0
Ontvangsten	0	0	0	0	0	0	0

Budgetflexibiliteit

Het budget is niet juridisch verplicht. De eerste committeringen ten laste van het Nationaal Groeifonds zullen in 2021 plaatsvinden.

Meerjarenoverzicht R&D en Innovatie

Tabel 4 Meerjarenoverzicht R&D en Innovatie (x € 1.000)									
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Totaal
Verplichtingen R&D en Innovatie	1.331.833	1.331.433	1.331.433	1.331.433	1.331.433				6.657.565
Uitgaven R&D en Innovatie	331.833	664.766	998.100	1.331.433	1.331.433	1.000.000	667.000	333.000	6.657.565

E. Toelichting op de financiële instrumenten

Subsidies

Research & development (R&D) en innovatie

De beschikbare middelen voor 2021 voor het Nationaal Groeifonds zijn in gelijke delen verdeeld over de drie beleidsartikelen van het fonds: 1) Kennisontwikkeling; 2) Research & Development (R&D) en innovatie; 3) Infrastructuur. Er bestaan echter geen schotten tussen deze drie beleidsartikelen. Afhankelijk van de uiteindelijke projectselectie kan de verdeling van de middelen over de beleidsartikelen anders uitvallen. In dat geval zal bij een (suppletore) begroting een mutatie op de beleidsartikelen worden doorgevoerd.

Afhankelijk van de uiteindelijke projectselectie zullen op dit artikel de bijdragen aan projecten op het terrein van research & development (R&D) en innovatie worden verantwoord. Indien dit gebeurt via een bijdrage aan een departementale begroting zal dit worden verantwoord onder Bijdrage aan (andere) begrotingshoofdstukken. Indien de uitgaven rechtstreeks ten laste van het fonds worden gebracht zal dit in de categorie subsidie worden verantwoord.

Bijdrage aan (andere) begrotingshoofdstukken

In deze categorie is nog geen budget geraamd. Zodra een definitief besluit is genomen over de te financieren projecten, zullen in deze categorie de bijdragen aan de departementale begrotingen ten behoeve van de geselecteerde projecten worden geraamd.

Beleidsartikel 3 Infrastructuur

A. Algemene doelstelling

Investeren in goede 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 in infrastructuur 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 ruimte 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.

B. Rol en verantwoordelijkheid

De rol en verantwoordelijkheid van de minister is beschreven in beleidsartikel 1 van het Nationaal Groeifonds en is ook van toepassing op beleidsartikel 3.

C. Beleidswijzigingen

Dit betreft de eerste begroting van het Nationaal Groeifonds. De verdeling van de middelen over de projecten zal plaatsvinden op basis van het advies van de commissie en de uiteindelijke projectselectie. Eventuele budgettaire wijzigingen als gevolg daarvan zullen via een suppletore wet worden verwerkt.

D. Budgettaire gevolgen van beleid

Tabel 5 Tabel Budgettaire gevolgen van beleid beleidsartikel 3 (bedragen x € 1.000)							
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Verplichtingen	0	0	1.331.833	1.331.433	1.331.433	1.331.433	1.331.433
<i>waarvan</i> garantieverplichtingen	0	0	0	0	0	0	0
<i>waarvan</i> overige verplichtingen	0	0	1.331.833	1.331.433	1.331.433	1.331.433	1.331.433
Uitgaven	0	0	331.833	664.766	998.100	1.331.433	1.331.433
<i>waarvan</i> juridisch verplicht			0%				
Bijdrage aan (andere) begrotingshoofdstukken	0	0	331.833	664.766	998.100	1.331.433	1.331.433
Infrastructuur	0	0	331.833	664.766	998.100	1.331.433	1.331.433
Ontvangsten	0	0	0	0	0	0	0

Budgetflexibiliteit

Het budget is niet juridisch verplicht. De eerste committeringen ten laste van het Nationaal Groeifonds zullen in 2021 plaatsvinden.

Meerjarenoverzicht Infrastructuur

Tabel 6 Meerjarenoverzicht Infrastructuur (x € 1.000)									
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Totaal
Verplichtingen Infrastructuur	1.331.833	1.331.433	1.331.433	1.331.433	1.331.433				6.657.565
Uitgaven Infrastructuur	331.833	664.766	998.100	1.331.433	1.331.433	1.000.000	666.000	334.000	6.657.565

E. Toelichting op de financiële instrumenten

Bijdrage aan (andere) begrotingshoofdstukken

Infrastructuur

De beschikbare middelen voor 2021 voor het Nationaal Groeifonds zijn in gelijke delen verdeeld over de drie beleidsartikelen van het fonds: 1) Kennisontwikkeling; 2) Research & Development (R&D) en innovatie; 3) Infrastructuur. Er bestaan echter geen schotten tussen deze drie beleidsartikelen. Afhankelijk van de uiteindelijke projectselectie kan de verdeling van de middelen over de beleidsartikelen anders uitvallen. In dat geval zal bij een (suppletore) begroting een mutatie op de beleidsartikelen worden doorgevoerd.

Afhankelijk van de uiteindelijke projectselectie zullen op dit artikel de bijdragen aan projecten op het terrein van infrastructuur worden geraamd. Naar verwachting gebeurt dit via een bijdrage aan een departementale begroting of een fonds (zoals het infrastructuurfonds of het deltafonds).

3. Niet-beleidsartikelen

Artikel 11 Apparaat Nationaal Groeifonds

A. Budgettaire gevolgen

Tabel 7 Budgettaire gevolgen artikel 11 Apparaat Nationaal Groeifonds (bedragen x € 1.000)							
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Verplichtingen	0	0	4.500	5.700	5.700	5.700	5.700
Uitgaven	0	0	4.500	5.700	5.700	5.700	5.700
Ontvangsten	0	0	0	0	0	0	0

B. Toelichting op de uitgaven

Dit betreft de uitgaven ten behoeve van de ondersteuning van de beoordelingsadviescommissie in de beoordeling en selectie van projecten en de uitgaven ten behoeve van de ondersteunende processen in het kader van het fondsbeheer van het Nationaal Groeifonds. De nadere onderverdeling van deze uitgaven naar personele en materiële uitgaven zal in de 1e supplettoire begroting 2021 worden verwerkt op basis van de dan bestaande inzichten.