Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2021–2022

35 976 Tijdelijke regels inzake instelling van een Nationaal Groeifonds (Tijdelijke wet Nationaal Groeifonds)

F

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juni 2022

Met deze brief geef ik, mede namens de Minister van Economische Zaken en Klimaat, de Minister voor Klimaat en Energie, de Minister voor Natuur en Stikstof en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, invulling aan enkele toezeggingen. Tijdens het wetgevingsoverleg over het Nationaal Groeifonds heeft het kabinet toegezegd om nader in te gaan op de verhouding tussen het Nationaal Groeifonds, Invest-NL en de nieuw op te richten fondsen volgend uit het coalitieakkoord. In de startnota is aangekondigd dat uw Kamer bij Voorjaarsnota wordt geïnformeerd over de vormgeving van de nieuwe fondsen. Bij het debat over de startnota is tevens toegezegd om uw Kamer nader te informeren over de financiering van de fondsen. Verder heeft het kabinet toegezegd voor de Voorjaarsnota een brief aan het parlement te sturen over een robuust mechanisme in het Klimaatfonds voor besluitvorming en governance. Tot slot is bij de behandeling van de instellingswet voor het Nationaal Groeifonds in de Eerste Kamer door de leden van de fracties van Groenlinks en de PvdA gevraagd welke positie de fondsen innemen in het transitiebeleid. Hier wordt in deze brief nader op ingegaan.

De toezeggingen gaan over een breed palet aan onderwerpen. Ze hebben met elkaar gemeen dat ze gaan over instrumenten waarmee de overheid investeert in de samenleving en dat ze betrekkelijk recent zijn ingericht of aangekondigd. In het bijzonder gaat het om het Nationaal Groeifonds, Invest-NL, het Klimaatfonds en het Transitiefonds landelijk gebied en natuur (hierna: Transitiefonds). De introductie van deze nieuwe fondsen roept de begrijpelijke vraag op hoe deze zich tot elkaar verhouden. Zo zijn enkele fondsen bijvoorbeeld deels gericht op investeringen in een duurzame toekomst. Het is van belang dat de reikwijdte van ieder fonds voldoende is afgebakend. Deze brief beoogt over de verhouding tussen de desbetreffende fondsen meer duidelijkheid te scheppen. Daarnaast is relevant dat naast de reeds genoemde nieuwe fondsen in het coalitie-akkoord ook een intensivering is opgenomen voor het Fonds onderzoek

kst-35976-F
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2022

en wetenschap. Deze intensivering wordt niet vormgegeven als formeel begrotingsfonds, maar wordt als een reguliere post op de begroting van de Minister van OCW begroot en verantwoord. Ook die keuze wordt in deze brief nader toegelicht.

De brief gaat achtereenvolgens in op 1) Invest-NL in relatie tot het Nationaal Groeifonds, het Klimaatfonds en het Transitiefonds, 2) de verhouding tussen het Nationaal Groeifonds, Klimaatfonds en het Transitiefonds, 3) de voortgang en inrichting van het Klimaatfonds en het Transitiefonds, en 4) de middelen voor het Fonds onderzoek en wetenschap. Voorafgaand vindt u hieronder eerst een kort overzicht van de diverse instrumenten.

Overzicht instrumenten

Instrument	Doel
Invest-NL	Het revolverend financieren van ondernemingen die Nederland duurzamer en innovatiever willen maken.
Nationaal Groeifonds	Het vergroten van het duurzaam verdienvermogen van Nederland.
Klimaatfonds	Het investeren in maatregelen ten behoeve van de gestelde doelen voor broeikasgasreductie.
Transitiefonds landelijk gebied en natuur	Het bekostigen van maatregelen, voor het terugdringen van stikstofbelasting van de natuur, de reductie van emissies van broeikasgassen door landbouw en landgebruik, het beschermen en ontwikkelen van de natuur, het tijdig voldoen aan de Kaderrichtlijn water, en de verduurzaming van de landbouw om tijdens de transities in het landelijk gebied perspectief te bieden aan de landbouw.
Fonds Onderzoek en wetenschap	Het duurzaam investeren in hoger onderwijs, onderzoek en wetenschap, en innovatie. Hiermee geeft het kabinet een krachtige impuls aan de brede kennisbasis, een kennisintensieve samenleving en de economie.

1. Invest-NL in relatie tot Nationaal Groeifonds, Klimaatfonds en Transitiefonds

De instrumenten verschillen van elkaar in de doelstelling, zoals ook blijkt uit het bovenstaande overzicht. Invest-NL is daarnaast ook wezenlijk anders van aard omdat het in tegenstelling tot de fondsen een financieringsinstrument is. Het is vormgegeven als naamloze vennootschap (N.V.), als staatsdeelneming. Het opereert op afstand van de overheid en is gericht op rendabele projecten met maatschappelijke meerwaarde waarbij de marktfinanciering niet tot stand komt. Het Nationaal Groeifonds besteedt middelen in de vorm van subsidies en kent geen financiële rendementsdoelstelling. Ook het Klimaatfonds en het Transitiefonds kennen geen financiële rendementsdoelstelling. Overlap tussen Invest-NL en deze nieuwe fondsen is niet aannemelijk. Het Klimaatfonds en het Transitiefonds zijn, net als het Nationaal Groeifonds, geen financieringsinstrument.

Inhoudelijk heeft Invest-NL de meeste overeenkomsten met het Nationaal Groeifonds. Het Nationaal Groeifonds heeft als doel om het duurzaam verdienvermogen van Nederland te vergroten via twee pijlers: Kennisontwikkeling, en Onderzoek, Ontwikkeling en Innovatie (R&D&I). Daarmee bevorderen beide initiatieven innovatie in Nederland. Ook kan het Nationaal Groeifonds, net als Invest-NL, investeringen doen in groeibedrijven (start- en scale-ups). Het verschil tussen beide initiatieven zit dan ook met name in de rendementseis: investeringen van Invest-NL moeten financieel renderen, investeringen van het Nationaal Groeifonds hoeven dat niet. Dit verschil in de rendementseis is ook te zien aan voorwaarden die worden gesteld aan private additionaliteit. De toets van private additionaliteit is onder te verdelen in drie delen:

- Is marktfinanciering mogelijk? Het criterium van private additionaliteit bij het Nationaal Groeifonds houdt in dat als een business case

gemaakt kan worden met een financieel marktconform rendement, een voorstel door de markt gefinancierd dient te worden en niet vanuit het Nationaal Groeifonds.
- Is marktfinanciering mogelijk via Invest-NL? Voor initiatieven die met marktconform risicodragend kapitaal gefinancierd zouden kunnen worden maar waar marktpartijen niet (volledig) willen instappen is financiering vanuit Invest-NL het aangewezen instrument. Invest-NL dient daarbij additioneel te zijn aan de markt.
- Is er geen marktfinanciering mogelijk? Een project kan worden ingediend bij het Nationaal Groeifonds indien een voorstel niet door de markt of volledig door Invest-NL kan worden opgepakt.

Het verschil in rendementseis tussen het Nationaal Groeifonds en Invest-NL kan in de praktijk ertoe leiden dat het voor partijen die op zoek zijn naar financiering aantrekkelijker kan zijn om eerst bij het Nationaal Groeifonds een aanvraag in te dienen, terwijl Invest-NL of andere private financiers logischer zijn. In het advies van de Adviescommissie Nationaal Groeifonds over de tweede beoordelingsronde[1], dat recent met uw Kamer is gedeeld, benadrukt de adviescommissie bij meerdere aanvragen het belang van het beter in kaart brengen van de mogelijkheden voor cofinanciering (bijvoorbeeld met Invest-NL). Er wordt bezien of Invest-NL een rol kan vervullen in het zoeken naar een optimale balans in enerzijds (private) financiering met een rendementseis en aanvullende subsidiemiddelen vanuit onder meer het Nationaal Groeifonds. Deze optimale samenstelling van private middelen (bijvoorbeeld aandelenkapitaal) en publieke middelen (bijvoorbeeld subsidies) wordt *blended finance* genoemd. In het advies van de adviescommissie over de tweede ronde van het Nationaal Groeifonds is dan ook voor een drietal aanvragen de voorwaarde gesteld te verkennen in hoeverre blended finance vanuit Nationaal Groeifonds, Invest-NL en eventuele private financiers mogelijk is. Deze rol vergt wel een herijking van enkele uitgangspunten zoals opgenomen in de toelichting bij de Machtigingswet tot oprichting van Invest-NL.

Invest-NL is zowel in de eerste als de tweede ronde van het Nationaal Groeifonds betrokken geweest bij de additionaliteitstoets op voorstellen. Ook voor toekomstige rondes van het Nationaal Groeifonds zal een optimale wisselwerking van de verschillende initiatieven van belang zijn. Met name daar waar bedrijven werken aan innovaties en technologie die maatschappelijke doelen bereiken, maar ook privaat verdienvermogen opleveren, kan het meerwaarde bieden om middelen van het Nationaal Groeifonds voor eerste risico's en/of een onrendabele top te combineren met het revolverend investeringskapitaal van Invest-NL. Het Nationaal Groeifonds en Invest-NL onderzoeken momenteel de mogelijkheden voor het verder intensiveren van hun samenwerking hierin. Het kan bijvoorbeeld toegevoegde waarde hebben om aan de voorkant van een beoordelingsronde samen te beoordelen of een project in aanmerking komt voor financiering door Invest-NL, Groeifonds of door beide (blended finance), waarbij de governance van het Nationaal Groeifonds gerespecteerd dient te worden. Daarbij zal ook rekening worden gehouden met de toepasselijke Europese staatssteunregels en het goedkeuringsbesluit van de Europese Commissie waarmee de oprichting en kapitalisatie van Invest-NL werd goedgekeurd.

[1] Commissie Nationaal Groeifonds: Rapport tweede beoordelingsronde | Rapport | Rijksoverheid.nl

2. Verhouding tussen het Nationaal Groeifonds, Klimaatfonds en Transitiefonds

Voor de mogelijke samenloop tussen enerzijds het Nationaal Groeifonds en anderzijds het Klimaatfonds en het Transitiefonds geldt ten eerste dat de doelstellingen van de fondsen verschillen. Voorstellen voor het Nationaal Groeifonds dienen bij te dragen aan het duurzaam verdienvermogen. Het Klimaatfonds zal gericht zijn op de klimaatdoelstellingen en het Transitiefonds zal gericht zijn op de wettelijke doelen in het landelijk gebied (zie nadere toelichting onder punt 3). De doelen worden wettelijk vastgelegd en bieden zo een kader om te bepalen of voorstellen in aanmerking komen voor financiering uit een bepaald fonds. Bovendien is in het wetsvoorstel voor het Nationaal Groeifonds publieke additionaliteit als eis opgenomen. Publieke additionaliteit houdt in dat het voorstel aanvullend is aan bestaande of geplande publieke investeringen en niet valt binnen het bestaande beleid en instrumentarium van de overheid. Omdat de additionaliteitseis voor het Nationaal Groeifonds is vastgelegd, zijn de beleidsmatige doelen van de nieuwe fondsen het startpunt en wordt overlap voorkomen. Indien voorstellen bijdragen aan de doelen en voldoen aan de criteria van de nieuwe fondsen, dan kunnen deze vanuit de nieuwe fondsen worden gefinancierd. Als projecten die daaraan bijdragen ook een positief effect hebben op het duurzaam verdienvermogen, dan voldoen deze investeringen vanuit het oogpunt van het Nationaal Groeifonds niet aan het criterium van publieke additionaliteit. Voor projecten die al zijn of nog worden gefinancierd vanuit het Nationaal Groeifonds geldt dat deze mogelijk ook, als positief neveneffect naast de bijdrage aan het duurzaam verdienvermogen, kunnen bijdragen aan de doelen van respectievelijk het Klimaatfonds en het Transitiefonds. Dat er positieve effecten zijn op het gebied van klimaat of stikstof betekent niet noodzakelijkerwijs dat de projecten voldoen aan alle criteria voor deze fondsen. Zo kan het zijn dat de klimaat- of stikstofimpact te klein of te onzeker is. Zolang niet aannemelijk is dat ze vanuit deze fondsen gefinancierd kunnen worden kunnen dergelijke projecten worden ingediend voor financiering vanuit het Nationaal Groeifonds.

Gezien de doelstellingen en de gehonoreerde projecten tot nu toe bij het Nationaal Groeifonds lijkt er meer kans op overlap te bestaan tussen het Nationaal Groeifonds en het Klimaatfonds dan tussen het Nationaal Groeifonds en het Transitiefonds. Projecten van het Nationaal Groeifonds kunnen van belang zijn voor het behalen van de klimaatdoelen. Het huidige beeld is dat bij het Klimaatfonds de focus meer zal liggen op de opschaling en uitrol van technieken, terwijl via het Nationaal Groeifonds geïnvesteerd kan worden in de ontwikkeling van nieuwe technologieën indien deze bijdragen aan het duurzaam verdienvermogen. Op het gebied van de aanleg van energie-infrastructuur is de afbakening helder. Met het verdwijnen van de infrastructuurpijler uit het Nationaal Groeifonds, waaronder ook energie-infrastructuur viel, zijn investeringen in de aanleg van energie-infrastructuur niet langer mogelijk uit het Nationaal Groeifonds. De inhoudelijke afbakening tussen de fondsen zal nader worden uitgewerkt gedurende de verdere vormgeving van beide nieuwe fondsen.

Bij de behandeling van de instellingswet voor het Nationaal Groeifonds in de Eerste Kamer is door de leden van de fracties van Groenlinks en de PvdA gevraagd welke positie de fondsen innemen in het transitiebeleid. Daarbij is specifiek gevraagd hoe het Nationaal Groeifonds zich als aanjager van publieke investeringen verhoudt tot de twee andere instrumenten voor doelmatig en doeltreffend transitiebeleid: beprijzen en normeren. Daarbij geldt allereerst dat het Nationaal Groeifonds is bedoeld voor het vergroten van het duurzaam verdienvermogen van Nederland. Dat kan met voorstellen die ook bijdragen aan transities, maar dat is geen

voorwaarde. In de praktijk zullen voorstellen regelmatig bijdragen aan transities omdat daar kansen liggen voor het duurzaam verdienvermogen. De Adviescommissie Nationaal Groeifonds beoordeelt voorstellen ook binnen de bredere beleidsmix, waarbij gekeken wordt of een subsidie het meest geëigende instrument en of andere maatregelen zoals normering (daarnaast) nodig zijn. Het Klimaatfonds en het Transitiefonds zijn specifiek ingericht om transities tot stand te brengen, maar zijn slechts een onderdeel van het totale transitiebeleid. Het beleidsprogramma Klimaat en Energie bevat een overzicht van alle relevante maatregelen die het kabinet neemt, en bewaakt de samenhang tussen deze maatregelen. Zo is transitiebeleid altijd een mix van normering, beprijzing en subsidies/investeringen. Het kabinet neemt daarom ook een aantal fiscale maatregelen om vergroening te stimuleren. Daarnaast is er voor de energietransitie een aantal andere regelingen beschikbaar buiten het Klimaatfonds, zoals de SDE++. Binnen het Klimaatfonds en het Transitiefonds zal het kabinet steeds kijken naar de passende beleidsmix bij de vormgeving van maatregelen, inclusief subsidiering, normering en beprijzing,

3. Voortgang en inrichting Klimaatfonds en Transitiefonds

Proces vorming begrotingsfondsen

Het Klimaatfonds en het Transitiefonds worden bij wet ingesteld op grond van artikel 2.11 van de Comptabiliteitswet 2016. De instellingswetten regelen de doelen, de aard van de uitgaven en de bekostiging van de fondsen, en wijzen een fondsbeheerder aan. Momenteel worden wetsvoorstellen voor de oprichting van het Klimaatfonds en het Transitiefonds voorbereid. De wetsvoorstellen zijn eind april 2022 voorgelegd ter internetconsultatie[2] en ter advisering aangeboden aan de Algemene Rekenkamer en het Adviescollege Toetsing Regeldruk. Er wordt gestreefd beide wetsvoorstellen in het najaar aan het parlement aan te bieden. De voorgestelde inrichting van de fondsen is pas definitief nadat de instellingswetten door het parlement zijn behandeld en goedgekeurd. Het streven is beide instellingswetten 1 juli 2023 in werking te laten treden, waarna de eerste fondsbegrotingen ingediend kunnen worden op Prinsjesdag 2023 voor het begrotingsjaar 2024. In beide wetsvoorstellen is een horizonbepaling opgenomen in lijn met de motie Heinen-Grinwis.[3] Deze bepaling is vergelijkbaar met de horizonbepaling in de Tijdelijke wet Nationaal Groeifonds. De Tweede Kamer ontvangt bij Prinsjesdag een proeve van de nieuwe begrotingsfondsen, in lijn met de motie Segers-Hermans.[4] Verder vallen het Klimaatfonds en het Transitiefonds, zoals reeds in de startnota gemeld, onder het nieuwe deelplafond Investeringen. Dit investeringsplafond geeft meer flexibiliteit om het investeringsritme aan te passen, doordat het plafond automatisch mee beweegt wanneer investeringsuitgaven onder het plafond naar latere jaren schuiven.

Fondsbeheerder

Op grond van de Comptabiliteitswet 2016 kent ieder begrotingsfonds een minister die met het beheer van het fonds is belast. Die «fondsbeheerder» is formeel verantwoordelijk voor het begrotingsbeheer en het financieel beheer van het begrotingsfonds, net als een vakminister verantwoordelijk is voor de eigen departementale begroting. Er is sprake van medefondsbeheer als er gekozen wordt om meer dan één minister met het beheer te belasten. Voorgesteld wordt om de Minister voor Klimaat en Energie aan

[2] Zie www.internetconsultatie.nl/klimaatfonds en www.internetconsultatie.nl/twt.
[3] Kamerstukken II, vergaderjaar 2021/22, 35 925, nr. 148.
[4] Kamerstukken II, vergaderjaar 2021/22, 35 788, nr. 137.

te wijzen als fondsbeheerder voor het Klimaatfonds. Voor het Transitiefonds wordt voorgesteld de Minister voor Natuur en Stikstof aan te wijzen als fondsbeheerder. De Minister van Financiën wordt voor beide fondsen geen medefondsbeheerder. Deze constructie waarborgt dat duidelijk is welke minister verantwoordelijk is voor het begrotingsfonds. Daarnaast brengt het minder praktische beheerslasten met zich mee. Hoewel de Minister van Financiën geen medefondsbeheerder zal zijn, is deze op diverse manieren formeel betrokken bij de fondsen. Zo is de Minister van Financiën conform de Comptabiliteitswet 2016 belast met het toezicht op het begrotingsbeheer van het Rijk. Ook worden alle begrotingswetsvoorstellen door de Minister van Financiën aangeboden aan het parlement. Specifiek voor begrotingsfondsen geldt daarnaast dat de instellingswet altijd door de Minister van Financiën wordt medeondertekend.

Verplichtingen en uitgaven op korte termijn

Zowel de klimaat- als de stikstofopgave vragen om tijdig handelen. Vanwege deze urgentie zal het kabinet de komende tijd bezien welke uitgaven op korte termijn al noodzakelijk zijn. Daarbij past enige terughoudendheid, juist omdat de instellingswetten en een volledig geborgd besluitvormingsproces nog niet gereed zijn. Het kabinet zal mogelijke uitgaven en verplichtingen zo goed als mogelijk beoordelen op onder meer urgentie, doelmatigheid en doeltreffendheid, en bij de ontwerpbegroting voor 2023 aan uw Kamer voorleggen. Op die manier kunnen deze uitgaven en verplichtingen meelopen in de parlementaire behandeling van de begroting.

Inrichting Klimaatfonds

Hieronder wordt op hoofdlijnen ingegaan op onder meer de doelstelling van het fonds en het besluitvormingsproces. Het besluitvormingsproces wordt op dit moment verder uitgewerkt en hierover zult u op een later moment worden geïnformeerd.

Het Klimaatfonds heeft als doel om bij te dragen aan de klimaatdoelen, zoals vastgelegd in de Klimaatwet. In het coalitieakkoord is voor dit fonds een bedrag van 35 miljard euro voor de periode tot en met 2030 aangekondigd. De Klimaatfonds middelen zijn bestemd voor maatregelen die additioneel zijn aan reeds bestaande klimaatmaatregelen, zoals de SDE++ en andere subsidies om verduurzaming te bevorderen. De doelen van het fonds in het wetsvoorstel sluiten aan bij de doelen uit het coalitieakkoord. Dat betekent dat het fonds bedoeld is voor een CO_2-neutrale elektriciteitsproductie en energievoorziening, en het stimuleren van verduurzaming in het bedrijfsleven en de gebouwde omgeving. Op die manier kent het fonds een duidelijke focus, maar blijft tegelijkertijd enige flexibiliteit bestaan in de vormgeving van de klimaatmaatregelen die uit het fonds gefinancierd kunnen worden.

Het kabinet vindt een duidelijk en gestructureerd besluitvormingsproces bij het Klimaatfonds van belang. Departementen die gebruik willen maken van middelen uit het fonds voor bijvoorbeeld een subsidieregeling kunnen daarvoor een onderbouwd voorstel indienen bij de fondsbeheerder. Deze beoordeelt de voorstellen aan de hand van verschillende criteria en/of uitgangspunten. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel zal dit nader beschrijven.

Ook is voorzien dat de fondsbeheerder in het besluitvormingsproces gebruik maakt van onafhankelijke advisering. De kennis van onafhankelijke experts kan helpen om aspecten zoals technische realiseerbaarheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van de voorstellen inzichtelijker te

maken, en om zo objectief mogelijk een oordeel te kunnen vellen over de plannen. Het kabinet werkt de komende periode uit op welke manier deze onafhankelijke advisering het beste toegepast kan worden in het besluitvormingsproces.

Het voorstel is dat de fondsbeheerder vervolgens, nadat voorstellen zijn beoordeeld, een meerjarenprogramma zal opstellen. Het meerjarenprogramma biedt een overzicht van de uitgaven die vanuit het fonds worden gefinancierd en wordt een product dat nauw aansluit bij bestaande publicaties van het kabinet in de klimaatcyclus, zoals de jaarlijkse Klimaatnota. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt daarnaast voorgesteld dat er één besluitvormingsmoment per jaar komt dat aansluit bij de bestaande begrotingscyclus. Dat biedt de mogelijkheid tot een jaarlijkse integrale afweging over het toekennen van middelen vanuit het fonds. Daarbij is het van belang dat voorstellen objectief worden getoetst, zoals uitgesproken in de motie Heinen-Grinwis.[5] Voor de parlementaire behandeling is het van belang dat de besteding van middelen en de onderbouwing hiervan helder inzichtelijk wordt gemaakt, in lijn met de motie Van Dijk.[6] Vanaf de eerste suppletoire begroting 2024 zullen de middelen vanuit het Klimaatfonds worden overgeboekt naar departementale begrotingen, van waaruit de maatregelen na parlementaire goedkeuring van de begroting worden gefinancierd.

Inrichting Transitiefonds

Met het Transitiefonds zullen landbouw- en natuurmaatregelen worden bekostigd die nodig zijn om de samenhangende doelen voor natuur, stikstof, water en klimaat te realiseren met het oog op de invulling van de verplichtingen die voortvloeien uit de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn, de Kaderrichtlijn water en het Verdrag van Parijs. De doelen voor klimaat richten zich op landbouw en landgebruik. De Minister voor Natuur en Stikstof schetst in haar hoofdlijnenbrief de kaders voor de integrale aanpak op de bovenstaande doelen.[7] De verduurzaming van de landbouw is een randvoorwaarde voor het succesvol behalen van de wettelijke opgaven. Hiermee wordt aangesloten bij de doelen van het fonds, zoals die zijn omschreven in het coalitieakkoord. Omdat maatregelen voor realisatie van de doelen goed aan moeten sluiten op de specifieke situatie in gebieden, zal er per gebied maatwerk geboden moeten worden. Dit vraagt een intensieve samenwerking van het Rijk met gebiedspartijen, in het bijzonder de provincies als gebiedsregisseur. In het coalitieakkoord is opgenomen dat met provincies bestuurlijke afspraken gemaakt worden om voorwaarden aan het vrijgeven van rijksbudget vast te leggen.

Het is van belang dat uitgaven vanuit het fonds bijdragen aan de realisatie van maatregelen om de gestelde doelen te realiseren. Er wordt daarom een samenhangend stelsel van kaders en afspraken ingericht voor de zorgvuldige beoordeling van gebiedsprogramma's, maatregelpakketten en toedeling van middelen. De «governance van het fonds» wordt momenteel nader uitgewerkt. Het betreft onder meer het opstellen van een meerjarenprogramma en spelregels om invulling te geven aan een zorgvuldig proces van besluitvorming over de realisatie van maatregelen gericht op het realiseren van de doelen die met het fonds beoogd worden. Daarbij is in lijn met de motie Heinen-Grinwis toetsing op een doeltreffende en doelmatige besteding van middelen van belang, waarvoor de minister externe expertise zal betrekken. Het kabinet werkt de komende periode uit op welke manier deze onafhankelijke toets het beste vormge-

[5] Kamerstukken II, vergaderjaar 2021/22, 35 925, nr. 149.
[6] Kamerstukken II, vergaderjaar 2021/22, 35 925, nr. 157
[7] Kamerstukken II, vergaderjaar 2021/22, 33 576, nr. 265.

geven kan worden. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt daarnaast voorgesteld dat er één besluitvormingsmoment per jaar komt dat aansluit bij de bestaande begrotingscyclus. Dat biedt de mogelijkheid tot een jaarlijkse integrale afweging over het toekennen van middelen vanuit het fonds.

Uitgangspunt van de governance is te gaan werken met een meerjarenprogramma, zoals ook gebruikelijk is bij andere begrotingsfondsen (Deltafonds, Mobiliteitsfonds, Nationaal Groeifonds en het in te richten Klimaatfonds). De Minister voor Natuur en Stikstof stelt het meerjarenprogramma op, dat in ieder geval een budgettair overzicht bevat en zichtbaar maakt hoe de financiële middelen van het fonds worden verdeeld over verschillende beleidsterreinen en de verschillende ontvangers. Tevens bevat het meerjarenprogramma een weergave van de voortgang van de realisatie van de met het fonds gefinancierde maatregelen. De minister stelt jaarlijks, in samenspraak met betrokken bewindspersonen, het meerjarenprogramma vast en biedt dit na goedkeuring in de ministerraad aan het parlement aan, gelijktijdig met de indiening van het wetsvoorstel tot vaststelling van de fondsbegroting. Met het inzichtelijk maken van de besteding van middelen en de onderbouwing hiervan, geeft ook het Transitiefonds zo invulling aan de motie Van Dijk.[8]

Het Meerjarenprogramma brengt de maatregelen samen die uit het fonds worden gefinancierd en daarmee invulling geven aan de doelen van het fonds. Dit omvat maatregelen of maatregelpakketten uit de gebiedsprogramma's en landelijke (bron)maatregelen, die geheel of gedeeltelijk bekostigd worden uit het fonds.

Financiering van uitgaven voor de fondsen

Tijdens het debat over de Startnota heeft de heer Van Raan (PvdD) gevraagd naar de financiering van het Klimaatfonds en het Transitiefonds. Het Klimaatfonds en het Transitiefonds worden gefinancierd op dezelfde wijze als andere uitgaven. Dat wil zeggen dat wordt gekeken naar het totaalsaldo van alle verwachte uitgaven en inkomsten in een begrotingsjaar. Als er een begrotingstekort is wordt er extra geld geleend. Als er een overschot is dan kan extra schuld worden afgelost. De fondsen worden niet separaat gefinancierd. Op deze wijze wordt het geld ook pas daadwerkelijk geleend als het te verwachten is dat er een uitgave zal zijn. Dit voorkomt dat er meer schuld wordt aangetrokken dan daadwerkelijk noodzakelijk voor de beoogde (en door het parlement geautoriseerde) uitgaven.

Om de lagere rentes zoveel mogelijk vast te leggen heeft het Agentschap van het Ministerie van Financiën de afgelopen periode de gemiddelde looptijd van de schuld fors verlengd. De huidige doelstelling is om de gemiddelde looptijd te verlengen van 6,6 jaar eind 2019 richting 8 jaar uiterlijk in 2025.[9] Daarmee wordt beoogd meer budgettaire zekerheid te creëren door de huidige lage rentes voor langere tijd vast te leggen. Het Agentschap ligt nu goed op koers om deze doelstelling te halen. Na het behalen van het doel van 8 jaar zal het Agentschap jaarlijks blijven beoordelen wat een gepaste gemiddelde looptijd is rekening houdend met marktomstandigheden, de ontwikkeling van de financieringsbehoefte en de samenstelling van de schuld.

---

[8] Kamerstukken II, vergaderjaar 2021/22, 35 925, nr. 157.
[9] Begin 2016 was de gemiddelde looptijd nog 5,3 jaar.

4. Intensivering onderzoek en wetenschap

Tot slot zijn in het coalitieakkoord middelen vrijgemaakt voor het Fonds onderzoek en wetenschap. Het Fonds is tijdelijk van aard; er is in totaal 5 miljard euro beschikbaar voor tien jaar. Het fonds zet in op zowel korte- als langetermijneffecten. Het gaat om het aanjagen van veranderingen die ook na tien jaar effect zullen hebben. Met het oprichten van een fonds zijn verschillende processen en procedures gemoeid, die voor een kleiner fonds niet altijd doelmatig zijn. Alles afwegende heeft het kabinet ervoor gekozen de intensivering vorm te geven als reguliere posten op de begroting van OCW.[10] Het fonds zal expliciet en integraal zichtbaar gepresenteerd en verantwoord worden in de jaarlijkse begroting en verantwoording van het Ministerie van OCW. De middelen worden zichtbaar gemaakt in een extracomptabele tabel die in de Beleidsagenda van de OCW-begroting wordt opgenomen en jaarlijks wordt bijgehouden. De tabel beslaat de hele periode van het fonds (2022 t/m 2031). Dit stelt het parlement in staat om op de inzet van deze fondsmiddelen zicht te houden en bevordert het debat over inzet en wijzigingen van die inzet. Het budgetrecht van het parlement is onverkort van toepassing op de geplande uitgaven. Om te borgen dat het fonds op de korte en lange termijn effect heeft, en om de samenhang tussen de instrumenten te optimaliseren, zijn monitoring, evaluatie en bijsturing zeer belangrijk. Uw Kamer zal verder geïnformeerd worden over de vormgeving, doelstellingen, monitoring, evaluatie en bijsturing in de beleidsbrief Hoger Onderwijs en Wetenschap in juni 2022.

De Minister van Financiën,
S.A.M. Kaag

[10] Een beperkt deel voor Onderzoeksfaciliteiten voor Toegepast Onderzoek en Europese Partnerschappen wordt begroot en verantwoord op de begroting van EZK.