



Rijksoverheid

Waar voor ons geld

IBO Publieke investeringen in
een politiek-bestuurlijke context



Waar voor ons geld

IBO Publieke investeringen in een politiek-bestuurlijke
context

Inhoud

VOORWOORD	4
SAMENVATTING	7
1. INLEIDING	11
1.1 AANLEIDING	11
1.2 DOEL EN CENTRALE VRAAGSTELLING	12
1.3 OPBOUW VAN HET ONDERZOEK	12
2. PUBLIEKE INVESTERINGEN: DEFINITIES, BELEIDSMIX EN BELEIDSPROCESSEN	13
2.1 DEFINITIES	13
2.1.1 De statistische definitie van publieke investeringen	13
2.1.2 Uitgebreider investeringsbegrip aansluitend op de economische (welvaarts)theorie	14
2.1.3 Het politieke perspectief op publieke investeringen	15
2.1.4 Afbakening van publieke investeringen in dit onderzoek	15
2.2 INVESTEREN IS MAAR ÉÉN VAN DE MANIEREN OM TE INTERVENIËREN ALS OVERHEID	16
2.3 BELEIDSPROCESSEN: VAN BELEIDSVORBEREIDING TOT INVESTERING	17
2.3.1 Vormgeving van beleid: agendavorming, visie en doelstellingen	18
2.3.2 Beleidsvoorbereiding	18
2.3.3 Monitoring van de doelen en evaluatie van beleid	20
3. BEGROTINGSBELEID EN FONDSVORMING	21
3.1 ELEMENTAIRE ASPECTEN VAN HET BEGROTINGSBELEID	21
3.2 REDENEN VOOR FONDSVORMING OP DE RIJKSBEGROTING	21
3.2.1 Begrotingstechnische mogelijkheden voor verwerking van publieke investeringen	22
3.2.2 Inrichting in begrotingsartikelen	25
3.2.3 Inrichting in begrotingsfondsen	25
4. LESSEN VOOR PUBLIEKE INVESTERINGEN	28
4.1 ALGEMENE LESSEN VOOR PUBLIEKE INVESTERINGEN	28
4.2 LESSEN VOOR BEGROTINGSFONDSEN	34
5. AANBEVELINGEN EN HANDELINGSPERSPECTIEVEN	41
5.1 STEL HET DOEL VAN BELEID CENTRAAL	41
5.2 WEEG INVESTEREN ALTIJD GOED AF, OOK TEGEN ANDERE VORMEN VAN OVERHEIDSINGRIJPEN	42

5.3	INTEGREER KENNIS, KENNISONTWIKKELING EN DOORLOPEND LEREN IN DE VORMGEVING EN INRICHTING VAN INVESTERINGEN	44
5.4	MAAK WELOVERWOGEN KEUZES BIJ DE VORMGEVING VAN FONDSEN	45
6.	LITERATUURLIJST	48

BIJLAGE 1	TAAKOPDRACHT	52
BIJLAGE 2	SAMENSTELLING WERKGROEP	55
BIJLAGE 3	LIJST MET AFKORTINGEN	56

Voorwoord

Hoe kan het kabinet zo doeltreffend en doelmatig mogelijk investeren in de grote opgaven waar onze maatschappij voor staat? Deze vraag staat centraal in dit Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO). De opdracht van het kabinet voor dit IBO werd gepubliceerd bij de Miljoenennota in september 2021, enkele maanden voor de start van dit kabinet. De relevantie is sindsdien behoorlijk toegenomen. Voornamelijk door het coalitieakkoord van Rutte IV met historisch grote investeringen van onder meer 35 miljard euro voor een klimaat- en transitiefonds, een stikstoffonds van 25 miljard euro en 7,5 miljard voor goede ontsluiting van nieuwe woningen. Publieke investeringen in deze opgaven zijn van belang voor de brede welvaart van onze toekomstige generaties.

Naast steun voor deze grootse investeringen werd in het publieke debat de afgelopen maanden ook gewaarschuwd voor de risico's die samen gaan met deze omvangrijke ambities. Er klonken reacties uit de journalistiek en wetenschap als *"Het geld is er, maar concrete doelen en goede plannen moeten nog volgen"*; *"Wordt ander instrumentarium dan het inzetten van publiek geld voldoende overwogen?"*; *"Is er voldoende capaciteit bij overheids- en marktpartijen die het daadwerkelijk moeten doen?"*. Dit waren niet alleen de geluiden binnen het publiek debat, ze kwamen ook kraakhelder door via de door de werkgroep van dit IBO geraadpleegde onafhankelijke deskundigen.

In dit IBO stellen wij als werkgroep vast dat deze risico's er zijn. We zullen ook wijzen op lessen uit het verleden om hiermee om te gaan. We geven bovendien de boodschap af dat in de politiek-bestuurlijke context die lessen niet altijd voldoende geïnternaliseerd zijn. Het is nodig om daadwerkelijk te leren van bestaande lessen. Tegelijkertijd zijn er de laatste jaren al veel stappen gezet: zo zijn de ervaringen van het Fonds Economische Structuurversterking meegenomen in de vormgeving van het Nationaal Groeifonds en is met de omvorming van het Infrastructuurfonds naar het Mobiliteitsfonds de reikwijdte verbreed. Een goede toepassing van het bestaande instrumentarium, aangevuld met de aanbevelingen uit dit rapport kunnen ervoor zorgen dat de doeltreffendheid en doelmatigheid voldoende aandacht krijgen.

Om risico's te bedwingen bedenkt de overheid vaak nieuwe regels en procedures. Dit betekent extra bureaucratie en dat willen we vermijden. De werkgroep stelt daarom enkele nieuwe instrumenten voor, maar is niet gezwicht voor het toevoegen van onnodige en ingewikkelde regelgeving. Bestaande instrumenten zoals het integraal afwegingskader (IAK) en de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) kunnen we vaker toepassen.

Een belangrijke meerwaarde van dit IBO zit in de reflectie op, en suggestie voor mogelijke aanpassing van, de politiek-bestuurlijke cultuur. De roep aan de politiek om snelle en daadkrachtige oplossingen voor maatschappelijke problemen klinkt luider en luider. Dat is begrijpelijk, maar schept een cultuur waarin het broodnodige realisme en de transparantie van bewindspersonen over de planning van investeringen naar de achtergrond verdwijnt, en er onvoldoende aandacht is voor samenwerking over de domeinen. Gebrekkig inzicht in wat de markt en overheid in de praktijk aan kan is hiervan ook het resultaat. Het politieke bestuur is nu teveel gericht op uitputting van middelen en dat kan de blik op de langetermijnoplossingen bovendien doen vervagen. Daardoor verliest de overheid in doeltreffendheid en doelmatigheid.

De uitstraling van daadkracht en snelheid, die gepaard gaat met de keuze voor investeringen, wekt doorgaans positieve reacties op. Het risico daarvan is dat deze cultuur in stand blijft ten koste van die van doeltreffendheid en doelmatigheid. Tegen deze dynamiek is wellicht geen enkele aanbeveling uit dit IBO bestand. Daarom roepen wij naast de opvolging van de aanbevelingen - die vooral procesmatig en inhoudelijk van aard zijn - op tot het voeren van een dialoog over Haagse mechanismen die de goede toepassing van het huidige instrumentarium en deze aanbevelingen in de weg kunnen staan. Vanzelfsprekend is ook de Tweede Kamer hierbij een belangrijke gesprekspartner.

Dit IBO is tot stand gekomen dankzij de grote inzet en het harde werk van de werkgroep en het secretariaat. Het waren extra drukke tijden door de opeenvolgende geopolitieke ontwikkelingen en de start van een nieuw Kabinet. Ik heb een bijzondere gedrevenheid ervaren bij de leden van de werkgroep en het secretariaat om een bijdrage te leveren aan goed besteed belastinggeld voor huidige en toekomstige generaties. Waar voor ons geld, z gezegd. Ik hoop dat dit IBO de navolging krijgt die het verdient. Graag bedank ik de leden van de werkgroep en het secretariaat voor de geïnvesteerde tijd en energie!

Alida Oppers

Voorzitter *IBO Publieke investeringen in een politiek-bestuurlijke context*

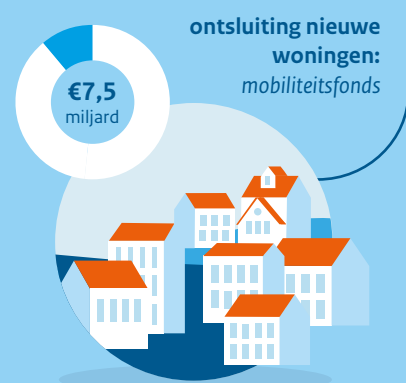
Waar voor ons geld



IBO Publieke investeringen in een politiek-bestuurlijke context: Hoe kan het kabinet zo doelmatig en doeltreffend mogelijk investeren in grote maatschappelijke opgaven?

Problemanalyse

Nederland staat voor grote maatschappelijke opgaven. Het kabinet kiest daarbij voor historisch grote investeringen.



- **Opgaven moeten opgepakt worden, maar met doeltreffende en doelmatige plannen.** Investeren is complex en kost tijd. Bovendien blijven de resultaten van investeringen nu vaak achter bij ambities. Door inflatie, schaarstes en gebrek aan concrete plannen neemt dat risico toe.



Adviezen



Stel het doel van het beleid centraal

Formuleer een concrete beleidsdoelstelling en wees duidelijk over de manier waarop de investering bijdraagt aan dat doel. Stuur niet op de uitputting van middelen.

Hulpmiddelen: Integraal Afwegingskader (IAK) CW3.1: 'Beleidskeuzes uitgelegd'. Benut verantwoording investeringsplafond.



Weeg investeren altijd goed af

Weeg investeren goed af tegen andere manieren van overheidsingrijpen, zoals normeren en beprizen of een combinatie van manieren. Houd rekening met schaarstes, inflatie en beschikbare capaciteit.

Investeren vraagt om: prioriteren, evalueren en regelmatig wegen, waar nodig: plannen en ambities bijstellen.



Verbeter de kennisfunctie

Benut kennis in het hele proces van voorbereiding, uitvoering en monitoring van investeringen. Geef kennis een duidelijke plek in het beleid. Wees transparant en maak bijsturen mogelijk.

Verbeter kennis door: Standaard monitoring van het coalitieakkoord. Versterk de kennisbasis bij departementen. Aandacht voor evaluaties (ex ante, ex durante en ex post).



Maak keuzes bij vormgeving fondsen

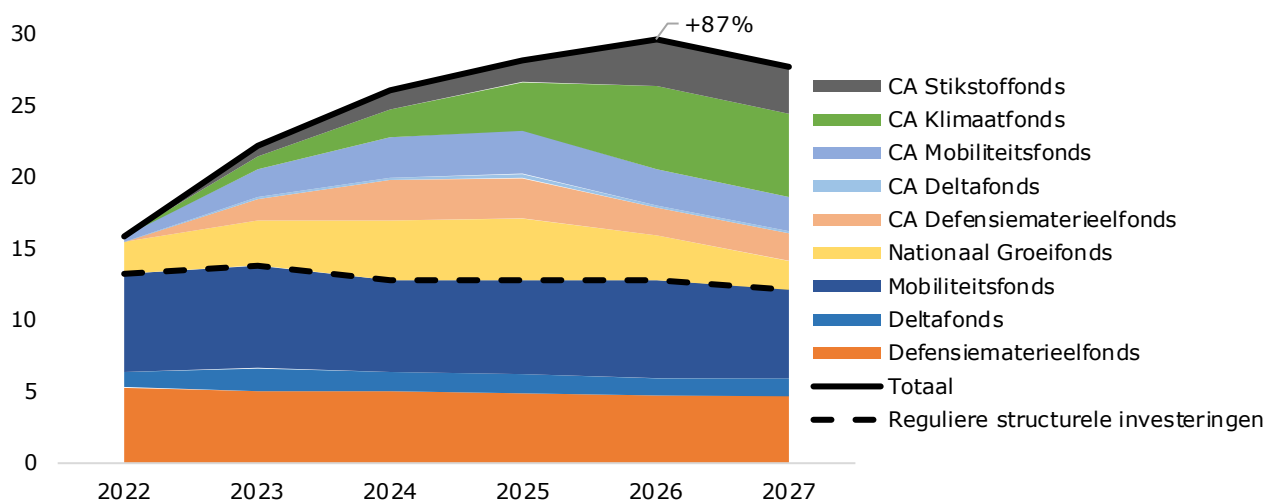
Zorg voor balans tussen: planningszekerheid, doorzettingsmacht bewindspersonen, controle op doelmatigheid en doeltreffendheid, en parlementaire controle. Communiqueer over uitruilen. Zie toe op additionaliteit en synergie.

Richt de governance juist in: Sluit aan bij doelstellingen en uitruilen. Benut evaluaties voor de integrale aanpak van opgaven en additionaliteit. Onderzoek het instellen van een Rijks-coördinatiemechanisme.

Samenvatting

De politiek kiest voor historisch grote investeringen. Maatschappelijke opgaven als klimaatverandering, duurzaamheid en de woningbouw vragen om ingrijpende veranderingen. Politici zien investeren voor veel van deze maatschappelijke problemen als een belangrijk onderdeel van de oplossing. Het coalitieakkoord van Rutte IV onderstreept dit (zie figuur S-1). Door onder andere een klimaat- en transitiefonds van €35 miljard, een stikstoffonds van €25 miljard, en €7,5 miljard voor goede ontsluiting van nieuwe woningen in te stellen, is het beschikbare geld om te investeren historisch hoog. Publieke investeringen kunnen maatschappelijke opgaven adresseren en transities aanjagen. Ze zijn van belang voor de brede welvaart van onze toekomstige generaties. Deze ambitieuze doelen stellen extra hoge eisen aan de onderbouwing en uitvoering van de plannen en aan de onderlinge samenwerking. Tegelijkertijd moeten veel ambities nog worden uitgewerkt in doelmatige en doeltreffende plannen. En juist dat is nodig om de ambities doen slagen.

Figuur S-1 Ontwikkeling publieke investeringen naar soort, 2022-2027 (x mld €)



Bron: Begrotingsstanden & Regeerakkoord Rutte IV

Er was brede kritiek op de investeringsambities. Kort na de presentatie van het coalitieakkoord verschenen verschillende kritische geluiden van economen, planbureaus en bestuurders. Een gezamenlijk opiniestuk van economen in het NRC getiteld 'Rutte IV dreigt miljarden te verspillen' vat de zorgen duidelijk samen: 'Wij roepen op tot een doelmatiger besteding van schaars publiek geld én om hierover volledige transparante verantwoording af te leggen'. Tegelijkertijd verwelkomden veel experts de omvangrijke investeringen vanwege het belang om opgaven als klimaat en stikstof aan te pakken. Een deel van hun kritiek richtte zich op het gebrek aan concrete doelmatige en doeltreffende plannen. Geld gaat dan op zoek naar een bestemming. Ook wezen critici erop dat niet duidelijk is hoe de omvang van fondsen zich verhoudt tot de beoogde oplossingen van de maatschappelijke vraagstukken.

Investeren is complex, het kost tijd om doeltreffende en doelmatige plannen te ontwikkelen en de krappe arbeidsmarkt zorgt voor vertraging bij de uitvoering. Het risico dat geld op zoek gaat naar een bestemming blijkt ook uit achterblijvende resultaten in de praktijk. Het is immers niet eenvoudig om snel extra te investeren – zeker als er nog geen concrete plannen zijn. Het kost tijd om plannen te ontwikkelen en zo tot investeringen te komen.

Planbureaus (CPB, 2021 [1] en PBL, 2021 [1]) stellen dat er, gegeven de krappe arbeidsmarkt, rekening mee moet worden gehouden dat niet alle geplande middelen binnen de kabinetsperiode doeltreffend en doelmatig kunnen worden besteed. Het CPB veronderstelt zelfs in de doorrekening van het coalitieakkoord dat de voorgenomen investeringen niet allemaal in de voorgestelde tijdsduur gedaan zullen worden. Onder andere voor de woningbouw, Defensie en klimaat en milieu plaatst het CPB kanttekeningen omdat 'bijvoorbeeld nog niet in detail bekend is hoe de extra middelen worden besteed'. Dit realisme is niet goed terug te zien in de begrotingen en het coalitieakkoord. De ramingen wijken sterk af van de uiteindelijke investeringen. Het is daarom van belang te kijken waarom we al dan niet tot investeringen komen en daarvan te leren en zo nodig bij te sturen.

Investeren is niet altijd het meest doeltreffende en doelmatige instrument. Investeren is een ogenschijnlijk 'pijnloze' oplossing in vergelijking met alternatieve beleidsinstrumenten, zoals normeren en beprijzen. Het gaat daarom gepaard met minder politieke en maatschappelijke weerstand. De druk om te investeren is dan ook groot. Niet elke opgave kan met een investering worden opgelost en investeren is zeker niet altijd de meest doelmatige oplossing. Het kan doelmatiger zijn een mix van instrumenten te gebruiken. Het kost niettemin ook tijd om zicht te krijgen op de beste mix van beleidsinstrumenten en dat past niet altijd bij de snelle politieke dynamiek. Daarbij wordt tussentijds vrijwel nooit kritisch bezien of een bepaalde investering nog de juiste oplossing is. Dit is echter wel van belang. Elke euro kan immers maar één keer worden uitgegeven.

De politiek kiest er in toenemende mate voor om fondsen te gebruiken om te investeren. Fondsen bieden meerjarige zekerheid en enige weerstand tegen de waan van de dag. Dit sluit goed aan bij de langetermijndoelstelling van investeringen en maakt het minder vatbaar voor de druk om minder te investeren bij tegenvallers op de begroting. Desondanks bestaat het risico dat fondsmiddelen gebruikt worden om financiële dekking te verschaffen aan reguliere begrotingen. Heldere doelstellingen en additionaliteitscriteria (een fonds is echt een aanvulling op reguliere begrotingen) verkleinen dit risico. Het is bij de vorming van een fonds belangrijk om hier oog voor te hebben. Een fonds kan alleen helpen versnellen bij de aanpak van maatschappelijke problemen als dit bovenop bestaand beleid komt.

De werkgroep doet vier hoofdaanbevelingen voor doelmatig en doeltreffend investeringsbeleid. In de hoofdaanbevelingen wordt nadrukkelijk aandacht gevraagd voor bestaande processen en toetskaders en eerder geleerde lessen. Er is immers veel ervaring met investeren. Bij de inrichting van de nieuwe fondsen kan nadrukkelijk geleerd worden van ervaringen met bestaande fondsen. De sleutel tot doelmatig en doeltreffend investeren ligt juist in het samenspel tussen de politiek en de ambtenarij, en niet zozeer in nieuwe *checks and balances*. De politiek vraagt vaak om daadkracht en daar past het snel beschikbaar stellen van geld bij, terwijl bij sommige problemen juist een goede analyse en het bijbehorende geduld gewenst is. Met de volgende aanbevelingen kunnen de doelmatigheid en doeltreffendheid van investeringen verhoogd worden:

- 1. Stel het doel van het beleid centraal:** ten eerste, begin met duidelijke beleidsdoelen. Geef helder aan wat het doel is van een investering en maak tijdens alle fases van het beleidsproces duidelijk hoe de investering bijdraagt aan dit doel. Expliciteer zo concreet mogelijk de uiteindelijke beoogde doelen en effecten van een investering en communiceer en debatteer hierover. Heb hierbij oog voor tegenstrijdige beleidsdoelen of interactie tussen beleidsdoelen van verschillende opgaven, ook op de lange termijn. *Beleidskeuzes*

uitgelegd (CW3.1) en het Integraal Afwegingskader (IAK) zijn goede hulpmiddelen hierbij (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2020). En ten tweede: stuur niet op uitputting van middelen. Het uitgeven van geld is geen doel op zich. Toch concentreert het politieke debat zich nog te vaak op het achterblijven van de besteding van begrote middelen, zonder daarbij oog te hebben voor de onderliggende oorzaken. Communiceer bij vertragingen daarom over de achterliggende oorzaken en geef een inhoudelijk onderbouwde nieuwe planning voor het bereiken van de beleidsdoelstellingen. Faciliteer het inhoudelijke debat over de optimale inzet van capaciteiten om het beleidsdoel te bereiken. Benut hierbij zowel begrotingsgegevens als informatie over de inhoud.

2. Weeg investeren altijd goed af, ook tegen andere vormen van overheidsingrijpen:

investeren is complex en duurt lang. Projecten kunnen door allerlei redenen vertragen, zoals arbeidstekorten, beperkte beschikbaarheid van grondstoffen of vertragingen bij leveranciers. Wees bij de keuze voor investeringen realistisch in de ambitie en houdt daarbij rekening met schaarstes en risico's. Ontwikkel daartoe een integrale uitvoeringstoets om de politiek te helpen keuzes te maken binnen de schaarse uitvoeringscapaciteit van overheidsorganisaties en marktpartijen. Investeringen kunnen een krachtig middel zijn, maar het is zeker niet altijd de meest doeltreffende, doelmatige en rechtvaardige manier van ingrijpen. Een combinatie van verschillende soorten ingrepen – bijvoorbeeld investeren én informeren, normeren én beprijzen – kan nodig zijn om tot een doeltreffende en doelmatige beleidsmix te komen. Bekijk ook de mogelijkheden en potentie die private partijen hebben om bij te dragen aan oplossingen en definieer de noodzakelijke rol van de overheid als aanvulling daarop. Bij de aangekondigde investeringen uit het coalitieakkoord dient de besteding van middelen nog verder uitgewerkt te worden. Prioriteer daarom de uitwerking van concrete projecten en weeg regelmatig of de investeringsplannen nog in verhouding staan tot het behalen van de beoogde doelen. Zorg dat definitieve toekenning van middelen pas volgt na de onderbouwing van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de plannen.

3. Integreer kennis, kennisontwikkeling, en doorlopend leren in de vormgeving en inrichting van investeringen:

dit is noodzakelijk voor goede uitvoering, aanbesteding, monitoring en bijsturing. Onderzoek en vergelijk mogelijke beleidsopties. Bij voorkeur in een vroegtijdig stadium van besluitvorming, maar beter laat dan nooit. Ontwikkel en benut kennis in de voorbereiding, uitvoering en monitoring van investeringen, en zorg dat kennis voor het adresseren van complexe opgaven en transities verder ontwikkeld wordt. Zorg dat er voldoende kennis aanwezig is bij de departementen, dat er continu geleerd wordt door nieuwe inzichten en kennisontwikkeling, en dat de departementen dit meenemen in beleid en beleidsaanpassingen. Naast een goede evaluatieprogrammering via Strategische Evaluatie Agenda's adviseren we een beknopte, jaarlijkse monitor van de voortgang van het coalitieakkoord. Hierbij kan ook aandacht besteed worden aan de uitvoerbaarheid van het voorgenomen beleid zoals bij de vorige aanbeveling voorgesteld.

4. Maak weloverwogen keuzes bij de vormgeving van fondsen:

het coalitieakkoord formuleert vier aandachtspunten voor de inrichting van de fondsen, namelijk planningszekerheid, doorzettingsmacht van verantwoordelijke bewindspersonen, controle op doelmatigheid en doeltreffend door de minister van Financiën en stevige parlementaire controle en democratische legitimering. Deze principes zijn niet onverminderd verenigbaar.

Planningszekerheid vergt bijvoorbeeld juist bescherming tegen de politieke waan van de dag en dus beperking van de doorzettingsmacht van verantwoordelijke bewindspersonen. Het is van belang dat de politiek hier duidelijke keuzes maakt, uitruilen afweegt en hier helder over communiceert, bijvoorbeeld bij de Instellingswetten van de fondsen. Zoek verder naar synergie over meerdere beleidsterreinen heen en zorg tegelijkertijd dat fondsen elkaar én de reguliere begrotingen aanvullen. Bij evaluaties dient hier aandacht voor te zijn. Het instellen van een Rijkscoördinatiemechanisme voor investeringen kan bijdragen aan een integrale aanpak van maatschappelijke opgaven.

1. Inleiding

1.1 AANLEIDING

Aanleiding van dit IBO is de toegenomen populariteit van publieke investeringen. Nog tijdens de uitvoering van het onderzoek presenteerde Rutte IV een historisch ruimhartig coalitieakkoord. Er kwamen miljarden beschikbaar om grote maatschappelijke vraagstukken op te lossen, zonder concrete plannen.

Door investeringsmiddelen vrij te maken om grote transitievraagstukken aan te pakken, stralen politici draagkracht uit. Investeren wordt voor veel maatschappelijke problemen gezien als een belangrijk onderdeel van de oplossing. En dat is het ook, mits het doelmatig en doeltreffend gebeurt. Opgaven als klimaatverandering, verduurzaming van het voedselsysteem, en de woningbouwopgave vragen immers om ingrijpende veranderingen (Rli, 2021 [1]; PBL, 2021 [2]). Publieke investeringen in deze opgaven zijn van belang voor de brede welvaart van onze toekomstige generaties. Miljarden beschikbaar stellen is echter relatief makkelijk gedaan. Doelen en ambities behalen is daarentegen een stuk moeilijker. Het is in de praktijk uiterst complex om doeltreffende en doelmatige investeringen te identificeren en vervolgens te realiseren, zeker op korte termijn.

Bovendien moet er, door tekorten aan arbeidskrachten en materiaal, rekening mee worden gehouden dat niet alle geplande middelen binnen de beoogde periode kunnen worden besteed. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) signaleert bijvoorbeeld het risico dat de extra middelen minder doelmatig worden besteed doordat ze vooral gaan zitten in prijsstijgingen (PBL, 2021 [1]). Het Centraal Planbureau (CPB, 2022) wijst er verder op dat de kabinetsplannen zorgen voor een toename van de financiële lasten voor toekomstige generaties. Bovendien, als politici meer middelen tot hun beschikking hebben, kunnen ook minder goede ideeën doorgang vinden. Aan de andere kant kan de overheid door geld voor investeringen te reserveren, marktpartijen de zekerheid bieden dat zij een transitie gaat stimuleren.

Ondanks succesvolle investeringsplannen uit het verleden – denk aan de ontwikkeling van de infrastructuur in Nederland – en algemeen geaccepteerde nut en noodzaak voor doelmatige en doeltreffende investeringen, was er stevige kritiek op de beoogde investeringsplannen vanuit de media en de wetenschap. Belangrijk argument hierbij was dat er naast investeringen ook andere beleidsinstrumenten zijn die mogelijk passender zijn in bepaalde situaties. Denk bijvoorbeeld aan beprijzen, normeren of het aanpassen van wet- en regelgeving. Investeren in langetermijnopgaven, zoals klimaat, kunnen ervoor zorgen dat toekomstige, nog grotere opgaven worden voorkómen. Maar om optimaal doeltreffend beleid te maken moet er gekeken worden naar de bredere beleidsmix. Ofwel, een combinatie van investeren, beprijzen en normeren.

Om richting te geven aan bovenstaande zet dit IBO de redenen uiteen om te investeren en biedt het zicht op wat er voor de nieuwe investeringsambities te leren valt uit eerdere ervaringen. De aanbevelingen van dit IBO zijn onderverdeeld in vier hoofdaanbevelingen: stel het doel van het beleid centraal; weeg investeren altijd goed af, ook tegen andere vormen van overheidsingrijpen; integreer kennis en doorlopend leren in de vormgeving en inrichting van investeringen; maak weloverwogen keuzes bij de vormgeving van fondsen.

1.2 DOEL EN CENTRALE VRAAGSTELLING

Het doel van dit IBO is om het kabinet handreikingen te doen om zo doelmatig en doeltreffend mogelijk te investeren om zo maatschappelijke doelen te bereiken. De centrale vraag is daarmee: hoe kan het instrumentarium voor overheidsinvesteringen zo goed mogelijk ingezet worden om deze opgaven doeltreffend en doelmatig op te pakken, gegeven de politiek-bestuurlijke context? Hierbij nemen we mee dat veel van de beoogde investeringen via fondsen zullen verlopen zoals aangekondigd in het coalitieakkoord. De uitgebreide taakopdracht van dit IBO is opgenomen in bijlage 1. Onder doeltreffend verstaat dit IBO dat investeringen optimaal bijdragen aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen. Doelmatigheid geeft aan in hoeverre de prestaties en effecten van de investering tegen de laagste maatschappelijke kosten worden bewerkstelligd. Het kan iets zeggen over of de investeringen het beste instrument zijn, en zo ja, of de vormgeving van de investering vervolgens optimaal is. Dat wil zeggen met zo efficiënt mogelijk of met zo min mogelijk negatieve bijeffecten.

1.3 OPBOUW VAN HET ONDERZOEK

Allereerst beschrijven we het theoretisch raamwerk achter publieke investeringen en de beleidspraktijk (Hoofdstuk 2) en de relatie tussen publieke investeringen, het begrotingsbeleid en de begrotingssystematiek (Hoofdstuk 3). Vervolgens analyseren we ervaringen rondom het instrumentarium van investeringen (Hoofdstuk 4). We sluiten het rapport af met onze aanbevelingen en handelingsperspectieven (Hoofdstuk 5).

2. Publieke investeringen: definities, beleidsmix en beleidsprocessen

2.1 DEFINITIES

Statistici, economen, politici en burgers gebruiken verschillende definities voor (publieke) investeringen. De statistische definities, zoals die uit de Nationale Rekeningen, zijn geschikt voor het maken van macro-economische statistieken en worden ook veel gebruikt in beleid. De economische definitie is geschikt voor meer algemeen economische analyses. Deze benadering is te linken met brede welvaart, zo vallen investeringen in versterking van biodiversiteit, onderwijs en gezondheidszorg er ook onder. De brede definitie die wordt gebruikt door politici, namelijk overheidsuitgaven die zij als positief kwalificeren, is vanuit hun rol logisch, maar is weinig onderscheidend. Gemene deler is dat investeringen in alle definities uitgaven betreffen. De één schaart er alleen andere uitgaven onder dan de andere. Andere manieren van overheidsingrijpen, zoals regelgeving, belastingheffing en beprijzing worden niet als publieke investeringen gezien.

2.1.1 DE STATISTISCHE DEFINITIE VAN PUBLIEKE INVESTERINGEN

Internationale afspraken over economische statistiek (de Nationale Rekeningen) definiëren investeringen als bepaalde uitgaven aan vaste activa. Overheidsinvesteringen worden gedaan door de Rijksoverheid, provincies, waterschappen, gemeentes en overheidsinstellingen als scholen, universiteiten en ProRail. Vaste activa bestaan zowel uit materiële activa zoals infrastructuur, vastgoed en militaire systemen, als immateriële activa zoals R&D en software.

Investeringen in vaste activa vergroten de economische kapitaalgoederenvoorraad. Onderhoudskosten die nodig zijn om de productiecapaciteit van de kapitaalgoederen in stand te houden, worden niet beschouwd als investeringen. Groot onderhoud en verbeteringen die bijdragen aan de levensduur of productiecapaciteit van kapitaalgoederen zijn wel investeringen. Tegenover een investering staat een kapitaalgoed dat ook weer verkocht kan worden. Dit is vergelijkbaar met hoe bedrijven en huishoudens omgaan met investeringen. Zo investeren bedrijven bijvoorbeeld in kapitaalgoederen en huishoudens in huizen. Omdat er tegenover de uitgave in dit geval een bezit staat dat eventueel verkocht kan worden, kan hiervoor een schuld worden aangegaan. Over de statistische definitie zijn veel internationale afspraken, waardoor er een groot aantal (internationaal vergelijkbare) cijfers beschikbaar is.

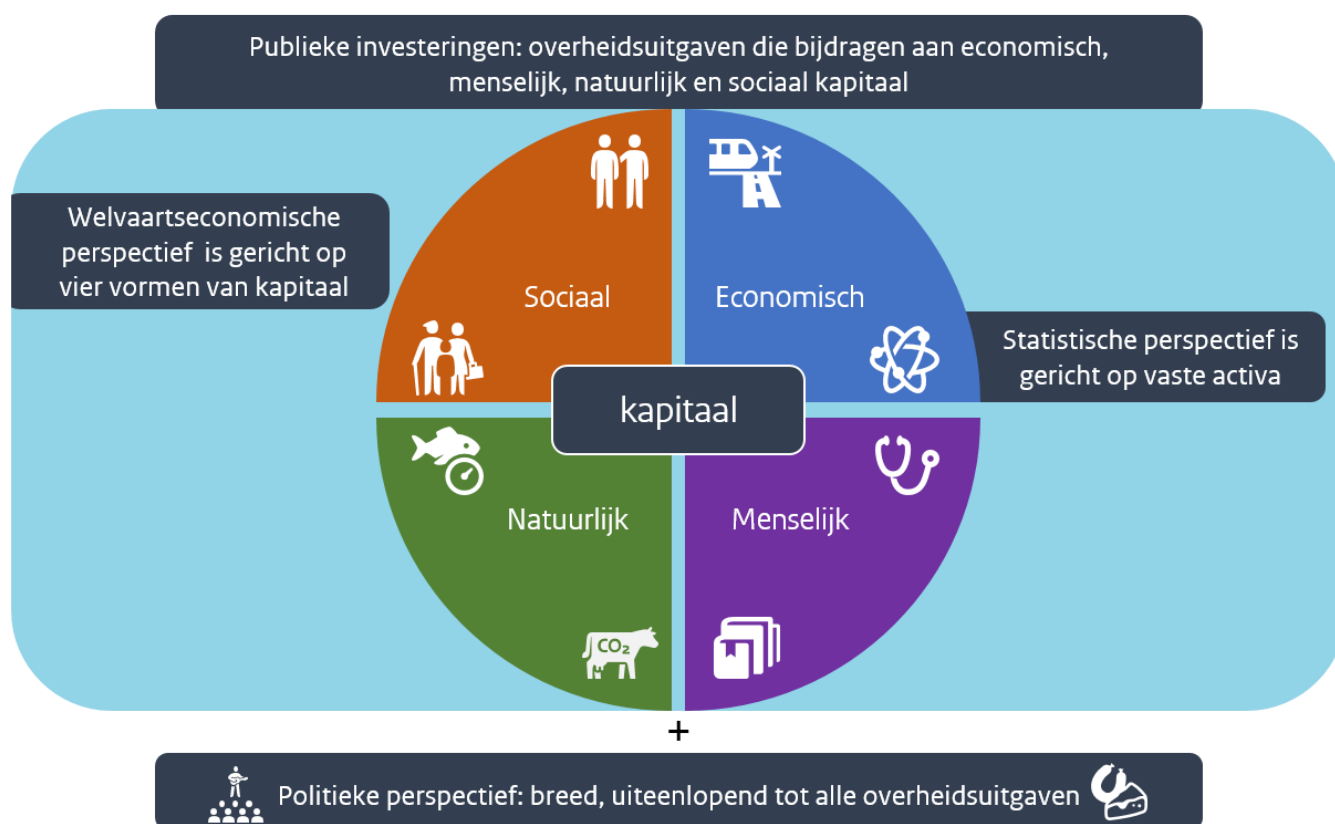
Voor het doel van dit IBO is de statistische definitie van overheidsinvesteringen, zoals die wordt gebruikt in de Nationale Rekeningen, te smal. Het stimuleren van private investeringen, zoals voor duurzame energie of woningbouw, valt namelijk niet onder deze definitie. Het gaat hier om subsidies en investeringsbijdragen van de overheid aan de private sector. Ook focust deze definitie zich enkel op economisch kapitaal, terwijl ook andere soorten kapitaal belangrijk zijn voor de toekomstige welvaart.

2.1.2 UITGEBREIDER INVESTERINGSBEGRIIP AANSLUITEND OP DE ECONOMISCHE (WELVAARTS)THEORIE

Vanuit het brede welvaartseconomisch perspectief is het logisch om het begrip investeringen niet te beperken tot investeringen in vaste activa, maar om ook te kijken naar andere vormen van kapitaalvorming. In de zogenaamde vier kapitalenbenadering wordt niet alleen naar economisch kapitaal gekeken, maar ook naar menselijk, natuurlijk en sociaal kapitaal. Het vormt daarmee de basis voor de brede welvaartsbenadering van het CBS. Brede welvaart wordt gedefinieerd als "onze huidige kwaliteit van leven en de mate waarin deze ten koste gaat van die van generaties na ons of mensen uit andere delen van de wereld" (CBS, 2020).

1. Economisch kapitaal: materiële en immateriële activa die langer dan één jaar gebruikt worden in het productieproces;
2. Menselijk kapitaal: de gezondheid en relevante vaardigheden van mensen en het arbeidsaanbod;
3. Natuurlijk kapitaal: natuur, milieu, ecosystemen, efficiënt gebruik van hulpbronnen en het aandeel van hernieuwbare natuurlijke hulpbronnen;
4. Sociaal kapitaal: het sociale netwerk van individuen en de hulpbronnen die ze kunnen mobiliseren (SCP, 2011).

Figuur 2-1: Definities van publieke investeringen



Publieke investeringen kunnen volgens dit bredere perspectief worden gedefinieerd als overheidsuitgaven die één of meerdere van deze soorten kapitaal vergroten. Dit betekent bijvoorbeeld dat overheidsuitgaven aan onderwijs en zorg ook als publieke investeringen kunnen worden gezien, en zelfs een deel van de uitgaven aan sociale zekerheid.

Een nadeel van deze bredere definitie is dat het investeringsbegrip vervaagt. Dat heeft bijvoorbeeld gevolgen voor het begrotingsbeleid. Voor publieke investeringen is financiering vanuit staatsschuld namelijk verdedigbaar. Het risico is dan dat het investeringsbegrip onder politieke druk verbreedt om zo nieuwe uitgaven te kunnen doen. Het is echter niet wenselijk om alle uitgaven te financieren met schuld. Dit is enkel logisch als een uitgave bijdraagt aan de opbouw van kapitaal, waar over een langere periode gebruik gemaakt kan worden. Dit is ook de kern achter de gulden financieringsregel, waar in hoofdstuk 3 (box 3-2) dieper op wordt ingegaan.

Voor de praktische afbakening van de welvaartseconomische definitie bieden beleidsdoelen van overheidsuitgaven handvatten. Daar zijn internationale statistieken en onderliggende definities voor beschikbaar (Eurostat, 2010, p. 541). Overheidsuitgaven die betrekking hebben op een investeringsdoel, zoals bijvoorbeeld infrastructuur en onderwijs, kunnen dan als publieke investeringen worden geclassificeerd. Er zijn echter nog geen (internationale) regels of afspraken over welke beleidsdoelen classificeren als investeringen. Hoewel er voor de begrippen menselijk, natuurlijk en sociaal kapitaal wel internationale statistische richtlijnen zijn, worden hiervoor in de praktijk verschillende definities gebruikt en is de beschikbaarheid van cijfers divers. Voor het meten van economisch kapitaal is er meer consensus.

2.1.3 HET POLITIEKE PERSPECTIEF OP PUBLIEKE INVESTERINGEN

De manier waarop de term publieke investering in de politieke arena wordt gebruikt verschilt van zowel de statistische als economische definitie. De politiek gebruikt de term (publieke) investering vaak als synoniem voor overheidsuitgaven die zij als positief kwalificeren. Uitgaven die niets toevoegen aan de kapitaalgoederenvoorraad kunnen door de politiek toch als investering worden benoemd. Het ligt ook aan politieke en ideologische opvattingen of iets door een politicus als kapitaalopbouw wordt beschouwd. Afhankelijk van de politieke voorkeur kan een uitkering bijvoorbeeld gezien worden als investering in menselijk én sociaal kapitaal, in plaats van een consumptieve uitgave. Een investering wordt ook al snel gezien als een verstandige uitgave, zoals blijkt uit box 2-1. Dat maakt het politiek aantrekkelijk om uitgaven als investeringen te bestempelen.

2.1.4 AFBAKENING VAN PUBLIEKE INVESTERINGEN IN DIT ONDERZOEK

Het kabinet trekt incidenteel extra middelen uit voor woningbouw, klimaat en stikstof, vanuit de gedachte dat als deze opgaven nu niet worden opgelost, de kosten op de langere termijn zullen stijgen (Coalitieakkoord, 2021). De statistische definitie van overheidsinvesteringen is voor dit IBO daarom te eng, aangezien investeringen die bijdragen aan klimaat en natuurherstel hierbuiten vallen. Daarnaast vallen ook subsidies die private investeringen stimuleren hier niet onder. De manier waarop de politiek de term publieke investeringen gebruikt is daarentegen echter dusdanig breed dat het in grote mate overlapt met het begrip overheidsuitgaven en daarmee haar onderscheidende karakter verliest. Er wordt daarom aangesloten op de economische definitie van publieke investeringen, waarbij het brede welvaartsperspectief wordt meegenomen. Publieke investeringen worden daarom in dit IBO gedefinieerd als overheidsuitgaven die één of meerdere van de soorten kapitaal vergroten. Hoewel deze definitie afbakeningsproblemen kent, zorgt het voor een zo toepasbaar en bruikbaar mogelijk IBO die ook, meer dan de statistische definitie, aansluit bij de politieke realiteit.

Box 2-1: de perceptie van de burger op publieke investeringen

Volgens het rapport van Ferro Explore (2020), dat is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Financiën, interpreteert de burger investeren als volgt: op een verstandige manier geld uitgeven om kosten later te voorkomen. De perceptie die de burger heeft bij publieke investeringen verschilt op zijn beurt dus weer van de manier waarop de politiek de term gebruikt en hoe economen en statistici het definiëren. De burger ziet investeringen als overheidsuitgaven die goed besteed en verantwoord zijn. Het woord 'investeren' draagt bij aan vertrouwen. Uitgeven doet meer denken aan spenderen en geeft niet het gevoel van toekomstig rendement. Ook burgers bezien publieke investeringen vanuit een welvaartsperspectief en als een middel om meer te bereiken dan economische groei. Zo vindt men zorg voor 'verwarde personen' een investering. Men gaat ervan uit dat de kosten voor het uit de hand lopen van het probleem groter zijn dan de kosten van het bestrijden van de overlast. Om die reden beschouwt men deze zorg als investering ('Een tientje uitgeven om honderd euro te besparen'). Men begrijpt dat als je niet investeert, je geen stappen kunt maken voor de toekomst en classificeert investeringen in het algemeen dan ook als noodzakelijk. Ook het begrip dat investeren vaak betekent dat je een schuld moet aangaan, waarvan je uitgaat dat je die schuld kunt aflossen door de winst die de investering oplevert, is breed aanwezig.

2.2 INVESTEREN IS MAAR ÉÉN VAN DE MANIEREN OM TE INTERVENIËREN ALS OVERHEID

Overheidsingrijpen is legitiem als het positieve effect van ingrijpen door de overheid voor samenleving groter is dan het negatieve effect (Den Butter, 2014). Ingrijpen kan ook negatieve effecten hebben, zoals marktverstoring, en gaat gepaard met (opportuniteits)kosten. Er zijn meerdere motivaties voor overheidsingrijpen. Zo kan het dienen als oplossing voor marktfalen, kan het onvolkomenheden in een systeem wegnemen (bijvoorbeeld als bepaalde noodzakelijke actoren binnen een innovatiesysteem afwezig zijn (Hauknes & Nordgren, 1999), of kan het nodig zijn om transitie op gang te brengen (Mazzucato, 2018). Ook kan ingrijpen een middel zijn om politieke doelen te bewerkstelligen, zoals bijvoorbeeld een gelijkere verdeling van welvaart (SER, 2010). Wanneer de overheid ingrijpt heeft het een veelheid aan beleidsinstrumenten tot haar beschikking, waarvan publieke investeringen er één zijn. Niet alle problemen hoeven, of kunnen, met publieke investeringen worden opgelost.

Een veelgebruikte classificatie van beleidsinstrumenten is die naar regulering, financieel-economische maatregelen en de zachte instrumenten (Bemelmans-Vidéc, et al., 2011). De overheid dwingt handelen af door de beleidsmix voorop te stellen en te sturen met wetten en regelgeving (regulering), het realiseren van negatieve of positieve financiële prikkels door bijvoorbeeld subsidies en belastingen (financieel-economische maatregelen), of door middel van overtuiging door bijvoorbeeld campagnes, contractuele overeenkomsten en convenanten (zachte maatregelen).

Publieke investeringen kunnen zowel een financieel-economische maatregel als een zachte maatregel zijn. Subsidies¹ om private investeringen te stimuleren worden in dit IBO gerekend tot publieke investeringen en classificeren als een financieel-economische maatregel. Bij een subsidie moet de bestedingsrichting van tevoren duidelijk omschreven zijn. Een uitkering voor levensonderhoud is daarentegen bijvoorbeeld geen subsidie. Een bekend voorbeeld van een subsidieregeling is de SDE (+(+)) voor het aanjagen van duurzame investeringen in de markt. Overheidsgaranties, leningen en eigen vermogen tegen een niet-marktconform tarief en fiscale voordelen kunnen ook als subsidies worden beschouwd. Het inkopen van goederen en diensten ten behoeve van publieke investeringen classificeert als zachte maatregel. Hier is sprake van als de overheid kapitaalgoederen, zoals (jacht)vliegtuigen of infrastructuur, inkoopt bij een bedrijf of organisatie.

Bij de keuze voor een instrument spelen verschillende aspecten een rol. Zo is het van belang dat het instrument doeltreffend, doelmatig en uitvoerbaar is. Daarnaast spelen opvattingen over de rol van de overheid, de timing en de urgentie waarmee een probleem moet worden aangepakt mee (Fobé et al., 2014). Investeren is vaak een ogenschijnlijk 'pijnloze' oplossing in vergelijking met normeren en beprijzen en gaat gepaard met minder weerstand. Overheidsinvesteringen worden namelijk betaald door de huidige of toekomstige belastingbetaler, terwijl andere interventies zoals normeren en beprijzen gevoeld worden door de (huidige en toekomstige) betrokken sectoren, bedrijven en afnemers zelf. Omdat bij normeren en beprijzen de vervuiler betaalt door specifieke handelingen uit te voeren zijn deze type interventies zichtbaarder dan investeringen waarbij, wanneer gefinancierd uit de algemene middelen, alle (toekomstige) belastingbetalers betalen. Uiteindelijk worden alle lasten gedragen door huishoudens. Ook de lasten die het gevolg zijn van normeren en beprijzen. Maar het type interventie bepaalt de verdeling over huishoudens. In vergelijking met overheidsinvesteringen als middel kunnen andere instrumenten doeltreffender, doelmatiger, rechtvaardiger en ook beter voor de schatkist van de overheid zijn. Het is daarom van belang dat de instrumentkeuze goed onderbouwd en afgewogen wordt.

De rijksoverheid investeert direct vanuit de investeringsfondsen van de rijksbegroting, hier is veel aandacht voor in het publieke debat. Tegelijkertijd lopen ook veel publieke investeringen via reguliere bedrijfsvoering van uitvoeringsorganisaties. Qua juridische vorm onderscheiden we rijksdiensten, agentschappen, zelfstandige bestuursorganen (zbo's), rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's) en deelnemingen. De keuze voor de juridische vorm is afhankelijk van de verantwoordelijkheid, kenmerken van de markt waarin het opereert en het publiek belang dat geborgd dient te worden.

2.3 BELEIDSPROCESSEN: VAN BELEIDSVORBEREIDING TOT INVESTERING

Aan een publieke investering gaat een proces van beleidsvoorbereiding vooraf. Binnen deze beleidsprocessen is de interactie tussen de politiek en andere actoren essentieel. Zowel binnen de Rijksoverheid als daarbuiten (bijvoorbeeld door medeoverheden, uitvoeringsorganisaties en koepelorganisaties) wordt beslisinformatie voorbereid. Uiteindelijk kiest de politiek.

¹ Een subsidie is binnen de Algemene wet bestuursrecht (Artikel 4.21) als volgt gedefinieerd: "aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten."

2.3.1 VORMGEVING VAN BELEID: AGENDAVORMING, VISIE EN DOELSTELLINGEN

Beleidsvoorbereiding begint bij de selectie van onderwerpen voor de agendavorming. Dit gebeurt doordat problemen doorsijpelen tot de publieke agenda, bijvoorbeeld nadat ze zijn aangekaart door belangengroepen. De facto vindt de agendavorming grotendeels plaats binnen Regeerakkoorden.

Het opstellen van een langetermijnvisie kan helpen bij het bereiken van doelstellingen. Zo kan een langetermijnvisie kortetermijndoelstellingen formuleren die optellen tot het realiseren van de doelstelling op de lange termijn. Daarnaast helpt een langetermijnvisie ook om een duidelijke rolverdeling tussen Rijksoverheid, mede- overheden en private partijen te realiseren. Zo is er bij de energietransitie een roep om meer Rijksregie (PBL, 2021 [2]; CRA, 2019). Dit draagt bij aan het coördineren van investeringsinspanningen van de rijksoverheid, medeoverheden en private partijen. Hierdoor levert het een bijdrage aan planzekerheid. Het is van belang om zo vroeg mogelijk in het proces externen te betrekken. Bijvoorbeeld kennisinstututen zoals de planbureaus en universiteiten en organisaties uit het veld.

2.3.2 BELEIDSVOORBEREIDING

Als onderdeel van de beleidsvoorbereiding is het van belang opgaven te concretiseren en vervolgens zo breed mogelijk beleidsopties in kaart te brengen om doelen te bereiken. Verschillende instrumenten kunnen hiervoor gebruikt worden, zoals de maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's, zie box 2-2), maar er zijn nog veel meer vormen van ex-ante evaluatiemethoden (zie ook www.toolboxbeleidsevaluaties.nl). Ook Interdepartementale beleidsonderzoeken, zoals dit onderzoek, zijn een instrument om nieuwe beleidsopties te verkennen. Het is de verantwoordelijkheid van de departementen om deze kennis te vergaren en hier regie op te voeren. Kennis is beschikbaar bij planbureaus, wetenschap en andere partijen. Voorbeelden zijn de Kansrijk-series van het CPB en PBL en de Klimaat en Energieverkenning van het PBL.

Bij het ontwikkelen van beleid is het Integraal Afwegingskader (IAK) een goed startpunt. Het IAK is een rijksbreed kader dat structuur geeft aan het proces waarmee beleid wordt gemaakt. Het bevat normen waaraan goed beleid of regelgeving moet voldoen. Het IAK geeft handvatten om beleidsafwegingen te maken en identificeert hiervoor de volgende stappen: de aanleiding van een beleids- of regeltraject; inzicht in de relevante betrokkenen; heldere probleemanalyse; definiëren van duidelijke doelstelling; rechtvaardigheid van overheidsinterventie; bepalen van het beste instrument; en de gevolgen in kaart brengen. Ook geeft het IAK handvatten voor monitoring en evaluatie van beleid (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2020).

Ook de Kamer speelt een essentiële rol in de borging van kwaliteit van beleid en wetgeving, door over de onderbouwing van voorstellen de dialoog aan te gaan met de betreffende vakministers. Dit vereist wel dat elk voorstel informatie bevat over de voorgenomen prestaties, doelen en effecten van beleid, zoals ook gesteld in Artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet ('CW3.1'). Vaak ontbreekt deze onderbouwing echter nog. Daarom dient voorstel met significante financiële effecten sinds najaar 2021 een kader met de titel *Beleidskeuzes uitgelegd* te bevatten, waarin deze aspecten aan de orde komen.

Het is belangrijk om bij de beleidsvoorbereiding ook aandacht te hebben voor uitvoeringsopgaven. Het gaat dan om de vraag of de beoogde betrokkenen die de (publieke en private) investeringen

Box 2-2: MKBA's en brede welvaart

In Nederland wordt de Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) gebruikt bij het van te voren (ex ante) beoordelen van investeringen, met name in infrastructuur zoals voor het Deltafonds en het Mobiliteitsfonds. Voor de meeste andere beleidsterreinen wordt de MKBA niet of slechts incidenteel gebruikt.

Door het opstellen van een MKBA wordt gekeken naar de effecten over meerdere decennia en wordt er ook rekening gehouden met kosten en baten die niet in marktprijzen worden meegenomen, zoals milieuvervuiling, gezondheidsschade en kwaliteit van de leefomgeving. De effecten van verschillende varianten worden inzichtelijk gemaakt en zoveel mogelijk in geldeenheden uitgedrukt. Investeringen met een positief MKBA-saldo zijn naar verwachting welvaartsverhogend. Beleidsmaatregelen met het zelfde doel kunnen worden vergeleken op basis van hun kosteneffectiviteit, bijvoorbeeld maatregelen voor duurzame energie, klimaat of verbetering van natuur en biodiversiteit.

Het begrip brede welvaart omvat maatschappelijk belangrijke aspecten die niet allemaal in de toepassing van MKBA's tot uitdrukking komen, hoewel de methodiek daar wel geschikt voor is. Recent zijn aandachtspunten geformuleerd om brede welvaart beter mee te nemen in een MKBA. Dit betreft onder andere het zichtbaar maken van grensoverschrijdende effecten, het duidelijker in beeld brengen van lange termijn effecten, het meenemen van verdelingseffecten, en het meer expliciet maken van niet kwantificeerbare effecten (Ministerie van Financiën, 2020 [1]; KIM, 2021; PBL, 2021 [3]). Naar aanleiding van een verzoek van de Tweede Kamer hebben CPB en PBL onderzocht hoe in de MKBA-praktijk de effecten van beleid op brede welvaart beter kunnen worden meegenomen. *Hiermee worden de eerder geformuleerde aandachtspunten rondom brede welvaart en de MKBA verder uitgewerkt (Ministerie van Financiën, 2020 [1]; KIM, 2021; PBL, 2021 [3]).* Dit leidt tot een aanvulling op de al bestaande Algemene MKBA-leidraad voor vijf thema's: ontbrekende effecten, effecten op de langere termijn, verdeling van effecten, grensoverschrijdende effecten en presentatie van MKBA (CPB & PBL, 2022 – te verschijnen).

Er zijn ook relatief nieuwe instrumenten in ontwikkeling om van te voren beleidsopties te evalueren, zoals de Participatieve Waarde Evaluatie (PWE). Met dit instrument wordt participatie van burgers gefaciliteerd. Burgers worden op de stoel van bestuurders gezet en kunnen advies geven over een keuzevraagstuk van een overheid. Het draagvlak van maatregelen staat hierbij centraal. In tegenstelling tot een MKBA geeft een PWE geen informatie over het maatschappelijk rendement of kosteneffectiviteit van maatregelen.

moeten gaan realiseren daarvoor over voldoende absorptie- of uitvoeringscapaciteit beschikken. Denk daarbij bijvoorbeeld aan organisatorische, procedurele of personele beperkingen. Zo is het niet altijd realistisch om te verwachten dat een organisatie binnen één à twee jaar twee keer zoveel kan investeren vanwege de benodigde voorbereidingstijd van investeringen. Ook macro-economische omstandigheden spelen hierbij een rol. Een voorbeeld hiervan zijn de huidige arbeidsmarkt- en materiaaltekorten. Hierdoor is het risico relatief groot dat publieke investeringen niet op tijd uitgevoerd kunnen worden of/en private investeringen verdringen.

Ook de verschillende politieke ambities kunnen met elkaar concurreren om dezelfde schaarse productiemiddelen. Zo hebben de beperkingen van de stikstofuitstoot invloed op de mogelijkheden van verschillende opgaven. Een grotere inzet op woningbouw zal bijvoorbeeld invloed hebben op andere bouwprojecten die aanspraak maken op dezelfde stikstofruimte. Dezelfde dynamiek van deze ongewenste waterbedeffecten tussen opgaven speelt ook op de uitvoeringsmarkt. Denk bijvoorbeeld aan verschillende investeringen in de grond-, weg- en waterbouw die dezelfde kennis, kunde en vaardigheden vragen.

2.3.3 MONITORING VAN DE DOELEN EN EVALUATIE VAN BELEID

Monitoring en evaluatie van de beleidseffecten (ook van investeringen) is van belang om kennis te vergaren over de doeltreffendheid van beleid en ook om beleid bij te sturen. De kaders van het Nederlandse evaluatiestelsel zijn vastgelegd in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). Daarin is bijvoorbeeld vastgelegd dat elk begrotingsartikel – waar dus ook alle publieke investeringen in terugkomen – periodiek moet worden geëvalueerd door middel van een zogenoemde beleidsdoorlichting. Sinds kort werken ministeries met een Strategische Evaluatie Agenda (SEA). Hiermee wordt de focus van het ex-post evalueren en verantwoorden van begrotingsartikelen verbreed naar een onderbouwde en strategische programmering van onderzoek en evaluatie, ook voorafgaand en tijdens de uitvoering van beleid. Goede monitoring en evaluatie maakt het mogelijk om publieke investeringen, net als ander beleid, bij te sturen of vroegtijdig stop te zetten.

Het is zaak om op voorhand een goede inschatting te maken van de uitwerking van beleid om de juiste elementen te kunnen monitoren. Voor lange en complexe opgave dient dat met een brede blik te gebeuren, over een looptijd van een opgave zoals Klimaat (tot 2050), zullen er altijd onverwachte ontwikkelingen plaatsvinden. Ook verschuivende politieke doelstellingen beïnvloeden de verwachtingen rond investeringen. Daarom is het van belang periodiek te bezien of investeringen nog volgens verwachting verlopen en of bijsturing noodzakelijk is. Voor dit type opgaven is evaluatie gedurende de rit (ex-durante) belangrijk, de lerende evaluatie methodiek kan extra handvatten bieden om tussentijds bij te sturen zonder het einddoel uit het oog te verliezen (Ligtvoet et al., 2016; Weterings en Verwoerd 2020).

SAMENVATTING

- Publieke investeringen kunnen op verschillende manieren worden gedefinieerd. Voor dit IBO wordt aangesloten op de economische definitie van publieke investeringen waarbij het brede welvaartspectief wordt meegenomen. Brede welvaart wordt gezien als onze huidige kwaliteit van leven en de mate waarin deze ten koste gaat van die van generaties na ons of mensen uit andere delen van de wereld. Deze benadering van investeringen is breder dan de statistische definitie, maar een smaller dan de politieke definitie.
- Een goede beleidsvoorbereiding is noodzakelijk om investeringen af te wegen tegen andere instrumenten en vervolgens goed vorm te geven. Publieke investeringen zijn namelijk maar één van de mogelijke middelen om een beleidsdoel te bereiken. Bij de keuze voor een investering is het van belang dat het instrument bijdraagt aan het doelbereik, doelmatig en uitvoerbaar is. In vergelijking met publieke investeringen kan een beleidsmix met andere instrumenten doeltreffender, doelmatiger en rechtvaardiger zijn.

3. Begrotingsbeleid en fondsvorming

3.1 ELEMENTAIRE ASPECTEN VAN HET BEGROTINGSBELEID

Investerings vinden plaats in de context van het Nederlandse begrotingsbeleid. Het Nederlandse begrotingsbeleid is gericht op drie basisprincipes: efficiënte allocatie van middelen, beheersing van de overheidsfinanciën en macro-economische stabilisatie. Deze uitgangspunten zorgen ervoor dat de politiek afwegingen moet maken in haar ambities en investeringsplannen; geld disciplineert. Vanuit het basisprincipe van efficiënte allocatie van middelen is het wenselijk om iedere euro hetzelfde te behandelen en zo min mogelijk hekjes of oormerken om middelen heen te zetten, zodat budgettaire keuzes integraal en tegen elkaar worden afgewogen.

De beheersing van de overheidsfinanciën krijgt vooral invulling via het zogenoemde uitgavenplafond. Kabinetten stellen jaarlijks via dit uitgavenplafond vast hoeveel ze uit gaan geven. Wil de overheid na het vaststellen van dit plafond een euro extra uitgeven, dan moet het daar ergens anders een euro voor ombuigen. Hierdoor ontstaat automatisch een mechanisme van disciplineren en afweging omdat het prikkelt om minder doelmatig beleid kritisch te bekijken. Dit mechanisme werkt minder goed als middelen voor een lange tijd worden vastgezet (zoals investeringen) omdat dit ombuiging van deze middelen bemoeilijkt.

Daarnaast kent de begroting een onderscheid tussen incidentele en structurele middelen. Incidentele middelen worden eenmalig toegevoegd aan de desbetreffende begroting, zoals bij de voorgenomen uitgaven voor het Klimaatfonds en Stikstofonds. Structurele middelen worden structureel, dus jaar in jaar uit, toegevoegd. Dit gebeurt nu bijvoorbeeld bij de extra middelen voor defensie en infrastructuur.

Deze aard van de middelen – incidenteel of structureel – is ook relevant voor de ontwikkeling van het schuldniveau. Incidentele middelen hebben wel effect op het schuldniveau, maar niet op de schuldontwikkeling op de lange termijn. Immers, de uitgaven zijn tijdelijk van aard. Na de toekenning van extra middelen neemt de schuld, uitgedrukt in euro's, het absolute schuldniveau, toe. De verandering in de schuld uitgedrukt als percentage van het bbp, het relatieve schuldniveau, hangt af van de effecten van de investering op het bbp. Structurele middelen daarentegen beïnvloeden de schuldontwikkeling permanent, zowel absoluut (door een hogere schuld uitgedrukt in euro's) als relatief (door een veranderende verhouding tussen de schuld en het bbp).

3.2 REDENEN VOOR FONDSVORMING OP DE RIJKSBEGROTING

Investeringsmiddelen kunnen vanwege het unieke karakter binnen de huidige begrotingsregels anders behandeld worden dan consumptieve overheidsuitgaven. Op deze manier hebben departementen bijvoorbeeld meerjarige zekerheid over de middelen. Meerjarige zekerheid is nuttig omdat projecten vertraging op kunnen lopen: het is dan onwenselijk dat niet tot besteding gekomen middelen terugvloeien naar de schatkist, zoals bij reguliere uitgaven het geval is. Daarnaast hebben veel investeringsuitgaven, zoals wegen of ICT-systemen, een langetermijnkarakter. Daarom kan het wenselijk zijn om middelen op langere termijn vast te

zetten voor een bepaald bestedingsdoel. Zo zijn investeringsuitgaven verzekerd van hun continuïteit en beschermd tegen de politieke waan van de dag. Deze uitzonderingsregels gelden bijvoorbeeld voor middelen die binnen de investeringsfondsen (zoals het Mobiliteitsfonds) vallen.

3.2.1 BEGROTINGSTECHNISCHE MOGELIJKHEDEN VOOR VERWERKING VAN PUBLIEKE INVESTERINGEN

Investeringsinstrumenten kunnen dus anders behandeld worden dan consumptieve uitgaven vanwege de gewenste mogelijkheden voor meerjarige zekerheid en oormerking voor een bepaald bestedingsdoel. Voorbeelden van zulke begrotingstechnische instrumenten zijn begrotingsfondsen (afzonderlijk begrotingshoofdstuk voor een fonds), eindejaarsmarges (bedragen die meegenomen mogen worden naar het volgende begrotingsjaar) en kasschuiven (mogelijkheid om begrote uitgaven te verschuiven in de tijd). Wel variëren deze instrumenten in verschillende aspecten, waaronder de wijze waarop het parlement wordt geïnformeerd en de mate waarin het parlement invloed kan uitoefenen. Box 3-1 licht de verschillende mogelijkheden toe (zie ook CPB (2020) en Algemene Rekenkamer (2016)). Daarnaast is er een aantal langlopende discussies over de behandeling van investeringsuitgaven binnen de begroting, zoals de al in hoofdstuk genoemde gulden financieringsregel. Deze zijn uitgelicht in box 3-2.

Naast de instrumenten in box 3-1 heeft het kabinet onlangs besloten tot de invoering van een investeringsplafond. Voor uitgaven die onder dit investeringsplafond vallen, geldt dat als een investeringsproject vertraging oploopt, middelen vrij naar latere jaren mogen worden geschoven, mits de Europese begrotingsregels hier ruimte voor bieden. Het investeringsplafond helpt om het investeringskarakter van investeringsuitgaven te benadrukken en waarborgt dat investeringsmiddelen flexibeler naar latere jaren kunnen schuiven. In de Startnota is nader gekwalificeerd dat investeringen van het Mobiliteitsfonds, het Deltafonds, het Nationaal Groeifonds, het Defensiematerieelfonds, het Klimaatfonds en het Stikstoffonds onder het investeringsplafond vallen. Figuur 3-1 toont de ontwikkeling van de middelen onder het investeringsplafond. De investeringsmiddelen nemen de komende jaren hard toe. Naast extra middelen uit Rutte III en Rutte IV voor reguliere taken onder de fondsen, zoals Defensie en Infrastructuur, voegt Rutte IV ook geld toe voor het nieuwe Klimaatfonds en Stikstoffonds. Het Nationaal Groeifonds is tijdens Rutte III opgericht. In het coalitieakkoord van Rutte IV is infrastructuur als pijler uit het Nationaal Groeifonds gehaald, en zijn de overige twee pijlers² van het Nationaal Groeifonds met 6,7 miljard euro verhoogd waardoor het budget van het Nationaal Groeifonds gelijk is gebleven.

Box 3-1: Begrotingsinstrumenten die het mogelijk maken om geld over jaren heen te schuiven

Eindejaarsmarge – De eindejaarsmarge is het bedrag dat mag worden meegenomen naar het volgende begrotingsjaar. Het is bedoeld om te voorkomen dat onbestede middelen aan het einde van het jaar ondoelmatig besteed worden. Hiervoor geldt een maximum van 1% van de begroting. Voor investeringsmiddelen kan een uitzondering gemaakt worden. Zo geldt voor het Nationaal Groeifonds een eindejaarsmarge van 100% tot het formeel een begrotingsfonds is na de inwerkingtreding van de instellingswet.

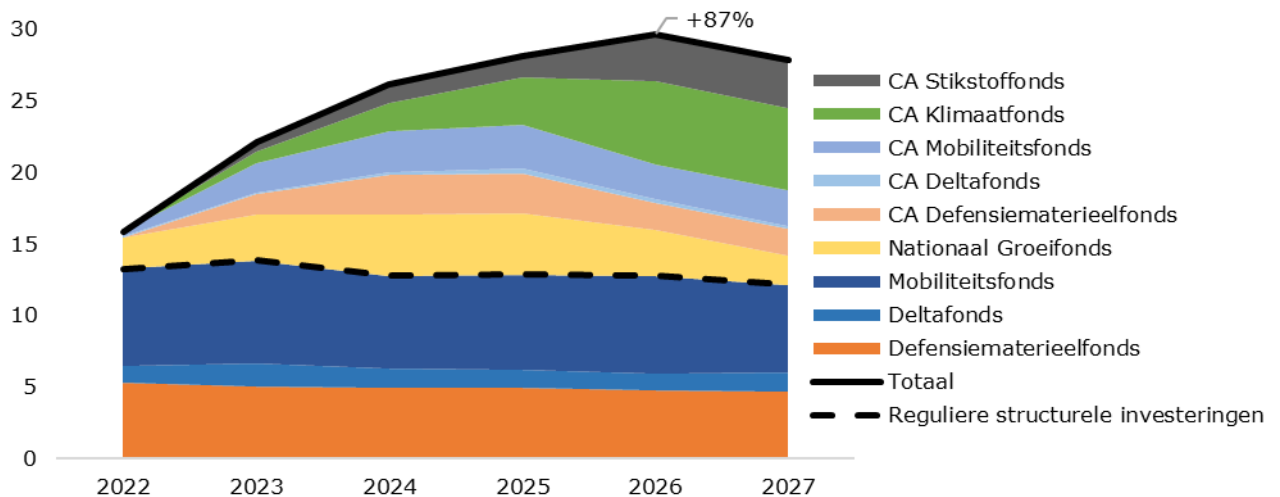
² De overige twee pijlers zijn 1) Onderzoek, ontwikkeling en innovatie; 2) kennisontwikkeling.

Kasschuif – Een kasschuif is een mogelijkheid om begrote uitgaven te verschuiven in de tijd. Zo kunnen middelen eerder worden uitgegeven dan aanvankelijk gepland, of kunnen bepaalde uitgaven die later dan verwacht plaatsvinden naar achteren worden geschoven. Kasschuiven dienen ingepast te worden onder het uitgavenplafond.

Begrotingsreserve – Een begrotingsreserve is geld dat voor een specifiek doel is bestemd en dat een vakdepartement apart heeft gezet op een specifieke bankrekening. Het is bedoeld voor uitgaven waarvan het inherent onzeker is of en wanneer ze zullen plaatsvinden. Het saldo van de begrotingsreserve wordt aan het eind van een begrotingsjaar buiten begrotingsverband doorgeschoven naar volgende jaren. Een begrotingsreserve is gekoppeld aan een specifiek begrotingsartikel en dus niet algemeen inzetbaar voor problemen.

Begrotingsfonds – Een begrotingsfonds is een afzonderlijk begrotingshoofdstuk. Begrotingsfondsen kunnen worden ingesteld om bepaalde ontvangsten en uitgaven af te zonderen van de overige uitgaven en ontvangsten, bijvoorbeeld als er een specifiek (investerings)doel bestaat. Een begrotingsfonds is dus, anders dan een begrotingsreserve, een afzonderlijk hoofdstuk van de Rijksbegroting. Begrotingsfondsen hebben een onbeperkte (100%) eindejaarsmarge. Voorbeelden zijn het Mobiliteitsfonds, het Defensiematerieelfonds en het Deltafonds. De Comptabiliteitswet (art. 2.11) beschrijft het bestaan van begrotingsfondsen.

Figuur 3-1 Begroting investeringsplafond (x mld €), 2022-2027



Het investeringsplafond illustreert duidelijk de enorme toename van investeringsmiddelen. Onder het investeringsplafond vallen de investeringsfondsen, maar niet alle investeringen die bij het rijk worden gedaan. In de Startnota is gekozen voor deze selectie. Bron: Begrotingsstanden en Regeerakkoord IV.

Met de introductie van het investeringsplafond wordt erkend dat investeringen begrotingstechnisch verschillen van de andere uitgaven op de Rijksbegroting, zoals de salarissen van leraren, de zorgkosten en uitkeringen. Deze laatste uitgaven kennen een strak jaarlijks ritme, waarmee het logisch is deze uitgaven ook per jaar te beheersen. Voor investeringsuitgaven ligt dat anders. Als er middelen worden gereserveerd om bijvoorbeeld een weg aan te leggen, of een marineschip aan te schaffen, dan maakt het (ook vanuit het oogpunt van beheersing) niet veel uit of deze uitgaven in dit of in het volgende jaar plaatsvinden. Om die reden wordt het met het investeringsplafond eenvoudiger gemaakt om niet tot besteding gekomen investeringsmiddelen naar latere jaren te

schuiven. Daarnaast kan dit investeringsplafond gebruikt worden om aan het publiek beter uit te leggen dat (eenmalige) investeringen (begrotingstechnisch) verschillen van andere uitgaven en dat ook (onder)uitputting van budgetten daarom met een andere bril gezien moet worden. Het investeringsplafond kan departementen daarmee helpen om goed verantwoording af te leggen over hun doelen en mijlpalen en tegelijkertijd een ambitieuze programmering te handhaven. Het investeringsplafond ondersteunt daarom een verschuiving van de focus op kasuitputting naar doelbereik in de communicatie richting de Kamer.

Een verwant instrument als het gaat om uitputting en plannen is overprogrammering. Het instrument overprogrammering is bedoeld om capaciteit zo doelmatig mogelijk in te zetten om de doelstellingen van investeringsprojecten te behalen en wordt gebruikt om te voorkomen dat vertragingen bij incidentele projecten direct tot vertraging van doelbereik en onderuitputting op de begroting leiden, vooral bij ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en Defensie. Overprogrammering hoeft en hoort niet ten koste te gaan van een realistische raming en planning. Voor beide instrumenten (overprogrammering en het investeringsplafond) is een belangrijk aandachtspunt dat de communicatie over vertragingen aan het parlement transparant is. Een transparantere toelichting over de oorzaken van eventuele vertraging of onderuitputting zorgt ervoor dat het gesprek over de inhoudelijke oorzaken van vertragingen gaat. Ook is het belangrijk dat het gebruik van beide instrumenten transparant en helder wordt toegelicht in de begrotingsstukken en is het behulpzaam te werken aan een Rijksbrede uniforme werkwijze in zowel de administratie als de wijze waarop ze worden toegepast.

Box 3-2: Lopende discussies en ontwikkelingen voor een alternatieve behandeling van investeringen

Guldenfinancieringsregel: Er bestaat al jaren een discussie voor een uitzonderingspositie van investeringsuitgaven middels de zogenoemde gulden financieringsregel, vooral ook in Europees verband. Deze regel stelt dat de overheid geld mag lenen voor investeringen wanneer investeringen rendement opleveren. De facto leidt de gulden financieringsregel tot meer investeringsruimte. In de praktijk stuit dit echter op praktische uitdagingen, onder meer omdat het lastig te definiëren is wat precies investeringen zijn (Studiegroep Begrotingsruimte, 2020). Een risico is ook dat bepaalde uitgaven onterecht als investeringen worden aangemerkt waardoor de staatsschuld kan oplopen zonder het beoogde publieke rendement. Uit ervaringen in het buitenland (Duitsland, Japan) blijkt oprekking van het investeringsbegrip onder politieke druk een reëel risico (SEO, 2020).

Baten-lastenstelsel. De Rijksoverheid hanteert voor haar begroting een kasverplichtingenstelsel, en is hiermee een uitzondering in Europa. Regelmatig wordt gepleit voor een baten-lastenstelsel, zoals ook gemeenten, provincies en agentschappen dat hanteren. Een baten-lastenstelsel (BLS) is een verslaggevingsstelsel waarbinnen investeringen worden geactiveerd en afgeschreven. Dat betekent dat de kosten van een investering worden gespreid over de jaren waarin de investering wordt gebruikt, ongeacht het moment van aanschaf. In het huidige kasstelsel worden daarentegen alleen de uitgaven geboekt in de jaren van aanschaf. Het voordeel van een baten-lastensystematiek is dat de kosten en baten van investeringen worden genomen in de jaren waarin zij tot uiting

komen. Het Ministerie van Financiën voert momenteel een onderzoek uit naar de vraag of BLS-informatie meerwaarde biedt bij investeringen in vaste activa.

3.2.2 INRICHTING IN BEGROTINGSARTIKELN

Voor de concrete inpassing van nieuwe investeringsuitgaven in de begroting zijn grofweg twee mogelijkheden. De eerste en meest praktische betreft verwerking op een bestaand of nieuw begrotingsartikel, waarbij afspraken gemaakt kunnen worden over eindejaarsmarges, kasschuiven en of het wordt ondergebracht bij het nieuwe Investeringsplafond. Om te zorgen dat de investeringsmiddelen na een paar jaar niet te makkelijk voor een ander doeleinde binnen het begrotingshoofdstuk worden aangewend – bijvoorbeeld door schuivende politieke doelstellingen – is het mogelijk om de uitgaven te oormerken voor een specifiek doel. Soms wordt voor dergelijke oormerken ook de term ‘fonds’ gebruikt, ondanks dat er feitelijk geen sprake is van een begrotingsfonds. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het Toekomstfonds (EZK) en het Volkshuisvestingsfonds (BZK). Deze zijn namelijk verwerkt op de begrotingen van respectievelijk EZK en BZK en hebben niet een apart eigen begrotingsartikel. Ook kunnen, als aanvullende waarborgen, afspraken worden gemaakt over de governance en inzet van de investeringsmiddelen.

3.2.3 INRICHTING IN BEGROTINGSFONDSEN

Een andere inrichting is het begrotingsfonds zoals bedoeld in artikel 2.11 van de Comptabiliteitswet (CW) als afzonderlijk deel van de Rijksbegroting. Voorbeelden hiervan zijn het Mobiliteitsfonds, Deltafonds, Defensiematerieelfonds, Diergezondheidsfonds, Gemeentefonds, Provinciefonds en het BES-fonds. Voor het Nationaal Groeifonds, het Stikstoffonds en het Klimaatfonds lopen nu trajecten om een begrotingsfonds in te stellen. Voor een begrotingsfonds is een instellingswet vereist, waarin onder meer is geregeld welke uitgaven ten laste van het fonds mogen worden gebracht (het bestedingsdoel) en welke minister het fonds beheert. Ook is in deze wet eenduidig met de CW vastgelegd dat het jaarsaldo van een begrotingsfonds in het lopende jaar ten deel valt aan de begroting van het fonds in het daaropvolgende jaar. Het onderbrengen van middelen in een begrotingsfonds zorgt er daardoor voor dat deze middelen nog duidelijker zijn afgebakend van uitgaven met andere beleidsdoelen dan wanneer investeringen worden geplaatst op geormerkte begrotingsartikelen. Om planningszekerheid te bieden kan een begrotingsfonds bovendien een langere looptijd toegekend krijgen dan de reguliere looptijd van de Rijksbegroting. De doorlooptijd van het Mobiliteitsfonds en Deltafonds is bijvoorbeeld veertien jaar, die van het Defensiematerieelfonds vijftien jaar. In tegenstelling tot wat vaak wordt verondersteld is het overigens niet zo dat bij fondsvorming ook op voorhand gelijk het geld geleend wordt. Fondsen worden op dezelfde manier gefinancierd als ‘reguliere’ begrotingen: het agentschap van Financiën leent geld als er op het totaalniveau van de Rijksbegroting een begrotingstekort is, of lost af als er sprake is van een begrotingsoverschot. Het is dus een misvatting dat de overheid bij de vorming van een fonds hier ook gelijk geld in stort.

Een begrotingsfonds biedt dus op twee aspecten meer zekerheid dan plaatsing op een bestaand begrotingsartikel, namelijk bij het behoud van middelen en het respecteren en communiceren van de bestedingsdoelen. Een begrotingsfonds biedt voor beide aspecten een wettelijke grondslag. Hoewel een kabinet de instellingswet van een begrotingsfonds kan wijzigen is de drempel hiervoor hoger dan die om wijzigingen door te voeren rond investeringen die op een begrotingsartikel

staan. Bij een begrotingsartikel zijn dit namelijk 'slechts' kabinetsinterne afspraken en is er geen wetgevingstraject nodig om wijzigingen door te voeren.

Box 3-3: Consequenties voor het budgetrecht

Budgetrecht is het recht van de Eerste en Tweede Kamer om samen met de regering zowel de hoogte van de rijksuitgaven vast te stellen als het doel en het nut van die uitgaven te bepalen. Om het budgetrecht goed te kunnen uitoefenen is het van belang voor parlementariërs om te weten welk budget beschikbaar is, maar vooral ook of het beleid de komende jaren met het voorgestelde budget kan worden uitgevoerd. Dit heeft immers doorwerking op de gewenste hoogte van het budget.

Het is de verantwoordelijkheid van de vakministers om voor een ordelijk en controlebaar begrotingsbeheer te zorgen (artikel 3.2 CW 2016) en het parlement realistische ramingen van ontvangsten en de uitgaven te presenteren. Als blijkt dat middelen voor klimaat bijvoorbeeld pas jaren later tot besteding komen kunnen ze weliswaar snel en met veel ambitie worden toegevoegd, maar zal de klimaatwinst op korte termijn uitblijven. Juist bij een doel als klimaat, waar de urgentie hoog is, verdient de begroting daarom nauwkeurigheid en aandacht in de afweging. De Rekenkamer adviseert daarom dat het kan helpen als de plannen openbaar worden, zodat het parlement ook de uitvoering kan volgen. Uit onderzoek naar de naleving van de CW bleek dat er "nog heel veel te winnen zou zijn als ministers de Kamer zouden informeren over de doelmatige inzet van publiek geld" (Algemene Rekenkamer, 2021).

Fondsen zijn niet zonder nadelen. Fondsen kunnen helpen om integrale afwegingen binnen de doelstelling van het fonds te realiseren, maar ze onttrekken ook middelen voor integrale afwegingen die juist buiten de scope van het fonds liggen. Ook kunnen fondsen druk zetten op de besteding van de middelen – zeker in de tweede helft van de kabinetsperiode (Bolhuis et al. 2022). Met fondsvorming loopt ook de reservering van middelen vaak vooruit op de uitwerking van concrete plannen, zoals ook nu bij sommige plannen uit het coalitieakkoord het geval is (ter Haar, 2022). De ervaring leert dat geld dan op zoek gaat naar een bestemming, zoals aan bod komt in het volgende hoofdstuk. Dit risico kan gemitigeerd worden door bijvoorbeeld een onafhankelijke beoordelingscommissies in te stellen, zoals bij het Nationaal Groeifonds, of door de middelen op de aanvullende post te laten staan bij het ministerie van Financiën (Algemene Rekenkamer, 2021). Het risico bij dit soort mitigerende maatregelen is dat dit ten koste van de parlementaire controle en democratische legitimiteit van fondsen kan gaan.

SAMENVATTING

- Het is wenselijk om investeringsuitgaven in de begroting anders te behandelen dan consumptieve uitgaven. Investeringsuitgaven zijn vanwege hun langetermijnkarakter gebaat bij planningszekerheid en continuïteit. Ook is het wenselijk dat investeringsmiddelen meerjarig beschikbaar blijven. Daarvoor zijn verschillende mogelijkheden, zoals kasschuiven, flexibele eindejaarsmarges, het investeringsplafond en begrotingsfondsen.

- Ook begrotingsfondsen kunnen hierin voorzien. Specifiek bieden begrotingsfondsen bescherming tegen de politieke waan van de dag door middelen meerjarige toe te kennen aan een bestedingsdoel, zoals klimaat. De meerjarige toewijzingen bij fondsen kunnen wel ten koste gaan van de parlementaire controle en de integrale afweging, en lopen risico dat geld op zoek gaat naar een bestemming.
-

4. Lessen voor publieke investeringen

Dit hoofdstuk bevat lessen voor doelmatig en doeltreffend investeringsbeleid op basis van ervaringen uit het (recente) verleden. Er wordt niet ingegaan op specifieke investeringen zoals bepaalde subsidieregelingen, maar op investeren in het algemeen. Daarbij baseren we de lessen op openbare publicaties, de inspiratiesessies gehouden voor dit IBO, en inbreng door de werkgroep. De lessen zijn ingedeeld in algemene lessen voor publieke investeringen (4.1) en lessen voor begrotingsfondsen (4.2). Waar 4.1 dus inzoomt op het niveau van een enkele publieke investering, richt 4.2 zich op de vormgeving van een begrotingsfonds, waarbinnen diverse publieke investeringen vallen. De reden om specifiek in te gaan op begrotingsfondsen is de grote rol die deze spelen in het coalitieakkoord.

4.1 ALGEMENE LESSEN VOOR PUBLIEKE INVESTERINGEN

We formuleren de volgende lessen voor álle publieke investeringen:

1. Investeren is niet altijd het meest doeltreffende en doelmatige instrument;
2. Goed afwegen kost tijd, maar kan meer zicht geven op de beste mix van instrumenten;
3. Elke euro kan maar één keer worden uitgegeven;
4. Publieke investeringen hebben een effect op het investeringsgedrag van private partijen;
5. Houd bij de hoogte en duur van subsidies rekening met investeringsmogelijkheden van private partijen en de rol van de rijksoverheid;
6. De vraag of beleid in de huidige vorm voortgezet moet worden, dan wel moet worden herzien, wordt vrijwel nooit gesteld;
7. Complexe vraagstukken zijn gebaat bij een langetermijnperspectief en een integrale blik;
8. Niet of moeilijk kwantificeerbare effecten kunnen wel degelijk bijdragen aan doeltreffendheid en doelmatigheid;
9. Investeer in kennisontwikkeling én in voldoende vakkennis bij departementen en uitvoeringsorganisaties;
10. Incidentele investeringen voor structurele uitdagingen leiden al snel tot structurele uitgaven;
11. Publieke investeringen gaan gepaard met veel onzekerheden en de uitvoering is complex;
12. Er zijn grenzen aan de uitvoeringscapaciteit van de markt en de overheid;
13. Veel publieke investeringen lopen via uitvoeringsorganisaties, hier is vaak minder zicht op;
14. Investeren leidt pas jaren na de beslissing tot daadwerkelijke uitgaven;
15. Investeren kost tijd.

Investeren is niet altijd het meest doeltreffende en doelmatige instrument. Investeren is populair. En het wordt gezien als een ogenschijnlijk 'pijnloze' oplossing in vergelijking met normeren en beprijzen en gaat gepaard met minder weerstand. Overheidsinvesteringen worden namelijk betaald door de huidige of toekomstige belastingbetaler, terwijl andere interventies zoals normeren en beprijzen gevoeld worden door de (huidige en toekomstige) betrokken sectoren, bedrijven en afnemers zelf. Investeren an sich is echter niet altijd het meest doeltreffende of/ en doelmatige instrument om een doel te behalen. Het gebruiken van een mix van instrumenten kan nodig zijn om doelen te behalen. Bij de afweging hoe publieke investeringen het beste kunnen bijdragen aan het behalen van de klimaatdoelstellingen dient bijvoorbeeld ook goed gekeken te worden naar de mogelijkheden voor (CO₂-)beprijzing en normering, die de vraag naar CO₂

intensieve producten afremmen en subsidies die de vraag naar alternatieven stimuleren, en de gewenste balans tussen die instrumenten.

Goed afwegen kost tijd, maar kan meer zicht geven op de beste mix van instrumenten.

De afruil tussen een grondige afweging enerzijds en doortastend besluiten nemen anderzijds is een klassiek politiek dilemma. Het komt het draagvlak en meestal ook de doeltreffendheid en de doelmatigheid ten goede om de tijd te nemen voor een grondige afweging. Ook omdat niet altijd alle oplossingsrichtingen op voorhand in beeld zijn. Politiek kan het onbevredigend zijn om hierop te wachten gezien de relatief korte kabinetsperiode in relatie tot de voorbereidingstijd van investeringen. Dit speelt zeker als de maatschappelijke druk om in te grijpen hoog is en als de effectieve regeerperiode verkort wordt door een lange formatie. Een recent voorbeeld met betrekking tot balans, is die op de woningmarkt. Hier bestaan momenteel grote tekorten. Een doel van het woningmarktbeleid is om de toegang tot betaalbare huur- en koopwoningen te vergroten (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2022). De huidige woningbouwimpuls versnelt de woningbouw om zo sneller en meer betaalbare woningen te realiseren. De hypotheekrenteaftrek stimuleert daarentegen de vraagkant en heeft daarmee een prijsopdrijvend effect waardoor de betaalbaarheid juist weer onder druk kan komen te staan.

Elke euro kan maar één keer worden uitgegeven. De Nederlandse kapitaalmarktrente is in de eerste maanden van 2022 voor het eerst in lange tijd weer gestegen. Deze stijging vertaalt zich in oplopende financieringskosten voor de Nederlandse Staat. De stijging van de rente reflecteert onder andere de gestegen inflatie. Marktpartijen vragen daarvoor een compensatie in de vorm van een hogere rente op hun beleggingen in staatspapier. Financieringskosten voor de Nederlandse Staat zijn momenteel echter nog steeds zeer laag in historisch perspectief. Dit nodigt uit tot investeringen en biedt kansen. Daarmee dient echter niet uit het oog verloren te worden dat geleend geld maar één keer kan worden besteed. Daarom telt het maatschappelijk rendement van iedere uitgegeven euro. Bij een investeringsbeslissing zijn namelijk ook de opportuiniteitskosten (de kosten in termen van de beste gemiste kans) relevant, zeker in een krappe arbeidsmarkt. Het is dus niet zo dat de lage rente elk project maatschappelijk rendabel maakt.

Publieke investeringen hebben een effect op het investeringsgedrag van private partijen.

Publieke investeringen kunnen zowel een positief als negatief effect hebben op private investeringen. Indien de overheid activiteiten gaat ondersteunen die ook zonder overheidsbemoediging tot stand komen is het beleid ondoelmatig; publieke investeringen brengen dan geen additionele investeringen tot stand. Dit kan ook tot effect hebben dat (structurele) marktoplossingen uitblijven doordat publieke investeringen private investeringen verdringen. Anderzijds kunnen publieke investeringen private investeringen juist aanjagen. Bijvoorbeeld doordat er nieuwe bedrijvigheid en nieuwe markten worden gecreëerd door publieke investeringen in hoogwaardige kennisontwikkeling rond veelbelovende technologie, opschaling en toepassing van nieuwe technologie. Hier zijn ook kanttekeningen bij te plaatsen. Bij een krappe arbeidsmarkt met tekorten zal het aanjagen van bepaalde activiteiten ten koste kunnen gaan van andere activiteiten (zogenoemde crowding-out effect).

Houd bij de hoogte en duur van subsidies rekening met investeringsmogelijkheden van private partijen en de rol van de rijksoverheid. Veel investeringen, waaronder die in de energietransitie, zijn geen op zichzelf staande publieke investeringen. Veel investeringen in het energiedomein worden bijvoorbeeld gedaan door private partijen, met behulp van private financiering. De rol van de overheid bij deze investeringen zit veelal in het bieden van

(subsidie)instrumentarium voor het afdekken van eventuele onrendabele toppen in de businesscase. Zonder deze ondersteuning vanuit de overheid zouden de private investeringen niet van de grond komen. Dit vraagt om een optimale wisselwerking tussen private financiering en publieke bekostiging om zo maatschappelijke doelen te bereiken. Blended finance is hier een voorbeeld van.

Box 4-1: Voorbeeld wisselwerking privaat-publiek warmtenetten

Bovenstaande wisselwerking is onder andere aan de orde bij de uitrol van warmtenetten. Bij de ontwikkeling van warmtenetten speelt een combinatie van verschillende kosten- en risicocomponenten waardoor de businesscase moeilijk rondkomt zonder steun vanuit de overheid: hierbij spelen de risico's van ontsluiten van nieuwe warmtebronnen als aqua- en geothermie, het aanleggen van nieuwe distributiesystemen en benodigde aanpassingen in de betreffende gebouwen, de (tijdelijk) hogere kosten van duurzame warmte ten opzichte van aardgas, en het volloopriscio van realisatie van aansluitingen bij nieuwe warmte-infrastructuur. Het vergt daarom een integrale project- en kostenbenadering, en een duidelijke rolverdeling tussen publieke en private verantwoordelijkheden, om de verschillende risico's bij warmtenetten te kunnen mitigeren en een optimale financieringsstructuur te vinden in combinatie met doeltreffend gebruik van subsidies.

De vraag of beleid in de huidige vorm voortgezet moet worden, dan wel moet worden herzien, wordt vrijwel nooit gesteld. Middels de 'Operatie inzicht in kwaliteit' is er gewerkt aan manieren om het zicht op de werking van beleid te versterken en daarvan te leren. Dat heeft in een aantal gevallen tot aantoonbaar resultaat geleid. Voornamelijk de vindbaarheid van de onderbouwing van beleid vooraf (art. 3.1 CW) is verbeterd. De kwaliteit van de onderbouwing blijft echter te vaak onvoldoende. De vraag of beleid in de huidige vorm voortgezet moet worden dan wel moet worden herzien, wordt ook vrijwel nooit gesteld en beantwoord (Algemene Rekenkamer, 2021). Dit terwijl dit wel nodig kan zijn om bijvoorbeeld publieke middelen vrij te maken voor nieuwe opgaven.

Complexe vraagstukken zijn gebaat bij een langetermijnperspectief en een integrale blik. Een aanzienlijk deel van de ambities die beschreven worden in het coalitieakkoord zijn complexe en lange termijn vraagstukken in de leefomgeving. Zo ligt een grote woningbouwopgave voor. Complexiteit en een langere termijn spelen ook een rol bij verduurzaming van de samenleving, waarvoor oplossingen nog moeten worden doorontwikkeld en gaandeweg ingepast in het systeem. Hierbij vergen de opgaven in de fysieke leefomgeving een inhoudelijke visie van de Rijksoverheid met concrete strategieën om de opgaven in samenhang aan te pakken (PBL 2021 [2]). Complexe opgaven vereisen vaak een lange termijnperspectief. De complexiteit en de noodzaak van een langere termijn worden nog versterkt door de onderlinge samenhang van opgaven, bijvoorbeeld door het gebruik van grondstoffen, ruimtegebruik, of door een beroep op specifieke marktcapaciteit. Tussen de transitieopgaven kunnen meekoppelkansen en spanningen zitten. Dit vereist een integrale blik over de opgaven heen. Zo biedt de woningbouwopgave kansen voor een integrale aanpak in relatie met duurzaamheidstransities en kan synergie gezocht worden tussen de energietransitie en de transitie naar een circulaire economie (CE Delft, 2021).

Niet of moeilijk kwantificeerbare effecten kunnen wel degelijk bijdragen aan doeltreffendheid en doelmatigheid. Bij het opstellen van beleid is zowel kwalitatieve als kwantitatieve onderbouwing van belang. Niet alles is echter kwantificeerbaar, of rendeert op de tijdschaal die geanalyseerd wordt, denk hierbij aan de bredere maatschappelijke baten van verbeterde bereikbaarheid, emissiereductie, veiligheid, verbeterde biodiversiteit, een versterkte geo-economische positie. Ook is niet altijd alle kennis op voorhand beschikbaar kunnen er onverwachte omstandigheden optreden, of effecten op voorhand onder- of overschat zijn. Het is een valkuil om bij overheidsinvesteringen de besluitvorming volledig te richten op het kwantificeerbare. Een te sterke focus op kwantificeerbare aspecten kan leiden tot suboptimale uitkomsten voor de maatschappij op de lange termijn. Het is van belang blinde vlekken in een analyse te identificeren en dus transparant te zijn over welke effecten wel en welke niet gekwantificeerd zijn in een analyse en ook de kwalitatieve effecten mee te nemen in de besluitvorming.

Investeer in kennisontwikkeling én in voldoende vakkennis bij departementen en uitvoeringsorganisaties. Complexe lange-termijn opgaven vragen specifieke vakkennis. Naast technische kennis en procedurele kennis betreft dit bijvoorbeeld ook kennis rondom de samenhang tussen de opgaven en de vormgeving van de transitie. Omdat transitieopgaven vaak nieuwe kennis vragen die nog niet voorhanden is, gaan deze opgaven vaak gepaard met kennisontwikkeling en innovatie. Deze nieuwe inzichten dienen dan weer een weg te vinden in de departementen. Deze lerende vormgeving past bij transitieopgaven (PBL en WUR 2017). Deze kennis dient voldoende aanwezig te zijn bij de vakdepartementen en uitvoeringsorganisaties om beleid vorm te geven en om de uitvoering te realiseren.

Incidentele investeringen voor structurele uitdagingen leiden al snel tot structurele uitgaven. Ten eerste kan dit spelen als de uitdaging structureel van aard is. Ten tweede kan dit spelen als incidentele investeringsimpulsen structurele kosten met zich meebrengen, bijvoorbeeld onderhoudskosten die gepaard gaan met infrastructuurprojecten. Het is belangrijk om vooraf inzicht te hebben in de structurele gevolgen van een investering, en, indien het incidentele voeding betreft, ook een duidelijke exit-strategie voor ogen te hebben wanneer de financiering afloopt. Andersom geldt hetzelfde, bij investeringen met structurele gevolgen is structurele voeding gewenst. Structurele toekenning maakt het makkelijk om lange termijn plannen op te stellen en aan te sluiten bij de marktcapaciteit.

Publieke investeringen gaan gepaard met veel onzekerheden en de uitvoering is complex. In de praktijk duurt het vaak lang, en langer dan gedacht, voordat investeringen gerealiseerd zijn. De voorbereidingstijd voor zorgvuldige investeringen is vaak lang, mede gezien de steeds complexere omgeving, en de voortgang van investeringen is niet altijd duidelijk terug te vinden in begrotingen en andere Kamerstukken. Door de complexiteit van de opgaven is er vaak veel onzekerheid over de looptijd en de budgettaire raming (zie box 9). Bij investeringen op het gebied van defensie en rondom woningbouw spelen bijvoorbeeld specifieke knelpunten een rol, zoals de benodigde tijd voor het vinden en opleiden van geschikt personeel, leveringsproblemen, de doorlooptijd van aanbestedings- en vergunningprocedures, of een combinatie hiervan. Ook geldt dat bij investeringen binnen de fysieke omgeving ingrijpen en bijsturen vanuit de overheid in een laat stadium niet altijd meer mogelijk is. Adaptief programmeren, waarbij slim omgegaan wordt met onzekerheden en kansen, door deze te onderkennen en transparant mee te nemen in de besluitvorming, kan helpen bij het omgaan met onzekerheden (KIM, 2017).

Er zijn grenzen aan de uitvoeringscapaciteit van de markt en de overheid. Investerings in de fysieke ruimte concurreren bijvoorbeeld om dezelfde schaarse middelen (arbeid, materialen, ruimte, stikstof). Zo lopen cijfers over (toekomstige) tekorten aan technische professionals voor de energietransitie sterk uiteen, maar de tekorten worden steevast groot ingeschat. Tot 2030 zijn er zo'n 28.000 extra technische professionals nodig om een emissiereductie van 55% te realiseren (Ecorys, 2021). De huidige tekorten aan arbeid en materiaal betekenen grofweg dat voor alles dat er meer gedaan wordt, er iets anders minder gedaan moet worden. Dit gegeven zien we niet terug in het huidige coalitieakkoord, de ingroeipaden van de investeringsmiddelen zijn ambitieus en houden hier geen rekening mee. Wanneer er weinig tot geen capaciteit is in de markt om meer investeringen uit te voeren zullen additionele investeringsplannen voornamelijk leiden tot prijsstijgingen, terwijl de inflatie momenteel al op een historisch hoog niveau ligt (zie box 4-2). Extra publieke investeringen leiden over het geheel genomen niet tot meer investeringen wanneer andere (al dan niet private) investeringen daardoor geen doorgang kunnen vinden. De vraag is dus of een extra publieke investering in dat geval, gegeven de maatschappelijke kosten, ook maatschappelijk rendeert. Structurele programmering draagt bij aan het organiseren van absorptievermogen van de markt. Ook de uitvoeringscapaciteit van de overheid kent grenzen, bij steeds complexere projecten in de leefomgeving is er kennis nodig vanuit verschillende domeinen, bijvoorbeeld met betrekking tot het beoordelen van investeringen, identificeren en verhelpen van juridische knelpunten en het faciliteren van politieke processen op regionaal niveau. Meer overheidsuitgaven vergt ook dat de kennis en kunde aanwezig is om dit op doeltreffende en doelmatige wijze te doen.

Box 4-2: inflatie

Wanneer de vraag in de economie stijgt, kan dit bij hoogconjunctuur een opwaarts effect hebben op inflatie. Overheidsintensivering kunnen bijdragen aan deze bestedingsinflatie. Inflatie kan echter meerdere oorzaken hebben. Zo komt de huidige hoge inflatie - consumentengoederen en diensten waren in maart 2022 9,7 procent duurder dan een jaar eerder - grotendeels door aanbodschokken. Deze kosteninflatie komt doordat er, door verstoringen in de aanlevering van producten in de coronacrisis, allerlei tekorten zijn ontstaan, bijvoorbeeld aan grondstoffen, halffabricaten en halfgeleiders. Daarnaast zijn de energieprijzen sterk gestegen, doordat na de coronacrisis de economie sneller herstelde dan verwacht, en de vraag naar veel producten groter was dan het aanbod. Ook heeft de Russische inval in Oekraïne veel onzekerheid veroorzaakt, wat leidt tot verdere prijsstijgingen van energie. Hoewel de oorzaken van de hoge inflatie naar verwachting tijdelijk zijn, zal de inflatie hardnekkiger zijn naar gelang deze langer aanhoudt. Dit komt doordat de kans dan toeneemt dat er tweede orde effecten plaats zullen vinden, zoals veranderingen in het gedrag en de verwachtingen van huishoudens en bedrijven en daaruit volgende loon- en prijsontwikkelingen.

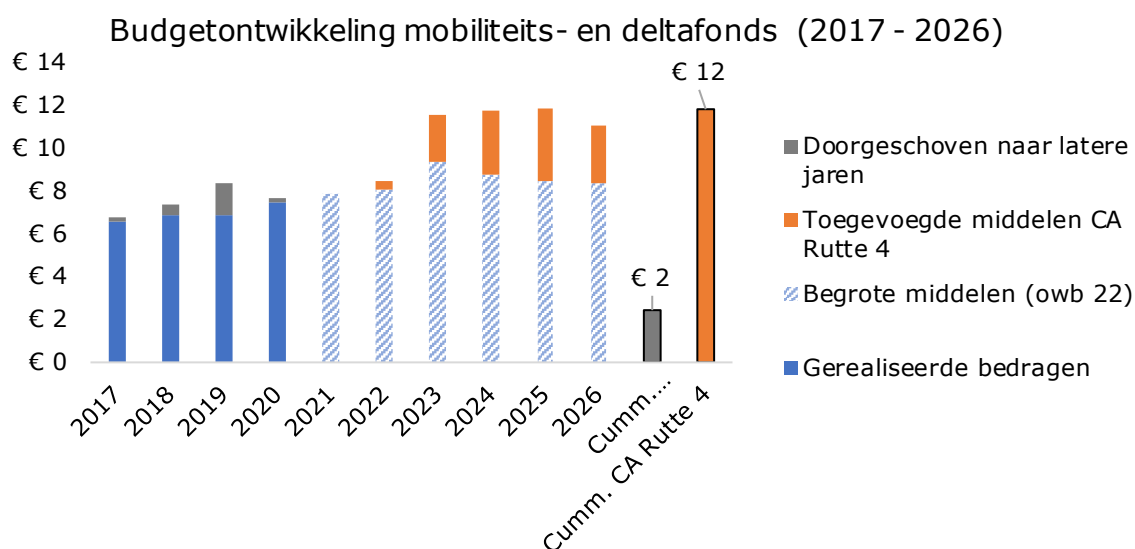
Veel publieke investeringen lopen via uitvoeringsorganisaties, hier is vaak minder zicht op. Publieke organisaties investeren zelf om de daartoe aangewezen publieke taken op te volgen. Ongeacht de juridische vorm (dienstonderdelen, zbo's, agentschappen of deelnemingen) investeert de organisatie kostendekkend en verwerkt de kosten in de tarieven. Dit verschilt van het kasverplichtingenstelsel van het rijk. De investeringen bij deze organisaties lopen daarom niet

integraal mee in de begroting en worden verdeeld over de looptijd van de activa.³ Een aantal uitvoeringsorganisaties doet forse investeringen. Een voorbeeld hiervan is het agentschap Rijksvastgoedbedrijf, zij zorgen er voor dat de Rijkskantoren verduurzamen en verwerken dit in de tarieven van de werkplekken. Staatsdeelneming Tennet investeert miljarden in het landelijke elektriciteitsnet om de infrastructuur geschikt te maken voor de energietransitie. Dit zijn investeringen die volgens reguliere bedrijfsvoering lopen en waar de politiek minder zicht en grip op heeft dan de investeringen die rechtstreeks via de rijksbegroting lopen. Investeringen van staatsdeelnemingen – de juridische vorm die het dichtst bij de markt staat en veelal opereert binnen gereguleerde markten - vallen onder het toezicht van ACM en worden doorgaans wel apart besproken in de Kamer.

Investerings leiden doorgaans pas jaren na de beslissing tot daadwerkelijke uitgaven.

Investerings zijn niet altijd snel te realiseren. Rutte III heeft bijvoorbeeld in de kabinetsperiode twee miljard euro toegevoegd aan het Mobiliteitsfonds en Deltafonds. De ministeries hebben met het extra budget plannen gemaakt, en de middelen zijn voor een groot deel doorgeschoven naar latere jaren (Algemene Rekenkamer, 2022). In figuur 4-1 is te zien dat in de periode 2017-2020 2,4 miljard euro is doorgeschoven op het Mobiliteitsfonds en Deltafonds. Aangezien de doorlooptijd van een gemiddeld aanlegproject vijf tot zeven jaar is, is dat ook niet verassend. De projecten worden in latere jaren gerealiseerd (Ministerie van Financiën, 2018). Hogere ambities en onrealistische plannen leiden dus niet tot het sneller uitgeven van de middelen.

Figuur 4-1 Budgetontwikkeling mobiliteits- en deltafonds 2017 – 2026 (x mld €)

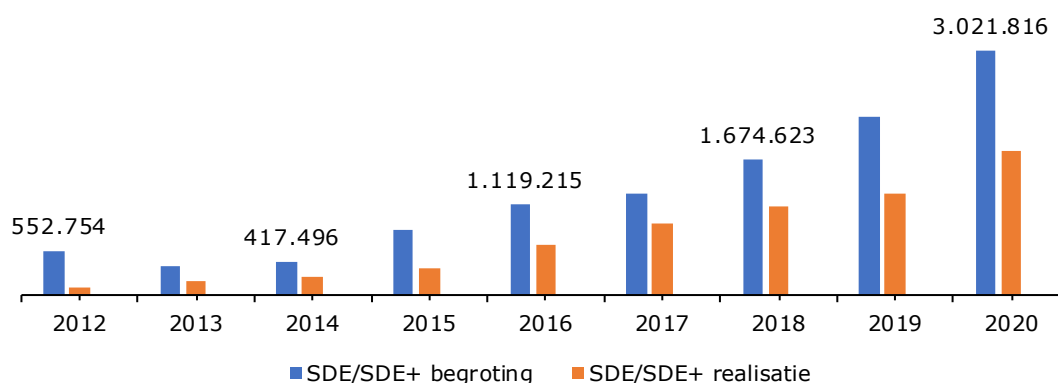


Investeren kost tijd. Het snel besteden van middelen blijkt lastig, dit speelt breed in het Rijk en niet alleen bij het Mobiliteitsfonds en Deltafonds. De Algemene Rekenkamer volgde tijdens Rutte III negentien uitgaven van in totaal 3,2 miljard euro, en constateerde dat ook bij defensie en klimaat er per saldo meer geld overbleef dan was toegevoegd (Algemene Rekenkamer, 2022). De

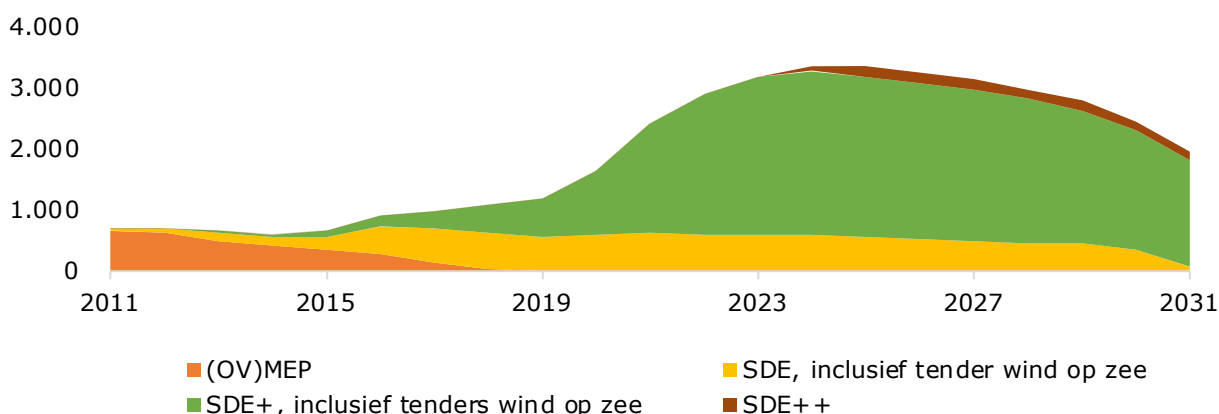
³ Een deel van de investeringskosten van de uitvoeringsorganisaties wordt gedekt door bijdragen van departementen omdat zij diensten afnemen. Op die manier is een deel van de geldstroom terug te vinden op de rijksbegroting – zoals vergoedingen voor (ict) werkplekken, of meetapparatuur voor het KNMI. Een ander deel van de investeringskosten van uitvoeringsorganisaties komt van derden – zoals omzet die behaald wordt met paspoorten, diensten van de Kamer van Koophandel of tarieven van Havenbedrijf Rotterdam. Hiernaast maken deelnemingen ook gebruik van diverse subsidies die via de rijksbegroting lopen. Zo zal staatsdeelneming Gasunie een subsidie krijgen voor het uitrollen van infrastructuur voor waterstoftransport.

voorbereidingstijd om investeringen te doen speelt hier een rol, maar er kunnen verschillende oorzaken zijn. Figuur 4-2 toont bijvoorbeeld dat de realisatie van de subsidieregeling 'Stimuleringsregeling Duurzame Energieontwikkeling en Klimaattransitie' (SDE) afgelopen jaren lager was dan de begroting. Het achterblijven van bestedingen bij de SDE staat echter niet gelijk aan de realisatie van de beoogde investeringen. De SDE richt zich namelijk op de onrendabele top van duurzame energieprojecten. In de geanalyseerde periode bleek achteraf dat veel projecten doorgang konden vinden zonder subsidie omdat Wind-op-Zee bijvoorbeeld steeds concurrerder is geworden op de markt. Bij een analyse van de besteding van middelen is het dan ook noodzakelijk om eerst inzicht te krijgen in de oorzaken voordat er harde conclusies getrokken kunnen worden. Deze inzichten kunnen ook ingezet worden om het beleid verder te verbeteren en middelen effectief te alloceren. Veel SDE (++) middelen komen naar verwachting de komende jaren nog tot realisatie, zoals blijkt uit figuur 4-3.

Figuur 4-2: Ontwikkeling begrotingsstanden SDE(+) 2012-2020 (x mln €)



Figuur 4-3: Uitsplitsing (verwachte) kasuitgaven (OV)MEP, SDE+ en SDE++ projecten in beheer (x mln €)



Bron: RVO.nl

4.2 LESSEN VOOR BEGROTINGSFONDSEN

Veel van de aangekondigde investeringen uit het coalitieakkoord lopen via (nieuw op te richten) fondsen. Investeren via (begrotings-)fondsen is echter niet nieuw. Zo is er in het (recente)

verleden ervaring opgedaan met zowel incidentele investeringsimpulsen via het Nationaal Groeifonds als met structurele investeringsimpulsen, zoals het Mobiliteitsfonds, het Deltafonds en het meer recente Defensiematerieelfonds. De fondsen en de inrichting ervan kunnen in de tijd veranderen. Ook kunnen fondsen na een periode weer worden opgeheven, zoals in het verleden is gebeurd bij het Fonds Economische Structuurversterking. Fondsen worden regelmatig geëvalueerd. Zo zijn er veel verschillende evaluaties van het Deltafonds (Ligtvoet et al., 2016; ABDTOPConsult, 2016; Twynstra Gudde, 2021). Ook het Fonds Economische Structuurversterking is in de loop der jaren uitgebreid becommentarieerd en geëvalueerd (CPB et al., 2002; DNB, 2008; Koedijk, 2009; Ros, 2009; Algemene Rekenkamer, 2020). Bij de oprichting van het Nationaal Groeifonds zijn dan ook nadrukkelijk de lessen van het Fonds Economische Structuurversterking in acht genomen (Ministerie van Financiën, 2020 [2]). Hoewel het Nationaal Groeifonds pas kort bestaat en er dus pas twee beoordelingsrondes zijn geweest, zijn er op basis van deze eerste ervaringen enkele lessen te trekken. Zowel het CPB als de Rli hebben inmiddels ook op het Nationaal Groeifonds gereflecteerd (CPB 2021 [2]; Rli, 2021 [2]).

We formuleren de volgende lessen voor begrotingsfondsen, waar we hieronder nader op in zullen gaan:

1. Fondsen bieden meerjarige zekerheid en weerstand aan de politieke waan van de dag;
2. De meerjarige zekerheid kan op gespannen voet staan met parlementaire controle en democratische legitimiteit als geen duidelijke keuzes gemaakt worden;
3. Bij fondsen speelt het risico dat geld op zoek gaat naar een bestemming;
4. Een heldere, concrete doelstelling geeft focus aan een fondsmiddelen, maar dit is in sommige domeinen makkelijker dan in andere;
5. Het risico bestaat dat fondsen onvoldoende additioneel zijn, en gebruikt worden om financiële dekking te verschaffen aan reguliere begrotingen;
6. Fondsen beïnvloeden de integrale afweging;
7. Een integrale benadering binnen een fonds kan bijdragen aan doeltreffend en doelmatig investeren;
8. Met additionaliteitstoetsen en cofinancieringseisen kan geborgd worden dat andere partijen meefinancieren.

Fondsen bieden meerjarige zekerheid en weerstand aan de politieke waan van de dag

(Bolhuis et al., 2022). Een fonds verschaft duidelijkheid aan medeoverheden, bestuurders, ondernemers en burgers over de meerjarige beschikbaarheid van middelen voor een bepaald doel. Anders dan bij de reguliere begrotingen worden niet bestede gelden niet overgeheveld naar de algemene middelen, maar worden deze onbepaald meegenomen naar het daaropvolgende begrotingsjaar. Dat past bij investeringen waarbij niet precies duidelijk is wanneer betalingen plaatsvinden. Lange termijn financieringsstabiliteit geeft rust om aan langetermijndoelstellingen te werken. Bij verschillende investeringsdomeinen is deze meerjarige zekerheid gewenst. Bijvoorbeeld bij investeringen in fysieke infrastructuur gezien de lange doorlooptijd van de projecten en de onomkeerbaarheid van het resultaat. Of bijvoorbeeld bij het Deltaprogramma waar het publiek belang van onder meer het borgen van waterveiligheid en waterkwaliteit/kwantiteit opweegt tegen de inperking van de politieke beweegruimte. De langjarige zekerheid biedt ook tegenwicht aan politiek-economische factoren die kunnen leiden tot een dalend aandeel publieke investeringen. Ten tijde van begrotingstekorten kan de politieke wens ontstaan om uitgaven om te buigen. Hierbij speelt het risico dat investeringen worden opgeschort of uitgesteld om bezuinigingen op lopende uitgaven af te wenden en belastingverhoging te voorkomen (Algemene Rekenkamer, 2020; DNB, 2008). Overigens is deze bescherming tegen de

politieke waan van de dag niet absoluut. Een volgend kabinet kan bijvoorbeeld de instellingswet wijzigen. Zo kunnen doelstellingen of budgetten, na een politiek besluit, aangepast worden of kan het fonds in zijn geheel opgeheven worden.

De meerjarige zekerheid kan op gespannen voet staan met parlementaire controle en democratische legitimiteit als geen duidelijke keuzes gemaakt worden. Het reserveren van gelden door de jaren heen biedt weerstand aan de politieke waan van de dag en kan de doelmatigheid van investeringen bevorderen. Dat vraagt om zelfdiscipline van de politiek. Aan de voorkant van een fonds moeten weloverwogen keuzes worden gemaakt over de mogelijkheden tot bijsturing, en vervolgens moet de politiek zich hier ook aan houden. Dagelijkse aanpassingen van bestedingen zijn op het oog democratisch legitiem, maar bieden spanning op het achterliggende oorspronkelijke doel van het fonds. Als bovendien politiek verantwoording afgelegd wordt over de keuze om middelen op afstand te zetten, is dat ook democratisch legitiem. Ook voor de doelmatigheid van investeringen is het wenselijk dat enige bijsturing op fondsen mogelijk blijft als nieuwe informatie beschikbaar komt. Het gaat er dus om dat hier weloverwogen keuzes gemaakt worden. Door hier aan de voorkant verantwoording over af te leggen kan juist de keuze om middelen op afstand te zetten ook democratisch legitiem zijn.

Zo regelt het MIRT (zie box 4-2) dat de opeenvolgende Voorkeursbeslissing, de Projectbeslissing en de Opleveringsbeslissing aan de Tweede Kamer worden gemeld en geeft het jaarlijkse MIRT-overzicht een toelichting bij de begroting van IenW. Aan het einde van het jaar overleggen de bewindslieden van IenW en de Tweede Kamer in het zogenoemde Nota Overleg MIRT over de stand van zaken van alle projecten en programma's. Over het Nationaal Groeifonds wordt jaarlijks via het jaarverslag verantwoording afgelegd aan het parlement. Het Defensiematerieelfonds versterkt een transparante controle van de Tweede Kamer door een onderscheid naar zes uitgavenartikelen (maritiem, land, lucht en defensiebreed materieel, IT en infrastructuur & vastgoed), terwijl voorheen alle investeringsopgaven gebundeld waren op een beleidsartikel. In de begrotingsartikelen worden naast investeringsuitgaven nu ook de instandhoudingsuitgaven gepresenteerd en wordt inzicht gegeven in de instandhoudingsuitgaven voor de grote wapensystemen, wat voorheen niet het geval was. Meer dan voorheen in de Defensiebegroting wordt informatie verstrekt over verwervingsprojecten, waarbij alle projecten groter dan honderd miljoen euro kort worden toegelicht in de begroting van het fonds.

Bij fondsen speelt het risico dat geld op zoek gaat naar een bestemming. Bij fondsen gaat de reservering van middelen vaak vooraf aan de concrete uitwerking van plannen. Hierdoor is het risico dat geld op zoek gaat naar een bestemming, waar ook voor werd gewaarschuwd bij de oprichting van het Nationaal Groeifonds op basis van ervaringen met het Fonds Economische Structuurversterking (Jacobs, 2020). Een goede en transparante toekenningsprocedure en stabiele voeding kan dit risico mitigeren. Dit was niet het geval bij het Fonds Economische Structuurversterking. Binnen dit fonds hadden ambtelijke commissies (zoals de ICES en CEKI) de mogelijkheid advies te vragen aan het CPB en/of een Commissie van Wijzen. Zij toetsten de projectvoorstellen onder meer op doelmatigheid en doeltreffendheid. Het merendeel van door het CPB beoordeelde projecten kreeg geen positief advies maar vond toch doorgang, vaak zonder aanvullende voorwaarden. Het rendement van veel projecten binnen het Fonds Economische Structuurversterking is twijfelachtig gebleken (Algemene Rekenkamer, 2020). Daarom adviseert de Algemene Rekenkamer om meer gevolgen te verbinden aan de uitkomsten van ex-ante evaluaties van met fondsgeld gefinancierde projecten. Bij het Nationaal Groeifonds is daarom besloten een zwaarwegende rol toe te kennen aan het advies van een onafhankelijke

beoordelingscommissie. Overigens gaan dergelijke waarborgen deels ten koste van de parlementaire zeggenschap (Bolhuis et al. 2022), omdat besluitvorming de facto deels belegd wordt bij onafhankelijke commissies. De MIRT-spelregels bij het Mobiliteitsfonds en Deltafonds bevatten ook checks & balances die bijdragen aan disciplineren en aan een realistisch tijdspad bij grote investeringen (zie box 4-2). Tegelijkertijd is het van belang om tijdens het doorlopen van het MIRT flexibiliteit te behouden en te blijven leren om lock-ins te voorkomen. Om kennis over en ervaringen met het MIRT te delen is het Leerplatform MIRT opgericht met een eigen website waar ook handreikingen en het MIRT-overzicht met alle projecten worden gedeeld. Daarnaast adviseert de Commissie voor de milieueffectrapportage (m.e.r), als onafhankelijke organisatie, bij m.e.r.-plichtige projecten over de inhoud van milieueffectrapporten.

Box 4-3: Het MIRT-proces

Specifiek voor projecten en programma's die zich in het fysieke, ruimtelijke domein afspelen bestaat het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). Hiermee werken Rijk en regio samen aan de concurrentiekracht, de bereikbaarheid en de leefbaarheid van Nederland. Besluitvorming loopt via de spelregels voor het MIRT. De MIRT-spelregels beschrijven de werkwijze, rollen en taken van partijen en de vereisten om tot besluitvorming te komen. Ze schetsen het proces dat moet worden doorlopen van MIRT-onderzoek (optioneel), MIRT-verkenning, MIRT-planuitwerking tot en met de realisatie, inclusief de bijbehorende beslismomenten. De MIRT-spelregels schrijven bijvoorbeeld voor dat in elke verkenning een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) wordt uitgevoerd. Dit geeft een duidelijke structuur en houvast.

Een heldere, concrete doelstelling geeft focus aan een fondsmiddelen, maar dit is in sommige domeinen makkelijker dan in andere. Een eenduidige doelstelling met bijbehorende indicatoren vormt een goede basis voor een fonds. Hier kunnen voorstellen voor investeringen dan aan getoetst worden. De mogelijkheden hiervan verschillen echter per domein. Zo is de doelstelling van een beleidsopgave vaak op verschillende manieren te formuleren. Klimaatbeleid gaat bijvoorbeeld om CO₂-reductie, maar kent ook andere doelen rond milieukwaliteit of energiebesparing. Fondsen met hogere ('impact-') doelen riskeren versnippering. Een te concreet of specifiek doel staat een goede integrale weging in de weg, een te breed doel leidt ertoe dat het fonds een te brede scope krijgt, of overlap krijgt met bestaande regelingen en begrotingen. De scherpste en mogelijkheden in de doorvertaling van de doelstellingen naar concrete normen/indicatoren verschillen per fonds. Zo wordt in het Deltafonds waterveiligheid gekoppeld aan duidelijke normen. Voor het Deltafonds is wettelijk bepaald dat maatregelen voor waterveiligheid, zoetwater, waterkwaliteit en ruimtelijke adaptatie uit het fonds mogen worden betaald. Voor het Mobiliteitsfonds geldt dat het doel van het verbeteren van de bereikbaarheid niet te vangen is in een enkele indicator. Dit komt ook doordat bereikbaarheid een breed begrip is, verschillende indicatoren kent, en op veel verschillende manieren kan worden benaderd (KiM, 2011). De bereikbaarheidsdoelstellingen kennen daardoor vaak meer speelruimte.

Een overkoepelende en periodiek bij te stellen visie kan helpen bij het scherper afwegen van investeringsopgaven. Voorbeelden hiervan zijn de Defensievisie 2035 en het Nationaal Waterprogramma 2022 – 2027. Bij het Fonds Economische Structuurversterking zijn de doelen

gaandeweg verbreed, wat leidde tot versnippering (Ministerie van Financiën, 2020 [2]). Veel projecten waren bovendien van kleine omvang en kenden hierdoor relatief hoge apparaatskosten. Bij het Nationaal Groeifonds is deze les meegenomen door het instrument sterk te richten op het verdienvermogen van Nederland en een minimumbedrag van €30 miljoen te hanteren. Ondanks deze centrale doelstelling van het Nationaal Groeifonds is er wel discussie over de vraag of deze doelstelling voldoende richtinggevend en praktisch werkbaar is. Productiviteitsgroei kan via veel verschillende kanalen bewerkstelligd worden wat gepaard gaat met een brede diversiteit binnen de ingediende projectvoorstellen voor het Nationaal Groeifonds. Ook is het ex-ante lastig te becijferen wat de bbp-bijdrage is van een project. Dit maakt het in de praktijk vaak lastig om het bbp-effect van projecten te beoordelen (RVO, 2021; SEO, 2021). Tegelijkertijd was dit een expliciete beleidskeuze: door een beleidsdoel te specificeren op impact wordt er aan de markt ruimte gegeven om zelf met ideeën te komen over de bevordering van de economische groei in Nederland. Enerzijds kan de overheid met sturing versnippering voorkomen. Anderzijds kan door teveel sturing minder ruimte ontstaan voor nieuwe beleidsinitiatieven buiten de gangbare beleidsparadigma's.

Het risico bestaat dat fondsen onvoldoende additioneel zijn, en gebruikt worden om financiële dekking te verschaffen aan reguliere begrotingen (CPB, 2021 [2]). Om dit te voorkomen wordt bij fondsen het additionaliteitscriterium gehanteerd. Bij het Fonds Economische Structuurversterking werden deze criteria echter losgelaten om lopende uitgaven in het infrastructuurfonds te bekostigen. Volgens de Rli zijn de additionaliteitscriteria bij het Nationaal Groeifonds onvoldoende gepreciseerd (Rli, 2021 [2]). Dit bemoeilijkt de afweging of ingediende voorstellen wel of niet additioneel zijn ten aanzien van lopend beleid. Dit risico speelde bijvoorbeeld bij infrastructurele projecten die zijn ingediend bij het Nationaal Groeifonds. Financiering zou vanuit het oogpunt van inhoudelijke integraliteit eerder plaats moeten vinden vanuit het Mobiliteitsfonds (Rli, 2021 [2]). Het nieuwe kabinet heeft daarom besloten de pijler infrastructuur uit het Nationaal Groeifonds te halen.

Fondsen beïnvloeden de integrale afweging. Dit komt doordat middelen in een fonds geormerkt zijn voor bepaalde bestedingsdoelen over een langere periode. Bij een fonds vindt integrale weging tussen fondsmiddelen en andere Rijksuitgaven voor een belangrijk deel plaats op momenten waarop het fonds wordt ingesteld en middelen worden toegekend. Bij de instelling van een fonds is echter vaak nog niet duidelijk tegen welke alternatieve (toekomstige) rijksuitgaven de fondsmiddelen moeten worden afgewogen. Als zich tijdens de uitvoering van de begroting mee- of tegenvallers voordoen, is er minder ruimte voor integrale weging.

Een integrale benadering binnen een fonds kan bijdragen aan doeltreffend en doelmatig investeren. Binnen een fonds wordt, afhankelijk van de inrichting, een integrale afweging gemaakt tussen de verschillende manieren om het doel van het fonds te behalen. Zo is de reikwijdte van het Mobiliteitsfonds (per begroting 2022 van kracht) ten opzichte van zijn voorganger, het Infrastructuurfonds, verbreed. Dit betekent concreet dat ook maatregelen die bijdragen aan betere benutting van infrastructuur uit het Mobiliteitsfonds bekostigd kunnen worden en dat investeringsbudgetten niet langer op voorhand volgens een vaste verdeelsleutel over de modaliteiten (maritiem, weg en spoor) worden verdeeld. Ook het Defensiematerieelfonds zet in op integraliteit door zowel investeringen in aanschaf als instandhouding in één fonds onder te brengen. Dit bevordert de weging van het belang van langetermijninvesteringen ten opzichte van uitgaven die al op korte termijn een effect hebben. Bij het Nationaal Groeifonds maakt de omvang van het totale fonds en de omvang van de individuele projecten mogelijk dat integrale

voorstellen worden opgesteld, waar een geheel ecoysteem in één keer wordt aangepakt, zoals in het QuantumDelta-voorstel uit de eerste ronde van het Nationaal Groeifonds. In dit voorstel is er aandacht voor verschillende onderdelen van het ecosysteem, van onderwijs tot onderzoek, ondernemerschap en maatschappelijke inbedding. Dat is in beginsel een voordeel ten opzichte van de situatie dat voor elk onderdeel van een ecosysteem naar een aparte regeling moet worden gekeken, hetgeen tot versnippering en inefficiëntie leidt. Ook zorgt de jaarlijkse beoordeling voor een goede integrale afweging door de adviescommissie over alle voorstellen heen. Aandachtspunt hierbij is dat een dergelijke adviescommissie qua expertise ook voldoende integraal is en de spelregels vooraf duidelijk zijn.⁴

Met additionaliteitstoetsen en cofinancieringseisen kan geborgd worden dat andere partijen meefinancieren. Met het oog op private cofinanciering wordt momenteel ervaring opgedaan binnen het Nationaal Groeifonds. Het Nationaal Groeifonds kent een strikte private additionaliteitstoets. Vrijwel alle aanvragen die gehonoreerd (zullen) worden bestaan hierdoor uit een deel subsidie uit het Nationaal Groeifonds en een deel private cofinanciering. Hiermee richt het Nationaal Groeifonds zich nadrukkelijk niet op projecten met een marktconform rendement. Ook wordt in voorstellen publieke financiering door medeoverheden (provincies, gemeenten en waterschappen) beoogd. Voor projecten gefinancierd vanuit het Mobiliteitsfonds is in veel gevallen regionale cofinanciering vereist. Het Deltafonds wordt gevoed met bijdragen uit de Rijksbegroting en met wettelijke bijdragen van de Waterschappen voor de 50/50 bekostiging van het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP). Voor zoetwater, waterkwaliteit en ruimtelijke adaptaties liggen andere bestuurlijke afspraken en cofinancieringsafspraken voor. Deze cofinancieringsafspraken dragen bij aan het regionale draagvlak en doelmatigheid. Binnen projecten en programma's wordt veelal gebruik gemaakt van bestuurs- en samenwerkingsovereenkomsten en voortgangsrapportages. Rijksbreed wordt ter verkenning van marktbetrokkenheid gebruikgemaakt van instrumenten zoals de marktscan (meerwaardetoets), de Public-Private Comparator (PPC) en van marktconsultaties en/of marktverkenningen.

SAMENVATTING

- Investeren is niet altijd het meest passende instrument. Soms zijn andere instrumenten of combinaties met andere instrumenten doelmatiger en doeltreffender. De ervaring leert dat de praktijk weerbarstig is. De afgelopen jaren bleken de ambities groter dan de resultaten. Het kost tijd om (voorgenomen) investeringen daadwerkelijk te realiseren.
- Bij investeren moeten keuzes gemaakt worden. Niet alles kan tegelijk. Aan de uitvoeringskant kunnen verschillende opgaven een beroep doen op dezelfde materialen en/of uitvoeringscapaciteit van de markt. Ook in politiek en beleid kan de stabiliteit en continuïteit op gespannen voet staan met flexibiliteit. Snelheid kan ten koste gaan van een grondige afweging. Een helder institutioneel kader kan helpen bij het onderling wegen van elementen die op gespannen voet staan. Hierbij kan worden geleerd van eerdere ervaringen zoals bij het MIRT.

⁴ Een meer integrale scope heeft ook gevolgen voor het ondersteunende instrumentarium. Een goed voorbeeld daarvan is de omvorming van de Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse (NMCA) van IenW naar de Integrale Mobiliteitsanalyse (IMA). Hiermee verschuift de focus van het oplossen van capaciteitsknelpunten naar het optimaliseren van de bereikbaarheid. Een ander voorbeeld zijn de in 2016 geactualiseerde MIRT-spelregels voor het Mobiliteitsfonds en Deltafonds, met als aanvullende eis dat in de verkenningsfase ook een niet-infrastructurele oplossing wordt meegenomen. Hoe goed deze afweging tussen infrastructurele en andere maatregelen in de praktijk werkt is nu nog lastig te zeggen, omdat er sinds de aanpassing van de spelregels weinig nieuwe MIRT-verkenningen zijn gestart.

- Fondsen bieden planningszekerheid en bescherming tegen de politieke waan van de dag, maar kunnen ten koste gaan van parlementaire zeggenschap en lopen het risico dat geld op zoek gaat naar een bestemming. Fondsen vergen weloverwogen keuzes over de mogelijkheden voor bijsturing en zelfdiscipline van de politiek om zich aan deze keuzes te houden. Door aan de voorkant verantwoording af te leggen over opzet van een fonds wordt voorkomen dat het op afstand plaatsen van middelen de democratische legitimiteit vermindert. Een goede governance-structuur van fondsen kan het risico op ondoelmatige of ondoeltreffende inzet van middelen mitigeren.
-

5. Aanbevelingen en handelingsperspectieven

Publieke investeringen kunnen maatschappelijke opgaven adresseren en transitie aanjagen. Ze zijn van belang voor de brede welvaart van onze toekomstige generaties. Tegelijkertijd zijn er ook risico's. Dit slothoofdstuk richt zich op de aanbevelingen voor een doelmatiger en doeltreffender investeringsbeleid. Er zijn vier hoofdaanbevelingen:

1. Stel het doel van beleid centraal;
2. Weeg investeren altijd goed af, *ook* tegen andere vormen van overheidsingrijpen;
3. Integreer kennis en doorlopend leren in de vormgeving en inrichting van investeringen;
4. Maak weloverwogen keuzes over de vormgeving en inrichting van fondsen.

Veel van de aanbevelingen uit dit hoofdstuk zijn op het eerste gezicht niet verrassend of vernieuwend. De ervaring leert echter dat de praktijk weerbarstig is. Om deze reden volgen na elke aanbeveling één of meerdere handelingsperspectieven die concreet maken hoe de aanbeveling handen en voeten kan krijgen. Hierbij sluit het IBO aan op de ambities uit het coalitieakkoord.

Veel aanbevelingen die de werkgroep hieronder doet gaan over een gedegen beleidsvoorbereiding en evaluatie van publieke investeringen. Het risico ligt daarmee op de loer dat dit IBO aanbevelingen doet voor allerlei nieuwe investeringstoetsen en aanvullende *checks and balances*, en daarmee extra administratieve lasten. Een belangrijke constatering van de werkgroep is echter dat het niet schort aan dit soort toetsen. Extra toetsen zijn dan eerder een vorm van symptoombestrijding die leiden tot onnodige administratieve lasten in plaats van tot betere investeringen. Verbetering van het bestaande instrumentarium, en vooral verbreding van de toepassing daarvan, én betere aansluiting op de investeringspraktijk is daarom het uitgangspunt. Pas waar het bestaande instrumentarium niet toereikend is, stelt de werkgroep alternatieven voor.

5.1 STEL HET DOEL VAN BELEID CENTRAAL

Publieke investeringen zijn een middel om een doel te behalen, niet een doel op zich. Daarom is het belangrijk dat er altijd een duidelijke relatie bestaat tussen de investering en het uiteindelijke beleidsdoel. Het is aan de politiek om deze doelen vast te stellen. Idealiter stelt een kabinet duidelijke doelen in het Regeerakkoord.

Begin met duidelijke beleidsdoelen. Geef helder aan wat het doel is van een investering en maak duidelijk hoe de investering bijdraagt aan dit doel. Bij complexe, langetermijnopgaven is de formulering van tussentijdse subdoelen en de wijze waarop deze bijdragen aan het einddoel noodzakelijk. Doelstellingen moeten zich richten op de effecten van het beleid (outcomes) en niet alleen op de prestaties (outputs). Bijvoorbeeld: wanneer er wordt geïnvesteerd in een nieuwe snelweg is het doel niet de snelweg zelf (output), maar het bijdragen aan de bereikbaarheid (outcome), zoals het doel is van het Mobiliteitsfonds. Een ander voorbeeld is het stikstoffonds, waar het doel de verbetering van de natuurkwaliteit is (outcome) door onder meer grond van boeren op te kopen (output). Er zijn al veel afweegkaders die de formulering van concrete doelstellingen stimuleren, zoals het Integraal Afwegingskader (IAK) en, als onderdeel van het IAK, artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet ('CW 3.1': *Beleidskeuzes uitgelegd*). Zo dient sinds eind 2021 elk voorstel met significante financiële gevolgen een apart kader te bevatten ter onderbouwing van

de nagestreefde doelmatigheid en doeltreffendheid. De naleving en toepassing van dit soort instrumenten laat echter nog vaak te wensen over.

- **Handelingsperspectief:** Expliciteer zo concreet mogelijk de uiteindelijke beoogde doelen en effecten van een investering in brieven aan de Kamer, onder andere door betere naleving van *Beleidskeuzes uitgelegd*. Heb oog voor eventuele negatieve neveneffecten van beleidskeuzes en de uitwerking daarvan. Zie erop toe dat *Beleidskeuzes uitgelegd* niet alleen als afvinklijstje wordt nageleefd, maar bevorder ook het daadwerkelijke gebruik door de Tweede Kamer. Versterk het gebruik en de naleving van het Integraal Afwegingskader (IAK) waarin expliciet aandacht is voor het opstellen van doelen. Bijvoorbeeld door rijksbrede afspraken te maken over de rollen en verantwoordelijkheden in het IAK-proces en deze afspraken departementaal in te voeren. Richt daarnaast monitoring in om het gebruik van het IAK te meten zodat gericht bijsturen mogelijk wordt.

Stuur niet op uitputting van middelen. Het uitgeven van middelen (uitputting) is geen doel op zich. Het bereiken van het beleidsdoel moet centraal staan. Op dit moment gaat in het politieke debat veel aandacht uit naar de besteding van middelen in plaats van naar het daadwerkelijke doel. Het parlement ziet onderuitputting – geld dat begroot is, maar niet wordt uitgegeven – al snel als signaal dat de resultaten achterblijven. Bovendien leidt focus op uitputting tot de onwenselijke prikkel om middelen ondoelmatig te besteden. In tijden van hoogconjunctuur en krapte kan het de inflatie verder aanjagen.

- **Handelingsperspectief:** Benut de mogelijkheden van het investeringsplafond (zie hoofdstuk 3) voor communicatie over de inhoud, zodat de focus verschuift van kasuitputting naar doelbereik.

5.2 WEEG INVESTEREN ALTIJD GOED AF, OOK TEGEN ANDERE VORMEN VAN OVERHEIDSINGRIJPEN

Alternatieven zoals beprijzen, reguleren of normeren kunnen doelmatiger zijn dan publieke investeringen. De overheid kan bovendien niet oneindig investeren en is gebonden aan de capaciteit bij zowel publieke als private partijen. Dit beperkt de mate en snelheid waarin publieke investeringen kunnen bijdragen aan het verwezenlijken van politieke ambities. Daarom is er continu aandacht nodig voor alternatieve beleidsopties en relevante schaarstes.

Weeg investeringen af tegen andere vormen van overheidsingrijpen. Bekijk ook (combinaties met) andere vormen van overheidsingrijpen. Vaak is een combinatie van verschillende soorten ingrepen – investeren, informeren, normeren en beprijzen – optimaal. Markt en overheid hebben bovendien ook niet de capaciteit om alle maatschappelijke problemen op te lossen via investeringen. Soms is ook aanvullende kennis nodig om beleidsopties zorgvuldig af te wegen. Investeren is politiek gezien vaak de weg van de minste weerstand, omdat belanghebbenden niet geconfronteerd worden met nieuwe regels of belastingen. Met alternatieven kan beleid soms echter sneller tot uitvoering komen, kunnen de kosten bij de gebruiker of vervuiler worden gelegd in plaats van de belastingbetaler (in geval van beprijzen), gaan er mogelijk minder publieke kosten mee gepaard (elke euro kan maar één keer uitgegeven worden), en/of wordt er mogelijk minder beslag gelegd op de publieke en private uitvoeringscapaciteit.

- **Handelingsperspectief:** Breng voor de beleidsdoelen van het kabinet de relevante beleidsinstrumenten en beleidsopties in kaart. Alleen dan is het mogelijk om investeringen goed af te wegen tegen alternatieven – vooraf, maar ook ten behoeve van eventuele bijsturing. Concreet betekent dat bijvoorbeeld een gedegen onderzoek naar beleidsopties voor

natuur, woningmarkt en klimaatbeleid via departementale kennisagenda's, en Strategische Evaluatie Agenda's. Breng hierbij ook de afruilen in kaart die gepaard gaan met verschillende opties, bijvoorbeeld winnaars en verliezers die ontstaan bij bepaalde investeringen en hervormingen. Dit aspect is belangrijk voor de politiek om alle relevante uitruilen in kaart te brengen en hier helder over te communiceren.

- **Handelingsperspectief:** Expliciteer bij de onderbouwing van de nagestreefde doeltreffendheid en doelmatigheid van nieuwe investeringen (conform *Beleidskeuzes uitgelegd* in Kamerbrieven) ook altijd de meerwaarde ten opzichte van andere beleidsinstrumenten. Een belangrijke vraag kan hierbij zijn: is een investering nodig om de doeltreffendheid en doelmatigheid van andere instrumenten binnen de beleidsmix te vergroten? Beschrijf hier de alternatieve opties die op tafel liggen, waarom deze afvallen en hoe ze zich verhouden tot de gehele beleidsmix.

Onderbouw hoe de omvang van investeringen zich verhoudt tot de beoogde oplossingen van maatschappelijke vraagstukken en maak herijking van de gereserveerde middelen mogelijk.

Bij de aangekondigde investeringen uit het coalitieakkoord dient de besteding van de middelen nog verder uitgewerkt te worden. Juist als er middelen gereserveerd worden voordat er plannen zijn, is het risico dat geld op zoek gaat naar een bestemming. Bij veel maatschappelijke problemen (woningbouw, klimaat, stikstof) zijn publieke investeringen onmiskenbaar nodig en worden maatregelen zoals lastenverzwaring en normering al meegenomen in de mix (van Geest, 2021). Desalniettemin blijft het belangrijk dat duidelijk is hoe de omvang van investeringen zich verhoudt tot de beoogde doelstellingen, en waar overheidsingrijpen door marktfalen noodzakelijk is. Zonder deze onderbouwing is ook een goede afweging tegen andere instrumenten niet mogelijk. Omdat de reservering van middelen voor veel investeringen nu vooruitgaat op de uitwerking van concrete plannen, is het van belang om ook rekening te houden met het scenario dat de benodigde middelen afwijken van de gereserveerde bedragen.

- **Handelingsperspectief:** Prioriteer bij de aangekondigde investeringen uit het coalitieakkoord de uitwerking van concrete projecten en instrumenten en weeg regelmatig, in tussentijdse voortgangsrapportages of evaluaties van de nieuwe fondsen, of de bijstelling van budgetten of ambities noodzakelijk is.
- **Handelingsperspectief:** Zorg dat definitieve toekenning van middelen pas volgt na een goede onderbouwing van de plannen.
- **Handelingsperspectief:** Betrek bij de onderbouwing van de omvang van publieke investeringen altijd de wisselwerking met de mogelijkheden van de markt om te investeren. Inzicht in wat de markt zelf kan en waar de overheid aanvullend moet zijn met investeringen helpt marktverdrinking en ondoelmatige besteding van overheidsmiddelen voorkomen.

Wees realistisch in de ambitie en heb oog voor schaarstes en risico's. Projecten kunnen door allerlei redenen vertragen, zoals arbeidsmarkttekorten, beperkte beschikbaarheid van grondstoffen of vertragingen bij leveranciers. Wanneer er bijvoorbeeld weinig tot geen capaciteit is in de markt om meer investeringen uit te voeren, leiden extra investeringsplannen tot prijsstijgingen en verdringing van private investeringen. En als de politiek geen rekening houdt met schaarstes en risico's, dan vindt ook geen goede afweging van beleidsopties plaats. Immers, wat we minder gaan doen wordt impliciet gelaten. Het is beter en doelmatiger om dit te bereiken via beprijzen en normeren. De weg via inflatie is minder transparant en uiteindelijk pijnlijker. Door schaarstes en risico's voor de uitvoering goed te betrekken in de wegging – zowel aan de voorkant als 'gedurende de rit' – kunnen betere keuzes gemaakt worden en kunnen plannen worden

bijgestuurd als blijkt dat lopende initiatieven door nieuwe inzichten niet langer haalbaar of betaalbaar blijken.

- **Handelingsperspectief:** Departementen rapporteren in hun begroting continu aan het parlement over risico's, eventuele vertragingen, onderuitputting en de onderliggende oorzaken. Gebruik hierbij de input van uitvoeringsorganisaties, marktinzichten en ervaringscijfers. Zicht op deze oorzaken vergroot de kwaliteit van ramingen en planningen. Het vergroot ook de doelmatigheid en tijdigheid van investeringen omdat oorzaken van vertragingen eerder en gericht aangepakt kunnen worden.
- **Handelingsperspectief:** Ontwikkel een integrale overkoepelende uitvoeringstoets om de politiek te faciliteren keuzes te maken binnen de schaarse uitvoeringscapaciteit van markt en overheid. Dit helpt om bij te sturen. De toets kan onderdeel zijn van de monitor van de voortgang van het coalitieakkoord (zie latere aanbeveling).
- **Handelingsperspectief:** Onderzoek hoe het gebruik van het instrument overprogrammering en het nieuwe investeringsplafond (zie hoofdstuk 3) in de praktijk nog meer bij kunnen dragen aan realistischere planningen, effectief doelbereik en transparante en heldere communicatie aan het parlement. Maak daarbij gebruik van de ervaringen van verschillende departementen en ontwikkel – waar behulpzaam – uniforme werkwijzen.

Stel geen incidenteel geld beschikbaar voor structurele problemen en vice versa.

Defensie en infrastructuur zijn doorlopende overheidstaken die om structurele financiering vragen. Structurele financiering zorgt voor zekerheid en is dan een logische keuze. Voor investeringen met een incidenteel karakter geldt het tegenovergestelde. Bij aanvang van incidentele investeringen blijkt het moeilijk het geld uit te geven, terwijl na afloop vaak extra geld nodig blijkt. De kosten van de investering en de verwachte doelmatigheid zijn dan aan de voorkant waarschijnlijk ook niet goed ingeschat. Immers, met deze meer structurele financieringsbehoeften is geen rekening gehouden. Bij het Nationaal Groeifonds moeten projecten daarom nadrukkelijk in een exit-strategie voorzien. Ook het klimaatfonds en stikstoffonds beschikken alleen over incidentele middelen. Daarom is het niet opportuun om structurele kosten uit deze fondsen te financieren.

- **Handelingsperspectief:** Onderbouw bij elke investering op project- of instrumentniveau of structurele of incidentele middelen gepast zijn. Beantwoord altijd actief de vraag of een eenmalige investeringsimpuls leidt tot structurele uitgaven en zo ja, pas deze dan ook structureel in. Concreet kan deze vereiste opgenomen worden in de instellingswetten van het nieuwe klimaatfonds en stikstoffonds.

5.3 INTEGRER KENNIS, KENNISONTWIKKELING EN DOORLOPEND LEREN IN DE VORMGEVING EN INRICHTING VAN INVESTERINGEN

Publieke investeringen bestrijken vaak meerdere decennia en gaan daarom altijd gepaard met risico's en onzekerheid. Bovendien staat de wereld niet stil en kunnen allerlei ontwikkelingen aanleiding geven om de plannen bij te sturen. Een goede balans tussen bijsturing en planningszekerheid is belangrijk om ondoelmatige uitkomsten te voorkomen. Daarvoor is het belangrijk dat niet alleen vooraf, maar ook tijdens de rit informatie beschikbaar komt om periodieke herijking van investeringsplannen mogelijk te maken.

Benut kennis in de voorbereiding, uitvoering en monitoring van investeringen. Stel vast waar kennis verdiept moet worden en investeer in die kennis. Er is genoeg kennis bij bestaande partijen voor de totstandkoming en realisatie van investeringsprojecten, maar dit is veelal extern.

Voor specifieke opgaven waar specialistische kennis nodig is, kan centrale coördinatie van de kennisbasis bijdragen aan beter beleid door informatie beter vindbaar te maken, zoals gebeurt in het Deltaprogramma. Verbreiding van beleidsverkenningen met meerdere beleidsopties kan kennisversterkend werken en helpen bij een transparante besluitvorming. Naast evaluaties en monitors van individuele investeringen of fondsen, is het ook wenselijk om de voortgang op het gehele coalitieakkoord te monitoren. Met investeringen worden maatschappelijke opgaven aangepakt die in toenemende mate samenhangen. Bovendien wordt er vaak een beroep gedaan op dezelfde capaciteit bij zowel markt als overheid, zoals arbeidskrachten en materiaal. Deze uitvoeringscapaciteit is nu schaars. Een beknopte monitor van de voortgang van het coalitieakkoord maakt het mogelijk om, indien nodig, investeringsambities tijdig bij te stellen.

- **Handelingsperspectief:** neem jaarlijks een beknopte monitor (bijvoorbeeld maximaal twee pagina's) op over de voortgang van het coalitieakkoord in de Rijksbegroting en besteed hierin ook aandacht aan de uitvoerbaarheid van voorgenomen beleid (zie eerdere aanbeveling).
- **Handelingsperspectief:** Investeer in de kennis- en evaluatiefunctie binnen departementen en uitvoeringsorganisaties. Door de capaciteit op het kennisvlak binnen departementen te versterken is het minder nodig om de kennis van buiten naar binnen te halen. Dit is de verantwoordelijkheid van de departementen. Kennis kan versterkt worden door bijvoorbeeld minder mensen te laten doorstromen, waardoor we het collectieve geheugen van een dossier versterken.
- **Handelingsperspectief:** Laat departementen goed onderbouwen welke kennis nodig is om inzicht te krijgen in de (juiste) werking van beleid. Zorg dat deze kennis op tijd beschikbaar komt voor de relevante besluitvorming. Hiervoor is het ook nodig om mogelijke nadelige uitwerkingen van beleid in beeld te hebben, zodat zowel positieve als negatieve gevolgen van beleid in kaart kunnen worden gebracht. Maak hierbij gebruik van evaluaties voorafgaand, tijdens en na het beleid investeer in de Strategische Evaluatie Agenda. Overweeg waar nodig rijksbrede Strategische Evaluatie Agenda's in te stellen, naar voorbeeld van de klimaatvaluatiestrategie.

5.4 MAAK WELOVERWOGEN KEUZES BIJ DE VORMGEVING VAN FONDSEN

De investeringen uit het coalitieakkoord vinden grotendeels plaats via nieuwe begrotingsfondsen. De governance van deze fondsen wordt nog uitgewerkt. De vormgeving van deze governance – het geheel aan regels over bijvoorbeeld toekenningsprocedures en juridische kaders – beïnvloedt de doeltreffendheid, doelmatigheid, mogelijkheden voor bijsturing, zekerheid en voorspelbaarheid en is daarmee cruciaal (Bolhuis et al., 2022). Bij de inrichting van de fondsen kan nadrukkelijk geleerd worden van ervaringen met eerdere fondsen.

Stel richtlijnen op over de governance van fondsen, die passen bij de doelstelling, en communiceer helder over uitruilen. Leer hierbij nadrukkelijk van eerdere fondsen en zorg dat de governancestructuur past bij de omvang en doelstelling van het fonds. Het coalitieakkoord formuleert vier aandachtspunten voor de inrichting van de fondsen, namelijk planningszekerheid, doorzettingsmacht van verantwoordelijke bewindspersonen, controle op doelmatigheid en doeltreffendheid door de minister van Financiën en stevige parlementaire controle en democratische legitimering. Deze principes zijn niet onverminderd verenigbaar, en dat vergt keuzes (zie box 5-1). Een goede balans en democratische verantwoording maakt het nodig dat de politiek duidelijke keuzes maakt en hierover helder communiceert.

- **Handelingsperspectief:** maak bij de instellingswetten van de nieuwe fondsen nadrukkelijk keuzes over de belangrijkste prioriteiten en communiceer helder over gemaakte uitruilen en de

overwegingen die hieraan ten grondslag liggen. Schenk daarbij ook aandacht aan de meerwaarde van investeren via begrotingsfondsen in plaats van reguliere begrotingen. Voer over deze uitruilen ook nadrukkelijk het debat in de Tweede Kamer met als doel legitimering van de keuzes en (zelf)discipline als het gaat om deze keuzes. Onvoldoende debat aan de voorkant vergroot het risico dat de Tweede Kamer de doelstelling en opzet van het fonds op termijn wil aanpassen. Dat ondermijnt het noodzakelijke langetermijnkarakter, dat een fonds juist meerwaarde geeft. Schenk hierbij ook nadrukkelijk aandacht aan de rol van evaluaties, en welke bijsturing op basis van de uitkomsten van evaluaties mogelijk moet zijn. Denk daarbij ook na over de uitkomsten waarbij opheffing van het fonds (exit-strategie) tot de mogelijkheden behoort, om verrassingen hierover te voorkomen. Kortom: juist over de ruimte voor aanpassing tijdens de rit, moet aan het begin van het proces duidelijkheid worden geboden.

- **Handelingsperspectief:** Maak bij de communicatie rondom de Instellingswet duidelijk hoe geleerd is van eerdere fondsen en welke elementen wel en niet wenselijk zijn om over te nemen.
- **Handelingsperspectief:** Denk bij de inrichting van de governance van de nieuwe fondsen na hoe prioriteiten gesteld kunnen worden. Dit verschaft duidelijkheid indien niet alles gelijktijdig gerealiseerd kan worden, of wanneer niet iedere marktoplossing even gewenst is. Dit kan bijvoorbeeld door een voorkeur voor een volgorde te benoemen (bijv. beprijzen, benutten en bouwen).

Box 5-1 Uitrusten dwingen tot heldere keuzes en discipline bij fondsen

Niet alles kan tegelijk. Als je zekerheid wil bieden, gaat dit ten koste van de flexibiliteit; zorgvuldigheid kan ten koste gaan van snelheid en een focus op doelmatigheid en doeltreffendheid kan van politici een zekere terughoudendheid vragen om beslissingen over concrete projecten te beïnvloeden. Om een balans tussen deze uitruilen te behouden is het dus nodig om keuzes te maken.

Zekerheid versus flexibiliteit

Enerzijds is er een wens om snel duidelijkheid te bieden over plannen. Investeren kost tijd, dus richting kiezen en daar dan ook aan vasthouden is waardevol. Investerings zijn gebaat bij zekerheid. Enige bescherming tegen de politieke waan van de dag is dus verdedigbaar. Anderzijds moet het wel mogelijk zijn om rekening te houden met nieuwe inzichten. Doe dat niet ad hoc, maar bouw wel periodiek heroverwegingsmomenten in als relevante nieuwe informatie beschikbaar komt. Ook voor de democratische legitimiteit is het van belang dat bewindspersonen over een zekere doorzettingsmacht beschikken en de Tweede Kamer invloed houdt (Bolhuis et al., 2022). Het op afstand plaatsen van middelen in een fonds hoeft overigens niet ten koste te gaan van de democratische legitimiteit als hieraan een bewuste politieke keuze ten grondslag ligt waarover bij de start verantwoording is afgelegd.

Zorgvuldigheid versus snelheid

Het risico bij fondsen is dat geld op zoek gaat naar een bestemming. Dit kan worden voorkomen door strenge toekenningsprocedures in te stellen, zoals bij het Nationaal Groeifonds. Tegelijkertijd gaat dit ten koste van de snelheid: extra *checks and balances* gaan gepaard met bureaucratie. Ook zetten dit soort waarborgen de

volksvertegenwoordiging op afstand, omdat besluitvorming de facto deels bij experts wordt belegd (Bolhuis et al., 2022). Ook hier zit dus een spanningsveld tussen zorgvuldigheid en doelmatigheid enerzijds en snelheid en democratische legitimiteit anderzijds. Dat maakt het belangrijk dat hier heldere, weloverwogen keuzes bij de start over worden gemaakt, Ook moet vantevoren worden nagedacht over hoeveel bijsturing mogelijk is.

Zoek naar synergie over meerdere beleidsterreinen heen en zorg tegelijkertijd dat fondsen aanvullend zijn ten opzichte van elkaar én reguliere begrotingen. Afwegen over meerdere beleidsterreinen bevordert de integraliteit van beleid en brengt kansen op versterking met zich mee. Zeker de grote voorliggende opgaven rond woningbouw, klimaat en stikstof vragen om een samenhangende aanpak. Dit kan ertoe leiden dat er afwegingen gemaakt moeten worden tussen de domeinen. De nieuwe begrotingsfondsen kunnen hierin voorzien. Het oprichten van fondsen draagt bij aan een integrale afweging van de opgaven en oplossingen binnen het domein van het fonds. De domeinen van de verschillende fondsen raken elkaar echter, waardoor ook integrale weging over de fondsen heen van belang is. Tegelijkertijd is het van belang dat fondsen additioneel zijn. Als het onderscheidend vermogen van de fondsen onvoldoende is, kan dit ervoor zorgen dat belanghebbenden niet weten bij welke fondsen ze terecht moeten en dat beleidsdoelen uit verschillende potjes financiering krijgen.

- **Handelingsperspectief**: Schenk bij de eerstvolgende (tussentijdse) evaluaties van fondsen aandacht aan de vraag of de fondsen bijdragen aan een integrale aanpak van maatschappelijke opgaven en of de fondsen voldoende additioneel zijn ten opzichte van elkaar én van reguliere begrotingen.
- **Handelingsperspectief**: Onderzoek of het instellen van een Rijkscoördinatiemechanisme voor investeringen in de grote maatschappelijke opgaven kansrijk is. Een dergelijk mechanisme kan zowel op inhoudelijk, procesmatig als financieel vlak zorgen voor een integrale, samenhangende aanpak van de grote maatschappelijke opgaven. Ook kan een dergelijk mechanisme bijdragen aan het signaleren van meekoppelkansen. Dit mechanisme beslaat coördinatie op zowel ambtelijk als politiek niveau, met aandacht voor de rol van medeoverheden. Op politiek niveau dient het hier (naast de coördinatie binnen het kabinet) ook te gaan over rol van de Tweede Kamer met oog op de democratische legitimiteit.

6. Literatuurlijst

GERAADPLEEGDE LITERATUUR

ABDTOPConsult (2016). Op Peil; Wettelijke ex-post evaluatie Deltawet Waterveiligheid en Zoetwatervoorziening: Den Haag.

Algemene Rekenkamer (2016). Begrotingsreserves. Het opzij zetten van geld als begrotingsinstrument. Algemene Rekenkamer.: Den Haag.

Algemene Rekenkamer (2022). Uitvoeringslessen van Rutte III voor Rutte IV. Algemene Rekenkamer weblogbericht Ewout Irrgang.

Algemene Rekenkamer (2021). Geld zoekt bestemming. Algemene Rekenkamer weblogbericht Ewout Irrgang

Algemene Rekenkamer (2020). Besteding van aardgasbaten: feiten, cijfers en scenario's.

Bemelmans-Videc, M. L., Rist, R. C., & Vedung, E. O. (2011). *Carrots, sticks, and sermons: Policy instruments and their evaluation*. Transaction Publishers. New Brunswick, N.J., U.S.A.

Bolhuis, W., F. de Kam en J. Lukkezen (2022). Kabinet-Rutte IV heeft stevigere en duidelijkere begrotingsregels nodig. Economische Statistische Berichten 107(4807), 109-112.

CBS (2020) Monitor brede welvaart & De sustainable Development goals, Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag/Heerlen/Bonaire.

CE Delft (2021). Synergie en spanning; literatuurstudie naar samenhang tussen instrumenten voor verschillende transitie en maatschappelijke opgaven. Delft.

Coalitieakkoord (2021). Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst: Coalitieakkoord 2021 – 2025: VVD, D66, CDA en ChristenUnie.

CPB (2022). Analyse coalitieakkoord 2022-2025. Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2021) [1]. Keuzes in Kaart 2022-2025. Economische analyse van verkiezingsprogramma's. Centraal Planbureau. Den Haag.

CPB (2021) [2]. CPB-analyse voorstellen Nationaal Groeifonds: eerste beoordelingsronde 2021. CPB Notitie maart 2021. Den Haag. Centraal Planbureau.

CPB (2020). Begrotingsregels voor uitgaven in een notendop. Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB & PBL (2022) Maatschappelijke kosten-batenanalyse en brede welvaart; een aanvulling op de Algemene MKBA-Leidraad, Centraal Planbureau & Planbureau voor de Leefomgeving. Den Haag. te verschijnen.

CPB, RIVM, RPB & SCP (2002). Selectief investeren; ICES-maatregelen tegen het licht. Den Haag: Centraal Planbureau.

CRA (2019). Via Parijs; Een ontwerpverkenning naar een klimaatneutraal Nederland, College van Rijksadviseurs. Den Haag.

Den Butter, F. (2014). Marktwerking en het 'wat' en 'hoe' van publiek belang. *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 43/2, 87-92.

DNB (2008). De Nederlandse gasbaten en het begrotingsbeleid: theorie versus praktijk. *Occasional Studies*, vol. 6, no 5. Amsterdam: De Nederlandse Bank NV.

Ecorys (2021). Klimaatbeleid en de arbeidsmarkt; Een verkennende studie naar de werkgelegenheidseffecten van CO₂-reductiemaatregelen: Rotterdam.

Eurostat (2010). European system of accounts. European Commission.

Ferro Explore (2020). Kennis en begrip begrotingsbeleid: rapportage van een verkennend onderzoek.

Fobé, E., M. Brans en E. Wayenberg (2014). Beleidsinstrumenten: theoretische perspectieven en keuzemodellen. SBOV III. Universiteit Gent.

Geest L. van (2021). Bestemming Parijs; Wegwijzer voor klimaatkeuzes 2030, 2050, *Bijlage 1 van Eindrapportage studiegroep invulling klimaatopgave Green Deal*, januari, Den Haag.

Haar, B. ter (2022). Programmatische aanpak ontbreekt bij welkome investeringen Rutte IV. *Economische Statistische Berichten*, 107(4807), 114-117.

Hauknes, J., & Nordgren, L. (1999). Economic Rationales for Government Involvement in Innovation and the Supply of Innovation-Related Services. OSLO: STEP.

Jacobs, B. (2020). Rondetafelgesprek – Nationaal Groeifonds. Tweede Kamer: Den Haag.

(2011). Bereikbaarheid anders bekeken. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

(2021). Uitwerking van brede welvaart voor de monitoring en evaluatie van mobiliteitsbeleid. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

(2017). Adaptief programmeren in het fysiek-ruimtelijk beleid: hoe om te gaan met onzekerheid? Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

Koedijk, K. (2009). Afscheid van het FES? In: *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, jaargang 41, 2009, nr. 1, p. 15-22.

Ligtvoet W., Kunseler E., Franken R. (2016). Koers houden in de Delta. Den Haag: PBL.

Mazzucato, M. (2018). The Value of everything: Making and taking in the global economy, Public affairs, U.S.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022). Nationale woon- en bouwagenda, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Den Haag.

Ministerie van Financiën (2020) [1]. Kamerbrief invulling motie Sneller c.s. over Maatschappelijke Kosten Baten Analyse. Den Haag.

Ministerie van Financiën (2020) [2]. Brief inzake Nationaal Groeifonds: Den Haag.

Ministerie van Justitie en Veiligheid (2020). Het integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving; praktisch aan de slag. Te raadplegen: [Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving \(kabr.nl\)](https://kabr.nl): Den Haag.

PBL (2021) [1]. Reflectie op de leefomgevingsthema's in het coalitieakkoord 2021-2025. Den Haag. Planbureau voor de leefomgeving.

PBL (2021) [2]. Grote opgaven in een beperkte ruimte; ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2021) [3]. Brede welvaart en mobiliteit, Den Haag: PBL

PBL & WUR (2020). Lerende evaluatie van het natuurpact 2020. Gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij, Den Haag: PBL.

PBL & WUR (2017) Lerende evaluatie van het natuurpact; naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving. Den Haag: PBL.

Rli (2021) [1]. Naar een integraal bereikbaarheidsbeleid. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

Rli (2021) [2]. Investeren in duurzame groei. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

Ros, A.P. (2009). 'De historie van het Fonds Economische Structuurversterking'. In: *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, jaargang 41, 2009, nr. 1, p.2-14.

RVO (2021). Analyse voorstellen Nationaal Groeifonds ronde 2020-2021. In: Adviescommissie Nationaal Groeifonds.

SCP. (2011). Meetlat Sociaal kapitaal. Sociaal en Cultureel Planbureau: Den Haag.

SEO (2021). Notitie Beoordeling onderbouwing bbp-effecten R&D&I voorstellen. Rapportnummer 2021-20. Amsterdam: SEO Economisch onderzoek.

SEO (2020). *Gulden financieringsregel*. SEO Economisch Onderzoek: Amsterdam.

SER. (2010). Advies Overheid én markt: het resultaat telt. Voorbereiding bepalend voor succes: Den Haag.

Studiegroep Begrotingsruimte (2020). Koers bepalen: kiezen in tijden van budgettaire krapte. Ministerie van Financiën: Den Haag.

Twynstra Gudde (2021). Evaluatie artikel III Deltawet.

Weterings, A. & L. Verwoerd (2020). Verkennen waar wat werkt; vormgeven aan lerend en adaptief beleid. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.

Taakopdracht

Inleiding

Publieke investeringen kunnen bijdragen aan economisch beleid, het oplossen van maatschappelijke uitdagingen of het behalen van politieke ambities. De 'crisis uit investeren' is in die context een veelgehoord en populair idee van politici en economen, zowel in economische als in maatschappelijke crises (woningmarkt, stikstof, Groningen). Maar investeren is geen doel op zich. En (hoe) werkt dat eigenlijk; hoe kan het rijk doeltreffend en doelmatig investeren en zo maatschappelijke en economische meerwaarde realiseren?

Publieke investeringen kunnen helpen bij het oplossen van maatschappelijke problemen en in specifieke omstandigheden een economische neergang enigszins dempen. Niettemin is doelmatig en doeltreffend investeren uitdagender dan men vaak voorziet – zeker op korte termijn. Dat begint al bij het identificeren van goede investeringen met de beschikbare middelen. Daarbij zijn de processen bij het Rijk met name ingericht om structureel te investeren, zijn uitvoeringsorganisaties hier ook bij gebaat en kennen grote investeringen nou eenmaal een relatief lange doorlooptijd, langer dan een kabinetsperiode.

In de uitvoering van projecten hebben politici vooral te maken met een erfenis van eerdere kabinetten. En ook grote investeringen die zij plannen worden vanwege de doorlooptijd grotendeels uitgevoerd door latere kabinetten. Tijdens de regeerperiode beheerst men met name de uitvoering van investeringen waarbij de mogelijkheid tot versnellingen en bijsturing beperkt is. Bovendien kennen het rijk, de lagere overheden en ook de markt schaarste in zowel middelen, capaciteit als deskundigheid. Op deze schaarse middelen en capaciteit wordt daarbij in toenemende mate beslag gelegd door een grotere behoefte aan beheer, onderhoud en vervanging van huidig areaal en materieel. De vraag die steeds voorligt is hoe deze schaarse middelen zo doeltreffend en doelmatig mogelijk te alloceren met het oog op de doelen die de politiek nastreeft.

Kortom, investeringen kunnen van groot belang zijn bij het oplossen van maatschappelijke uitdagingen en voor effectief economisch bijsturen. Het is echter complex en veelomvattend om met de beschikbare middelen op voorhand goede beleidsmatige ideeën om te zetten tot doeltreffende en doelmatige investeringen.

Opdracht aan de werkgroep

Doel van het IBO

Het IBO focust op het investeren in een politiek bestuurlijke context. Het biedt inzichten in welke structuren er binnen het rijk zijn om te investeren, zowel op korte als op lange termijn. Het moet een kabinet duidelijkheid verschaffen hoe een kabinet schaarse investeringsmiddelen zo doeltreffend en doelmatig mogelijk kan alloceren met het oog op de doelen die de politiek nastreeft en welke (on)mogelijkheden er zijn om doelmatiger en doeltreffender te investeren, gegeven de economische situatie of de maatschappelijke uitdaging.

Opdracht aan de werkgroep en centrale vraagstelling

Grote publieke investeringen vragen doorgaans vanwege de omvang en complexiteit veel bestuurlijk commitment en worden daarmee in een relatief vroeg stadium moeilijk omkeerbaar. Bij

dit soort investeringen past een zorgvuldige besluitvormingsprocedure dat tijd kost. De concreet beoogde doelen van een kabinet lopen daarmee echter vertraging op waardoor deze zorgvuldigheid (onbedoeld) onder druk kan komen te staan. Zodra er (bestuurlijke) commitment op scope en planning afgegeven wordt is de ruimte beperkt om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en bij te sturen. Politici geven uitvoering aan investeringsbeslissingen die door hun voorganger genomen zijn. De opdracht aan de werkgroep is om te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn voor een kabinet om met beschikbare middelen effectief te investeren in ambities, maatschappelijke vraagstukken of economisch beleid? En welke mogelijkheden zijn er om tussentijds bij te sturen? Zijn de procedures in voldoende mate op orde om de zorgvuldigheid te borgen en zo ja worden deze consequent nageleefd?

Hoofdvragen

Hoe kan een kabinet schaarse investeringsmiddelen zo doeltreffend en doelmatig alloceren met het oog op de doelen die de politiek nastreeft en hoe kunnen op een doelmatige en doeltreffende manier incidentele publieke investeringen gedaan worden, op korte en langere termijn?

Deelvragen

1. Wat verstaan we onder publieke investeringen?
2. Welke instrumenten hebben we tot onze beschikking om tot een keuze te komen en werken deze ook (bv MKBA's)? Zijn er – bijvoorbeeld uit recente ontwikkelingen omtrent het Nationaal Groeifonds of private investeringsinstrumenten – lessen te trekken over hoe te komen tot de beste investeringen?
3. Hoe komt besluitvorming over publieke investeringen tot stand? Welke mogelijkheden zijn er voor de politiek om (bij) te sturen op de inzet van beschikbare middelen, zoals bij tegenvallers op lopende investeringen of staand beleid? Worden investeringen voldoende in samenhang met andere uitgaven gezien?
4. Welke doelen en ambities ten aanzien van publieke investeringen hebben de verschillende kabinetten in de laatste decennia gehad (o.a. welke incidentele en structurele intensiveringen/bezuinigingen zijn doorgevoerd)? Wat zijn hiervan de resultaten geweest? En wat bepaalt of een investering is geslaagd en welke factoren dragen hier aan bij? En welke rol spelen investeringsdepartementen hierbij?
5. In hoeverre zijn uitvoeringsorganisaties, decentrale overheden of marktpartijen in staat investeringen tot realisatie te brengen? Hoe wordt de synergie tussen beleid en uitvoering bewaakt bij deze investeringen?
6. Hoe kunnen deze lessen bijdragen aan goede (politieke) besluitvorming in de toekomst over publieke investeringen?

Organisatie van het onderzoek

De werkgroep bestaat uit leden van FIN, IenW, BZK, DEF, EZK en SZW. Ook wordt het CPB verzocht deel te nemen aan de werkgroep. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijk voorzitter. De voorzitter wordt ondersteund door secretarissen van de ministeries van FIN, IenW en EZK.

Grondslag

Onder de investeringen rekent dit IBO forse uitgaven aan materiële activa. Het gaat nadrukkelijk om aanzienlijke investeringen in zaken die voor een langere termijn meegaan en veelal een incidenteel karakter hebben. De overheid investeert met name via de investeringsfondsen in

infrastructuur, defensiematerieel en bij verschillende departementen in grote ICT-systemen. Toekomstige investeringen zoals in woningbouw en klimaat worden mogelijk ook aan deze lijst toegevoegd. Uitgaven in onderwijs of op het gebied van sociale zaken vallen niet onder de grondslag van dit IBO. Uitgaven voor programma's of directe en eenmalige consumptiekosten - zoals uitkeringen of bonussen - vallen niet onder de grondslag van dit IBO.

Overig

Om goed inzicht te krijgen in de dagelijkse praktijk worden uitvoeringsorganisaties, decentrale overheden en marktpartijen op gepaste wijze betrokken bij het IBO. De werkgroep dient haar eindrapport uiterlijk juni 2022 in. Het IBO start in september 2021. De ambitie is om voor de indiening van de begroting van 2023 resultaten te delen. De omvang van het rapport is niet groter dan dertig bladzijden plus een samenvatting van maximaal vijf bladzijden.

Samenstelling werkgroep

NAAM	FUNCTIE	ORGANISATIE
Alida Oppers	Voorzitter	Inspectie van het Onderwijs
Yourick Untied	Secretaris	Ministerie van Financiën
Thomas Niaounakis	Secretaris	Ministerie van Financiën
Kee-chan Chang	Secretaris	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Vishand Lachmansingh	Secretaris	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Olga Huibregtse	Secretaris	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Marloes Dignum	Secretaris	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Niels Muselaers	Werkgroeplid	Ministerie van Financiën
Carola Legerstee	Plv. werkgroeplid	Ministerie van Financiën
Suzanne Kok	Werkgroeplid	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Mark te Pas	Plv. werkgroeplid	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Erik Schmieman	Werkgroeplid	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Dylan Koenders	Plv. werkgroeplid	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Sylvia Bijl	Werkgroeplid	Ministerie van Defensie
André Steur	Plv. werkgroeplid	Ministerie van Defensie
Joost Baeten	Werkgroeplid	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Michiel van Goor	Plv. werkgroeplid	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Remko ter Weijden	Werkgroeplid	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Regina Oosting	Plv. werkgroeplid	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Frits Bos	Werkgroeplid	Centraal Planbureau
Bert Smid	Plv. werkgroeplid	Centraal Planbureau
Gusta Renes	Werkgroeplid	Planbureau voor de Leefomgeving
Bert Hof	Plv. werkgroeplid	Planbureau voor de Leefomgeving

Lijst met afkortingen

ACM	Autoriteit Consument & Markt
CEKI	Commissie voor Economie, Kennis en Innovatie
CPB	Centraal Planbureau
CW	Comptabiliteitswet
HWBP	Hoogwaterbeschermingsprogramma
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
ICES	Interdepartementale Commissie voor het Economisch Structuurbeleid
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
IAK	Integraal Afwegingskader
MER	Milieueffectrapportage
MIRT	Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport
MBKA	Maatschappelijke kosten-batenanalyse
KiM	Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid
OVMEP	(Overgangsregeling) Milieukwaliteit van de Elektriciteitsproductie
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
PPC	Public-Private Comparator
PWE	Participatieve Waarde Evaluatie
Rli	Raad voor de leefomgeving en infrastructuur
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
rw	Rechtspersonen met een wettelijke taak
R&D	Research and Development

SDE Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie

SEA Strategische Evaluatie Agenda

zbo Zelfstandig bestuursorgaan
