

Nationaal Groeifonds (L)

Rapport bij het Jaarverslag 2023

2024



Algemene
Rekenkamer

Vooraf

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in hun jaarverslagen afleggen over hun bestedingen, hun bedrijfsvoering en hun beleid. Dit noemen we het verantwoordingsonderzoek. Onze centrale vragen in het jaarlijkse verantwoordingsonderzoek zijn:

- Is het geld in het afgelopen jaar ontvangen, besteed en verantwoord volgens de regels?
- Waren de zaken op het departement goed geregeld?
- Heeft het beleid de gewenste resultaten opgeleverd?

Op basis van deze vragen beschrijven wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Zoals onze wettelijke taak voorschrijft, geven wij daarbij ook oordelen over de financiële informatie en de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Pas nadat de Staten-Generaal de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer bij de rijksrekening en de rijkssaldi-balans hebben ontvangen, kunnen zij per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de verantwoordelijke minister. Bijlage 1 bevat een uitgebreidere toelichting op ons verantwoordingsonderzoek.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2023* van het Nationaal Groeifonds. De andere rapporten van het verantwoordingsonderzoek 2023 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2023*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook vindt u hierin een overkoepelende beschouwing over het verantwoordingsonderzoek 2023.

Inhoud

1. Onze conclusies | 4

2. Feiten en cijfers | 6

3. Financiële informatie | 9

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau | 10

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau | 11

4. Bedrijfsvoering | 12

4.1 Monitoring en verantwoording bijdrage aan verdienvermogen | 12

4.2 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 21

5. Beleidsresultaten | 22

5.1 Inzicht extra geld | 22

5.2 Totstandkoming beleidsinformatie | 24

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 25

6.1 Reactie minister van EZK | 25

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 26

Bijlagen | 27

Bijlage 1 Over het verantwoordingsonderzoek | 27

Bijlage 2 Literatuur | 32

Bijlage 3 Begrippenlijst | 33

Bijlage 4 Eindnoten | 36

1. Onze conclusies

Het kabinet verwacht dat er in de toekomst meer geld nodig is voor bijvoorbeeld de zorg, het klimaat en de pensioenen. Hiervoor en voor het behoud van welvaart en welzijn is economische groei nodig. Daarom wil het kabinet met het Nationaal Groeifonds (NGF) het verdienvermogen duurzaam versterken, door extra investeringen in onder andere kennis en innovatie. Ook beoogt het kabinet dat ons land ook in de toekomst in staat is om productief en concurrerend te zijn.

Het kabinet en parlement hebben in de afgelopen 3 jaar, 5 maal het aanvankelijk beschikbare budget van € 20 miljard voor het NGF naar beneden bijgesteld en voor andere doeleinden gebruikt. Dat roept bij ons de vraag op of het kabinet en het parlement beogen met minder middelen hetzelfde doel uit de instellingswet te kunnen bereiken, of dat het ambitieniveau naar beneden is bijgesteld. Wij begrijpen dat er altijd concurrerende prioriteiten zijn. De keuze daarin is bij uitstek een politieke afweging. Daarbij mag wel telkens van kabinet en parlement verwacht worden dat een zorgvuldige afweging wordt gemaakt tussen het langetermijnbelang van het duurzaam verdienvermogen en andere politieke prioriteiten. Het NGF is een begrotingsfonds voor langetermijninvesteringen en langetermijndoelen. Houd koers op die doelen.

Het NGF investeert in grote, meerjarige projecten. Of deze projecten ook daadwerkelijk bij zullen dragen aan het duurzaam verdienvermogen zal de minister van EZK moeten kunnen vaststellen. Voor 2 NGF-projecten hebben wij onderzocht welke informatie hiervoor zal worden verzameld.

Beide projecten, *Groenvermogen NL* en *Luchtvaart in Transitie*, zijn in 2023 in uitvoering. Wij constateren dat de onderzochte projecten werken aan de inrichting van de monitoring van en verantwoording over de bijdrage aan het verdienvermogen. Wij zien echter verschillende punten waarvoor meer aandacht nodig is om de bijdrage aan het verdienvermogen te monitoren, bijvoorbeeld als het gaat om het ontwikkelen en meten van specifieke KPI's. Ook zien we dat de fondsbeheerders de monitoring en beoordeling van de bijdrage aan het verdienvermogen op een aantal onderdelen nog onvoldoende hebben uitgewerkt.

Ten slotte zien wij bij de 2 onderzochte projecten dat de besteding achterloopt bij de raming. Dit heeft verschillende oorzaken, waaronder de vertraging die ontstond tussen de beoordeling van het voorstel en de start van de uitvoering. Voor het gehele NGF is in de eerste 3 toekenningsrondes een bedrag van € 11,7 miljard verdeeld. Tot en met 2023 is hiervan € 0,7 miljard besteed.

Samenvattend financieel oordeel bij het Jaarverslag 2023 van het Nationaal Groeifonds



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Nationaal Groeifonds voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Verder in het rapport

- Hoofdstuk 2 Feiten en cijfers
- Hoofdstuk 3 Financiële informatie
- Hoofdstuk 4 Bedrijfsvoering
- Hoofdstuk 5 Beleidsresultaten
- Hoofdstuk 6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

2. Feiten en cijfers

De minister van EZK is samen met de minister van Financiën verantwoordelijk voor het Nationaal Groeifonds (NGF). Daarmee wil het kabinet op een termijn van 20 tot 30 jaar het duurzaam verdienvermogen van Nederland versterken. De minister van EZK dient de ontwerpbegroting in en biedt het jaarverslag aan het parlement aan.

Het NGF was tot en met 2022 vormgegeven als een zogenoemde niet-departementale begroting. Met ingang van het begrotingsjaar 2023 is het NGF omgezet in een begrotingsfonds. Voordeel van een begrotingsfonds is onder andere dat de doelstellingen van het fonds in de instellingwet zijn vastgelegd en een evaluatieplicht is opgenomen. Daarmee kan het parlement beter zijn controlerende rol invullen. Nieuw in 2023 is dat ook bedrijven, kennisinstellingen en andere partijen rechtstreeks een subsidie hebben kunnen aanvragen. Hiervoor konden alleen departementen een voorstel indienen. Een onafhankelijke adviescommissie buigt zich over alle voorstellen die worden ingediend in het NGF.

Budget

Bij introductie van het NGF stelde het kabinet € 20 miljard beschikbaar. Dit bedrag wordt gespreid over de periode 2021-2025 verdeeld. In het coalitieakkoord Rutte IV (VVD, D66, CDA en ChristenUnie, 2021) werd afgesproken de pijler 'infrastructuur' uit het NGF te halen en over te hevelen naar het Mobiliteitsfonds. Het totale budget voor het NGF bleef ongewijzigd. Dat betekende dat voor de resterende 2 pijlers meer budget overbleef en daarmee per saldo werd verhoogd (zie ook § 5.1). De investeringen vanuit het fonds richten zich hierna op kennisontwikkeling of onderzoek, ontwikkeling en innovatie.

Hieronder geven we een overzicht van de verdeling van het NGF-budget zoals weergegeven in het jaarverslag 2023.

Tabel 1 Verdeling NGF-budget in miljoenen euro's (oranje = onttrokken voor andere doeleinden)

Verdeling NGF-budget in miljoenen euro's	
Initieel NGF budget	20.000
<hr/>	
Departementale route	
Toegekend	-4.745,9
waarvan verplicht door departementen	-2.063,2 (43%)
waarvan uitgegeven door departementen	-706,1 (15%)
Voorwaardelijk toegekend	-3.754,5
Gereserveerd	-3.108,4
<hr/>	
Subsidieroute	
Toegekend	-139,9
Apparaatskosten	-51,9
<hr/>	
Overige mutaties	
Loon- en prijsbijstelling 2022	697,1
Loon- en prijsbijstelling 2023	908,7
Verlaging Voorjaarsnota 2022	-660,0
Verlaging Algemene Politieke Beschouwingen 2023	-381,0
Verlaging Voorjaarsnota 2023	-451,4
Verlaging Miljoenennota 2024	-115,0
Verlaging amendement Belastingplan 2024	-1.212,0
Nog beschikbaar aan middelen op het NGF	6.985,8

Bij de toekenning van geld uit het NGF onderscheiden de fondsbeheerders verschillende fases per NGF-project: gereserveerd, voorwaardelijk toegekend en definitief toegekend. Geld dat definitief is toegekend is beschikbaar voor de uitvoering van de NGF-projecten die bijdragen aan het duurzaam verdienvermogen.

Het oorspronkelijke bedrag van € 20 miljard is in de afgelopen jaren een aantal keer aangepast. Zo is het bedrag verhoogd in het kader van de loon- en prijsontwikkeling. De afgelopen jaren is ook een aantal keer geld voor andere doeleinden aan het NGF onttrokken:

- € 1,2 miljard voor het bevriezen van de accijns op benzine, diesel en LPG in 2024 (n.a.v. Motie Hermans c.s.; Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 36 410, nr. 14);
- € 115 miljoen voor het Fonds Economische Veiligheid (Miljoenennota 2024);
- € 451,4 miljoen in verband met de rijksbrede dekkingsopgave voor Groningen en de opgelopen rentelasten (Voorjaarsnota 2023);
- € 381 miljoen voor afdekken enkele moties die werden ingediend tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen in 2022;
- € 660 miljoen als dekking voor enkele grote budgettaire problemen (1e suppletoire begroting 2022).

Het *Jaarverslag 2023* meldt dat er nog € 7 miljard beschikbaar is in het NGF voor nieuwe voorstellen. Op 19 maart 2024 heeft de Tweede Kamer een motie verworpen die steun uitspreekt voor het NGF.¹ In haar brief van 28 maart 2024 heeft de minister van EZK de openstelling van de 4^e ronde opgeschort voor zowel de subsidieroute als de departementale route.²

Evaluatie Nationaal Groeifonds

In 2023 is de governance van het NGF geëvalueerd. Het betreffende rapport heeft de minister van EZK op 22 december 2023 met de Tweede Kamer gedeeld. Hierin concluderen de onderzoekers dat het grootste deel van de inrichting, afspraken en handreikingen van het NGF gericht is op voorstellen die bijdragen aan het doel om het duurzaam verdienvermogen van Nederland te vergroten. Ook is er gaandeweg geleerd en zijn aanpassingen gedaan die het NGF beter kunnen laten functioneren. Vrijwel alle betrokken partijen zijn positief over de keuze voor een adviescommissie. In de evaluatie zijn aanbevelingen opgenomen om onder andere het proces van monitoring en evaluatie te verbeteren.

De Tweede Kamer heeft eind 2023 ook de evaluatie van de adviescommissie van het Nationaal Groeifonds ontvangen. Ondanks dat het beoordelingsproces van voorstellen kwetsbaarheden kent, zijn de onderzoekers van mening dat de adviescommissie goed functioneert (AEF, 2023). De minister van EZK heeft de eerste vijfjaarlijkse evaluatie van het Nationaal Groeifonds als geheel in 2026 gepland.³

3.

Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het NGF.

We geven oordelen over zowel de rechtmatigheid als de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie.

Een financiële transactie, zoals een uitgave, is *rechtmatig* als deze voldoet aan relevante Nederlandse en Europese regelgeving. Voldoet een transactie niet aan deze regelgeving, dan is dit een fout in de rechtmatigheid. Als niet is vast te stellen of een transactie voldoet aan de regelgeving, spreken we van een onzekerheid in de rechtmatigheid.

Financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag is *betrouwbaar* als deze overeenkomt met de werkelijke financiële standen en transacties, zoals verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. *Ordelijk* wil zeggen dat de informatie op een beheerste manier tot stand is gekomen.

We geven hieronder ons samenvattend financieel oordeel bij het *Jaarverslag 2023*. Dat oordeel is gebaseerd op de onderliggende oordelen op totaalniveau (in § 3.1) en op artikelniveau (in § 3.2). We sluiten hiermee aan op het budgetrecht van het parlement.

Samenvattend financieel oordeel bij het Jaarverslag 2023 van het Nationaal Groeifonds



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Nationaal Groeifonds voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Nationaal Groeifonds:

- is op totaalniveau rechtmatig;
- is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk, en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

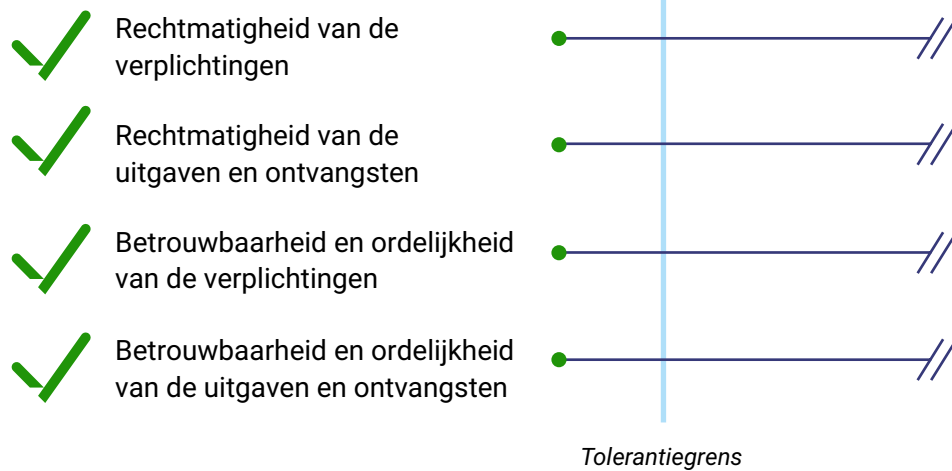
Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotverschillen waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van het Nationaal Groeifonds (L) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

We kijken naar de volgende geldstromen en financiële standen:

- verplichtingen;
- uitgaven en ontvangsten;
- saldibalans;
- afgerekende voorschotten.

Voor elk van deze bedragen hanteren we een tolerantiegrens op totaalniveau. Als het bedrag aan fouten en onzekerheden binnen een geldstroom of van een financiële stand boven de tolerantiegrens komt, spreken we van een overschrijding. De volgende figuur maakt duidelijk bij welke geldstromen en financiële standen de tolerantiegrens wel of niet is overschreden (rood respectievelijk groen bolletje).

Op totaalniveau



3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het Nationaal Groeifonds:

- is op artikelniveau rechtmatig;
- is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

4.

Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het NGF. In § 4.1 rapporteren we over de wijze waarop de monitoring en verantwoording over de bijdrage van het NGF aan het verdienvermogen van Nederland is vormgegeven. We sluiten dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van EZK in het *Jaarverslag 2023* verstrekt (§ 4.2).

Het jaarverslag 2023 verwijst voor rapportage over bedrijfsvoeringsonderwerpen naar de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag van begrotingshoofdstuk XIII Economische Zaken en Klimaat.

4.1 Monitoring en verantwoording bijdrage aan verdienvermogen

4.1.1 Inleiding

In ons verantwoordingsonderzoek 2021 gaven wij aan dat wij zorgen hadden over de vraag of de minister van EZK het parlement uiteindelijk goed kan informeren over de bijdrage die het NGF levert aan het verdienvermogen. Inmiddels zijn de eerste NGF-projecten in uitvoering. De minister van EZK heeft eind 2023 een tussenevaluatie laten uitvoeren. Daaruit blijkt dat de monitoring van de opgestarte projecten op papier bestaat, maar dat er in de praktijk nog verbeteringen nodig zijn. Ons onderzoek sluit daarop aan.

Om een beeld te krijgen van de monitoring van en verantwoording over de bijdrage aan het verdienvermogen hebben wij 2 NGF-projecten die in uitvoering zijn nader onderzocht. We kunnen geen uitspraken doen over alle projecten die via het NGF worden gefinancierd. Wij constateren dat de onderzochte projecten werken aan de inrichting van de monitoring van en verantwoording over de bijdrage aan het verdienvermogen. Wij vragen echter meer aandacht voor verbeterpunten die nodig zijn om de bijdrage aan het verdienvermogen goed te kunnen monitoren. Ook zien we dat de fondsbeheerders de monitoring en beoordeling van het verdienvermogen op een aantal onderdelen nog onvoldoende hebben uitgewerkt.

Luchtvaart in Transitie

Luchtvaart in Transitie is een meerjarig programma, uit de tweede beoordelingsronde, gericht op het verduurzamen van de Nederlandse luchtvaartsector naar een klimaatneutrale luchtvaart in 2050. Hiervoor stimuleert het bijvoorbeeld de ontwikkeling van op waterstof aangedreven vliegtuigmotoren en de werking hiervan in demonstratievliegtuigen. Het programma loopt door tot en met 2030. Voor Luchtvaart in Transitie is vanuit het NGF € 383 miljoen beschikbaar gesteld. In 2023 is minder uitgegeven dan geraamd, circa € 42 miljoen in plaats van € 92 miljoen. Het Ministerie van IenW (Infrastructuur en Waterstaat) is verantwoordelijk voor de uitvoering van het NGF-voorstel van het programma en werkt hierbij samen met een consortium dat is verenigd in de stichting Luchtvaart in Transitie. Deze stichting maakt voornamelijk gebruik van individuele subsidies voor consortia die in het NGF-voorstel zijn beschreven.

GroenvermogenNL

GroenvermogenNL is een meerjarig programma, uit de eerste en tweede beoordelingsronde, dat toepassingen van groene waterstof bij de staalsector, chemie, transport en zware industrie wil versnellen door innovatie en opschaling van de productie van groene waterstof. Hiervoor financiert het onder meer klein- en grootschalige demonstratieprojecten en een R&D-programma. GroenvermogenNL loopt ook tot en met 2030. Het Ministerie van EZK is verantwoordelijk voor de uitvoering van het voorstel en werkt hierbij samen met een consortium dat is verenigd in de stichting GroenvermogenNL. Voor GroenvermogenNL is in totaal € 838 miljoen beschikbaar. In 2023 is minder uitgegeven dan geraamd, circa € 31 miljoen in plaats van € 316 miljoen. GroenvermogenNL maakt veel gebruik van regelingen die openstaan voor alle geïnteresseerde partijen. Hiermee zijn, anders dan bij Luchtvaart in Transitie, de demonstratieprojecten en de partijen die deze uitvoeren vooraf niet bepaald.

4.1.2 Geldstromen en verantwoordingsinformatie

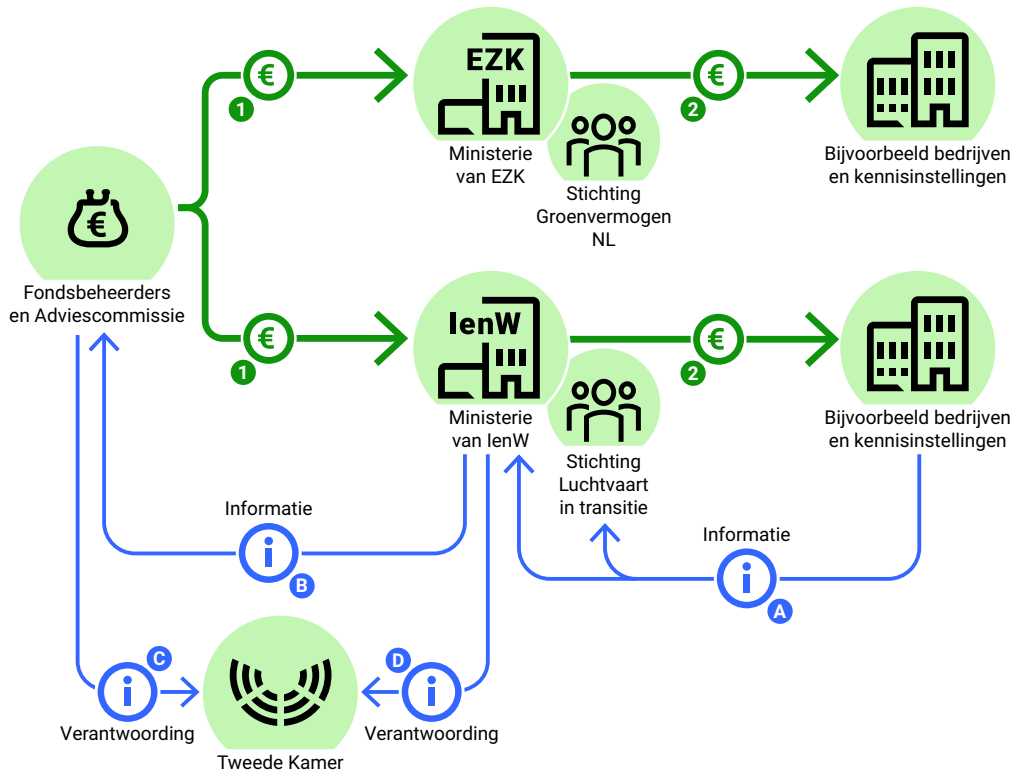
We gaan hieronder in op de geldstromen en informatiestromen voor NGF-projecten die via de departementale route lopen. De departementale route is bedoeld voor voorstellen van departementen zelf. De ministers van EZK en Financiën zijn de fondsbeheerders van het NGF. De adviescommissie van het NGF beoordeelt de departementale voorstellen en geeft een zwaarwegend advies aan de fondsbeheerders over de verdeling van het beschikbare budget.

Na de besluitvorming over de besteding van het geld hevelt de fondsbeheerder het toegekende bedrag over naar de departementale begroting van de betreffende minister (in de figuur: geldstroom 1). Die is vervolgens verantwoordelijk voor de besteding ervan (in de figuur: geldstroom 2). Bij de uitvoering werkt het departement samen met een consortium dat betrokken is geweest bij het voorstel. Het consortium richt daarvoor een stichting op.

De minister moet over de besteding van het geld verantwoording afleggen aan het parlement (in de figuur: D) en de fondsbeheerders (in de figuur: B). Hiervoor gebruikt de minister onder meer informatie die hij ontvangt van de partijen die het NGF-geld hebben ontvangen (in de figuur: A). Op basis van de informatie van alle betrokken ministers leggen de fondsbeheerders verantwoording af over het gehele fonds (in de figuur: C). Dat gebeurt in het jaarverslag van het NGF. Het parlement ontvangt via de fondsbeheerders ook het jaarverslag van de adviescommissie. Dat jaarverslag gaat in op de voortgang van de NGF-projecten die in uitvoering zijn.

Figuur 1 Informatiestromen en geldstromen NGF-projecten departementale route

Informatiestromen en geldstromen uitvoering NGF-projecten (departementale route)



Zicht op bijdrage aan het verdienvermogen

De projecten die via het NGF worden gefinancierd hebben een lange doorlooptijd. Ze moeten een bijdrage leveren aan het duurzame verdienvermogen van Nederland in 2040 of 2050. Het is echter lastig om te voorspellen hoeveel een project bijdraagt aan het verdienvermogen op lange termijn. Allerlei politieke, technologische en economische ontwikkelingen kunnen hierop invloed hebben. Ook in de uitvoering van projecten kunnen keuzes de bijdrage aan het verdienvermogen beïnvloeden.

Het is van belang dat de ministers het doel van het fonds voor ogen houden, dat zij inregelen dat zij adequate informatie ontvangen over voortgang en het effect op het verdienvermogen en dat zij ook voldoende inzicht hebben in de uitvoering van de projecten waarvoor zij verantwoordelijk zijn.

Het is zaak dat zij daarvoor goede monitorgegevens bijhouden, met indicatoren waarmee zij kunnen sturen op de bijdrage aan het verdienvermogen van het project. Die informatie heeft de minister van EZK als medefondsbeheerder uiteindelijk ook nodig om de voortgang van individuele projecten te monitoren en zich te kunnen verantwoorden over de bijdrage aan het verdienvermogen van het gehele fonds.

4.1.3 Monitoring en verantwoording bijdrage aan verdienvermogen

In haar reactie op ons verantwoordingsonderzoek 2021 gaf de minister van EZK aan dat zij afspraken maakt met departementen die NGF-geld besteden. Die afspraken gaan over het verzamelen van informatie om projecten die in uitvoering zijn te kunnen controleren en bijsturen. Volgens de minister biedt dit, samen met de ingeschatte effecten aan het begin van projecten, een belangrijke bron voor de verantwoording.

De afspraken bevatten algemene en specifieke kritieke prestatie-indicatoren (KPI's). De algemene KPI's gebruiken de fondsbeheerders voor het monitoren en evalueren van de resultaten op fondsniveau. Voor deze KPI's zijn geen streefwaarden bepaald. Met behulp van de specifieke KPI's willen de fondsbeheerders monitoren of een project op koers ligt om de bijdrage te leveren aan het verdienvermogen. Voor de specifieke KPI's zijn wel streefwaarden bepaald.

Voor zowel GroenvermogenNL als Luchtvaart in Transitie zijn afspraken gemaakt. Bij Luchtvaart in Transitie zijn al specifieke KPI's in de bestuurlijke afspraken opgenomen. Het Ministerie van EZK geeft aan dat begin 2024 specifieke KPI's worden opgenomen in de afspraken over GroenvermogenNL.

Hieronder gaan wij in op de bevindingen die wij hebben voor de monitoring en verantwoording over de bijdrage aan het verdienvermogen bij de projecten GroenvermogenNL en Luchtvaart in Transitie.

Inschatting bbp-effect

De indieners van de voorstellen voor GroenvermogenNL en Luchtvaart in Transitie moesten de bijdrage van hun project aan het verdienvermogen onderbouwen met een inschatting van het bbp-effect. De adviescommissie van het NGF gaf bij de beoordeling aan dat ten opzichte van de adviezen van het CPB en onderzoeksbureau SEO het bbp-effect was overschat. Wel werd verwacht dat de voorstellen zouden bijdragen aan het verdienvermogen.

Na goedkeuring van de projectvoorstellen is het bbp-effect niet heroverwogen. Hierdoor is voor ons onduidelijk of er consensus is over de realistisch te verwachten omvang van de bijdrage aan het verdienvermogen. Bij de uitvoering en verantwoording kan hierdoor onduidelijkheid ontstaan over wat de maatstaf is voor de verwachte bijdrage aan het verdienvermogen: de lagere verwachte bijdrage die de adviescommissie mee-gaf of de hogere bijdrage uit de voorstellen?

Na de eerste beoordelingsronde bleek dat het lastig was om effecten op het toekomstige duurzame verdienvermogen in te schatten aan de hand van een bbp-effect. Vanaf de tweede beoordelingsronde konden de indieners de bijdrage aan het verdienvermogen nader toelichten aan de hand van een Theory of Change (ToC). Hierin worden oorzaak-gevolgrelaties specifiek beschreven en aannemelijk gemaakt. In het voorstel voor GroenvermogenNL voor de tweede ronde is geen uitgewerkte ToC opgenomen. Het voorstel voor Luchtvaart in Transitie bevat wel een ToC. Na de gedeeltelijke toekenning is deze echter niet aangepast voor de onderdelen van het voorstel waarvoor het NGF geld beschikbaar stelt.

Begin maart 2024 informeerde de minister van EZK⁴ de Eerste Kamer over de verwachte impact van de individuele voorstellen. Hiervoor gebruikte de minister de inschatting uit de voorstellen en gaf zij aan hiermee zo goed mogelijk inzage te willen geven in de verwachte effecten van de projecten. Bij bijvoorbeeld het voorstel Luchtvaart in Transitie, heeft het onderdeel duurzame vliegtuigbrandstoffen geen geld ontvangen, maar zijn de effecten hiervan wel onderdeel van de opgenomen inschatting. Volgens de toelichting moet het bbp-effect daarom naar beneden bijgesteld worden.

Wij constateren dat de wijze waarop de bijdrage aan het verdienvermogen wordt toegelicht gedurende de besluitvormingsfase beperkt richting biedt voor het formuleren van duidelijke KPI's voor de bijdrage van de projecten aan het verdienvermogen of realistische streefwaarden.

Aandachtspunten specifieke KPI's voor monitoren verdienvermogen

Het project Luchtvaart in Transitie heeft een aantal specifieke KPI's die inzicht bieden in de bijdrage aan het verdienvermogen. Het gaat om KPI's die het aantal gecreëerde banen, de gecreëerde omzet en het aantal start-ups meten. Over 2023 heeft Luchtvaart in Transitie voor de eerste keer gerapporteerd over de voortgang. De partijen die subsidie ontvangen leveren hiervoor informatie aan. Voor het meten van de KPI's die inzicht bieden in de bijdrage aan het verdienvermogen heeft het project Luchtvaart in Transitie echter geen methodiek opgesteld. Hierdoor bestaat het risico dat betrokkenen in de uitvoering van het project de KPI's die inzicht bieden in de bijdrage aan het verdienvermogen verschillend meten. Ook is niet vastgelegd in welke mate de omzet kan worden toegeschreven aan het project en of alleen omzet die bijdraagt aan het verdienvermogen van Nederland meetelt.

Voor GroenvermogenNL, dat voor een deel in 2021 is goedgekeurd door de adviescommissie, zijn ook specifieke KPI's met streefwaarden opgesteld. Begin 2024 worden deze in de bestuurlijke afspraken opgenomen. De KPI's zijn voornamelijk in

de vorm van prestaties geformuleerd, bijvoorbeeld het aantal verstrekte subsidies. De specifieke KPI's bieden beperkt inzicht in de bijdrage die GroenvermogenNL levert aan het verdienvermogen.

Op basis van de vormgeving en uitwerking van de specifieke KPI's vinden wij het nog niet duidelijk in hoeverre de fondsbeheerders met deze informatie kunnen beoordelen of de NGF-projecten op koers liggen om de beoogde bijdrage aan het verdienvermogen te halen. Dit inzicht is echter wel nodig om in een vroegtijdig stadium na te gaan of de verwachte bijdrage van een NGF-project wel gehaald zal worden.

Er is verder nog geen afwegingskader opgesteld om het NGF-project aan te passen of de subsidie te verlagen mocht blijken dat de verwachte bijdrage niet wordt gehaald. Wel willen de fondsbeheerders en de uitvoerende departementen naast de KPI's ook andere, meer kwalitatieve informatie gaan gebruiken.

Aandacht voor bijdrage aan verdienvermogen bij significante wijzigingen project

Als NGF-projecten een significante wijziging willen doorvoeren, moeten de fondsbeheerders hiermee instemmen. Voor het programma GroenvermogenNL is eind 2023 een voorstel ingediend om € 500 miljoen anders in te zetten. In de documenten van GroenvermogenNL aan het NGF is niet toegelicht of en hoe de aanpassing van invloed kan zijn op de bijdrage aan het verdienvermogen. Wij hadden juist verwacht dat dit een belangrijk aandachtspunt zou zijn in de beoordeling van significante wijzigingen. In het tekstkader lichten wij de wijziging toe.

Voorgestelde wijziging GroenvermogenNL

In het oorspronkelijke voorstel wilde GroenvermogenNL de voorgestelde € 500 miljoen gebruiken voor 3 of 4 demonstratieprojecten voor grootschalige elektrolyse met 100MW productiecapaciteit.⁵ Dit voorstel is gewijzigd. De overheid stelt namelijk ook geld beschikbaar voor de opschaling van de productie van waterstof via 2 andere regelingen: de Opschalingsregeling Elektrolyzers Klimaatfonds (OWE) en de Important Projects of Common European Interest (IPCEI) Waterstof.

In het nieuwe voorstel wordt een regeling van € 170 miljoen voorgesteld voor de stimulering van de maakindustrie op het gebied van waterstof. In het voorstel staat dat dit een wens was die gesteund wordt door de adviescommissie van het NGF. Daarnaast wordt voorgesteld om € 320 miljoen beschikbaar te stellen voor een regeling die versterkend werkt in combinatie met de IPCEI-regeling of OWE-regeling.

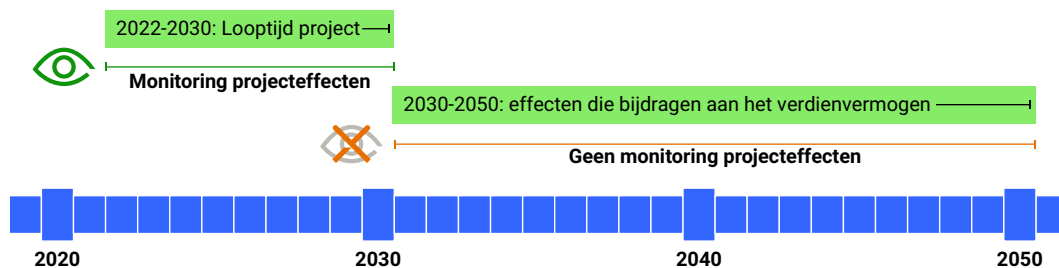
Bij het wijzigingsvoorstel van GroenvermogenNL is voor het eerst gewerkt met de wijzigingsprocedure voor significante wijzigingen. Wij constateren dat op dat moment het fondsbeheer nog geen afwegingskader had op basis waarvan bepaald wordt wanneer sprake is van een significante wijziging. Dit gold ook voor de criteria waaraan de voorstellen worden getoetst en welke informatie hiervoor nodig is.

Borgen resultaten na afloop project (2030-2050)

De uitvoering van de projecten die wij hebben onderzocht stopt in 2030. De effecten van het verdienvermogen worden verwacht in 2040 of 2050. Een risico is dat de in 2030 gecreëerde potentiële bijdrage aan het verdienvermogen niet optimaal wordt gerealiseerd. Bijvoorbeeld omdat een deel van de potentiële bijdrage weglekt naar het buitenland. Bij de uitvoering van de projecten is er daarom aandacht voor eigendom van gesteunde bedrijven en het opzetten van productielijnen in Nederland. Ten slotte merken wij op dat na afloop van beide projecten de bijdrage aan het verdienvermogen niet meer zal worden gemonitord.

Figuur 2 *Tijdelijk monitoring van bijdrage aan verdienvermogen*

Bijdrage aan verdienvermogen niet gemonitord na beëindiging projecten



Aanvullende voorwaarden in de praktijk

GroenvermogenNL en Luchtvaart in Transitie ontvangen bij de start niet direct de maximale bijdrage vanuit het NGF. Voor een deel van de bijdrage worden, op basis van adviezen van de adviescommissie van het NGF, aanvullende voorwaarden gesteld. Wij zien dat GroenvermogenNL de voorwaardelijke bijdrage heeft ontvangen terwijl niet aan alle aanvullende voorwaarden was voldaan. Een belangrijke overweging hierbij was dat de uitvoering van GroenvermogenNL kon worden voortgezet. Via de systematiek met aanvullende voorwaarden beoogt de fondsbeheerder de uitvoering van NGF-projecten te verbeteren.

Verantwoording fonds als geheel

In ons verantwoordingsonderzoek 2021 hebben wij aangegeven dat wij twijfels hebben of de fondsbeheerders zich kunnen verantwoorden over de bijdrage aan het verdienvermogen van het fonds als geheel. Het fondsbeheer heeft inmiddels een systematiek

met algemene KPI's ontwikkeld en vraagt de projecten, waaronder GroenvermogenNL en Luchtvaart in Transitie, om voor verslagjaar 2023 voor de eerste keer hierover te rapporteren. Voor deze algemene KPI's zijn geen streefwaarden geformuleerd. Op basis van deze informatie willen de fondsbeheerders zich verantwoorden over het gehele fonds en periodiek het NGF evalueren. Het Ministerie van EZK geeft aan dat het gehele fonds zal worden geëvalueerd aan de hand van het evaluatieplan voor de NGF-projecten die langs de subsidieroute geld hebben ontvangen. Dat is de route waarbij partijen rechtstreeks subsidie ontvangen uit het fonds.

Wij merken op dat het NGF beoogt een bijdrage te leveren aan het duurzaam verdienvermogen in 2040-2050. De monitoring van de algemene KPI's is gekoppeld aan de individuele projecten. Dat betekent dat GroenvermogenNL en Luchtvaart in Transitie informatie maar tot 2030 informatie zal aanleveren. Er zijn geen afspraken over de monitoring van de resultaten nadat de programma's zijn beëindigd. Daardoor is het onduidelijk of en hoe de minister zich kan verantwoorden over de bijdrage aan het verdienvermogen in 2040-2050.

4.1.4 Conclusies en aanbevelingen

Voor de door ons onderzochte NGF-projecten is het nog te vroeg om over resultaten te verantwoorden. Wij vinden het echter wel belangrijk dat er een goede basis is voor de monitoring van en verantwoording over de bijdrage aan het verdienvermogen van Nederland. Wij constateren dat de onderzochte projecten hiermee bezig zijn. Wij zien echter ook een aantal punten die extra aandacht vragen. Bijvoorbeeld als het gaat om het ontwikkelen van specifieke KPI's die inzicht geven in de bijdrage aan het verdienvermogen en het meten van specifieke KPI's. Ook zien we dat de fondsbeheerders de monitoring en beoordeling van het verdienvermogen op een aantal onderdelen onvoldoende hebben uitgewerkt. Bijvoorbeeld als het gaat om het beoordelen van wijzigingsvoorstellen.

Naar aanleiding van ons onderzoek doen wij de volgende aanbevelingen aan de fondsbeheerders:

- Verbeter op basis van de eerste uitvraag van de algemene KPI's de systematiek om de bijdrage aan het verdienvermogen van het NGF als geheel te monitoren.
- Onderzoek de noodzaak en mogelijkheden om voor de projecten in de 1^{ste} en 2^e beoordelingsrondes een Theory of Change nader uit te werken. Het specifiek beschrijven en aannemelijk maken van oorzaak-gevolgrelaties kan bijdragen aan het verbeteren van de monitoring en verantwoording van het verdienvermogen.

4.2 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Wij hebben onderzocht of bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het NGF betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

Wij hebben ook onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de bedrijfsvoeringsinformatie niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.

5.

Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het NGF. Dit jaar onderzochten we binnen het verantwoordingsonderzoek het thema 'extra geld'. We gaan in § 5.1 in op dit thema. We ronden dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het NGF in § 5.2.

5.1 Inzicht extra geld

Beleidsresultaten worden behaald door inzet van mensen en middelen. Hiervoor heeft het kabinet extra geld uitgetrokken. In het coalitieakkoord uit 2021 zijn afspraken gemaakt over de inzet van dit extra geld. We onderzochten wat er met dit extra geld is gebeurd. Naast het extra geld uit het coalitieakkoord trok het kabinet extra geld uit voor het bestrijden van crises, zoals de coronacrisis en de oorlog in Oekraïne. Ook van dit extra geld wilden we weten wat er bekend is over de resultaten.

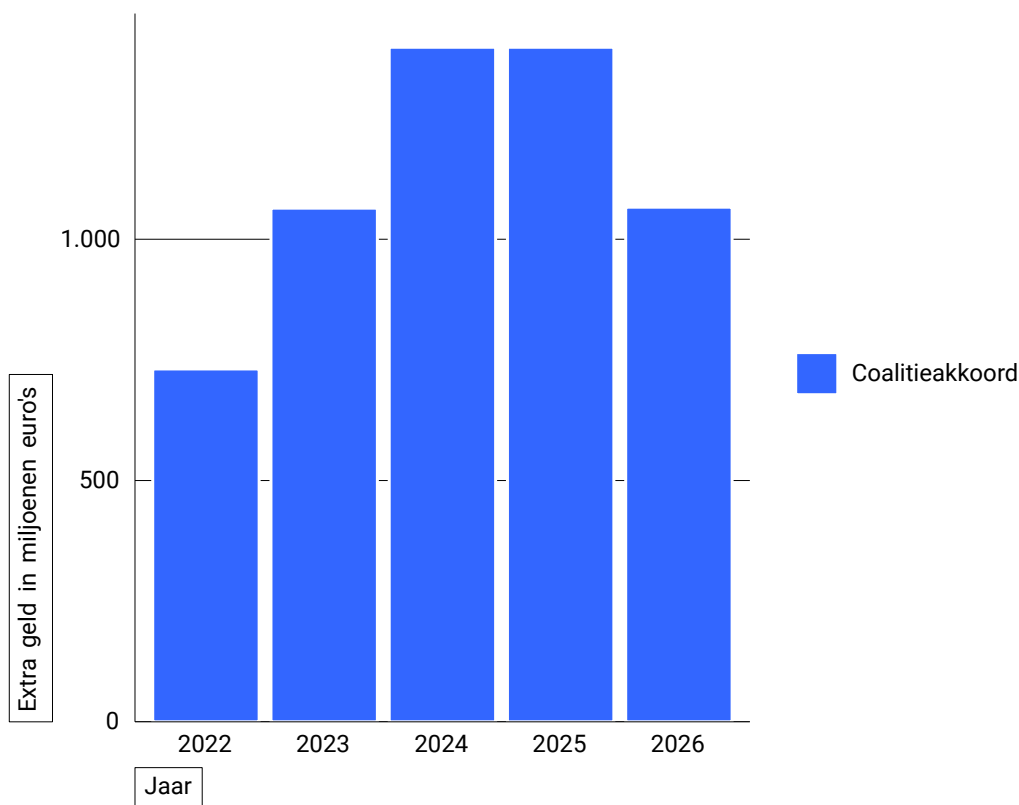
Wij baseren ons daarbij op financiële informatie van het Ministerie van Financiën. Het is mogelijk dat het Ministerie van EZK andere financiële informatie gebruikt, waardoor het beeld dat deze informatie laat zien kan afwijken van de overzichten die we hierna bespreken.

Figuur 3 geeft een overzicht van hoe het extra geld grofweg is verdeeld voor begrotingshoofdstuk L. Dit betreft geld uit het coalitieakkoord. Daarin is afgesproken dat de pijler 'infrastructuur' uit het NGF wordt gehaald en overgeheveld naar het Mobiliteitsfonds. Het totale budget voor het NGF van € 20 miljard bleef ongewijzigd. Budget met

de omvang van het overgehevelde bedrag werd verdeeld over de beleidsartikelen 1 (kennisontwikkeling) en 2 (R&D en innovatie). Dat betekende dat voor de resterende 2 pijlers meer budget overbleef en daarmee per saldo werd verhoogd. Per beleidsartikel betekende dat een verhoging van ruim € 2,8 miljard, in totaal € 5,7 miljard. De verdeling van dat laatste bedrag over de periode 2022-2026 is in figuur 3 weergegeven.

Figuur 3 Voorzien extra geld kabinet-Rutte IV (2022-2026)

Extra geld kabinet-Rutte IV is verdeeld over de jaren 2022 t/m 2026



Budget NGF substantieel verhoogd in coalitieakkoord

Het volledige verplichtingen- en kasbudget voor 2021 werd doorgeschoven naar 2022. Het bedrag kwam niet op een 'aanvullende post' bij het Ministerie van Financiën.

In het jaarverslag 2023 meldt de minister dat er 3 toekenning rondes hebben plaatsgevonden. De informatie in het jaarverslag maakt geen onderscheid tussen uitgaven uit het oorspronkelijke budget en uitgaven uit het extra budget.

Tabel 2 De bereikte resultaten met het extra geld, zoals de minister van EZK rapporteerde in openbare bronnen (bedragen 2022 + 2023, in miljoenen euro's).

Maatregel/ doel	Doel	Herkomst	Op aanvul- lende post 2022+2023	Begroot 2022+2023	Resultaat (zelfrapportage minister)
Verhogen pijler kennis- ontwikkeling	Het verdienvermogen van Nederland versterken door middel van inves- teringen in kennis- ontwikkeling	Coalitie- akkoord		€ 898	Geen rapportage over het extra budget
Verhogen pijler research & development en innovatie	Investeren in onderzoek, ontwik- keling en innovatie met het oog op productiviteitsgroei.	Coalitie- akkoord		€ 898	Geen rapportage over het extra budget

5.2 Totstandkoming beleidsinformatie

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van het NGF betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

Wij hebben ook onderzocht of de beleidsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de beleidsinformatie niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.

6.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van EZK heeft, mede namens de minister van Financiën, op 25 april 2024 gereageerd op ons conceptraapport. Hieronder geven we haar reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van EZK

Reactie op aanbevelingen

De minister geeft aan dat voor de projecten die zijn gestart over 2023 een eerste grote algemene monitoringuitvraag is gedaan. Hierover zal in het Jaarverslag 2023 van de adviescommissie Nationaal Groeifonds aan het parlement worden gerapporteerd. Gegeven de lange doorlooptijd en de fasering van de projecten, zullen nog niet op alle kritieke prestatie indicatoren (KPI's) concrete resultaten worden aangeleverd. De minister geeft aan dat zij op basis hiervan de monitoringsystematiek van het fonds opnieuw zal bezien en waar nodig verbeteren. Conform onze aanbeveling zal zij ook bezien of de algemene KPI's om de bijdrage aan het verdienvermogen van het NGF te monitoren, kunnen worden verbeterd. De minister geeft ook aan dat KPI's tijdens de uitvoering van projecten, waar nodig, worden aangescherpt. Bijvoorbeeld als er tussentijds een aanvullend voorstel voor een NGF-project aan de adviescommissie wordt voorgelegd ter beoordeling.

De KPI's zullen ook gebruikt worden voor de evaluatie van de individuele NGF-projecten en van het Nationaal Groeifonds als geheel. De minister verwijst hiervoor naar het Evaluatieplan Nationaal Groeifonds.

Voor de beoordeling van het duurzaam verdienvermogen wordt aan indieners van NGF-projecten vanaf de tweede indieningsronde gevraagd een Theorie of Change (ToC) op te stellen. Op basis van de ToC worden de verwachte economische en maatschappelijke effecten op systematische wijze in kaart gebracht en onderbouwd, en vervolgens door de adviescommissie Nationaal Groeifonds beoordeeld. Volgens de minister is dit de kapstok op basis waarvan de adviescommissie beoordeelt of het project substantieel bij kan dragen aan het duurzaam verdienvermogen van Nederland. In reactie op onze aanbeveling zal de minister op basis van de monitorinformatie over 2023 bezien of het mogelijk en nodig is om voor bepaalde NGF-projecten in de eerste en tweede beoordelingsrondes nadere afspraken te maken over de uitwerking van de ToC.

Procedure bij significante wijzigingen

De minister geeft aan dat zij aan een afwegingskader heeft gewerkt voor het beoordelen of sprake is van een significante wijziging. Zij ontwikkelt voor departementen op korte termijn een richtlijn, die aangeeft welke informatie departementen minimaal dienen aan te leveren aan het fondsbeheer om te kunnen beoordelen of er sprake is van een significante wijziging. De minister geeft aan dat het afwegingskader ook zal worden toegepast op het wijzigingsvoorstel van het project Groenvermogen.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

We bedanken de minister voor haar toelichting en benadrukken dat een goed uitgewerkte beleidstheorie (Theory of Change) ook een belangrijke basis vormt voor het formuleren en aanscherpen van KPI's die de bijdrage van projecten aan het verdienvermogen van Nederland moeten helpen bepalen.

De minister verwijst verder nog naar het Evaluatieplan Nationaal Groeifonds. Op basis van dat plan zal de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Nationaal Groeifonds iedere 5 jaar worden geëvalueerd. Daarover heeft de minister het parlement in 2023 op de hoogte gesteld. We gaan ervan uit dat de minister in de evaluaties ook de effecten op het verdienvermogen meeneemt van de bijstellingen van het budget en de opschorting van de 4e ronde.

Bijlagen

Bijlage 1 Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan de Staten-Generaal. Wij onderzoeken ook per begrotingsjaar de bedrijfsvoering en beleidsresultaten van de ministeries. De resultaten van ons onderzoek leggen wij vast in een rapport per jaarverslag (artikel 7.14 CW 2016, 1e lid).

Wij voeren ons onderzoek uit op basis van de internationale principes en standaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI's). Deze zijn onderdeel van het INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (IFPP; zie <https://www.issai.org>). Bij het toepassen van de ISSAI's houden wij rekening met de comptabele regelgeving en de inrichting van het Nederlandse controlebestel waarin de Auditdienst Rijk (ADR) als intern controleur het jaarverslag certificeert. Voor haar oordeel maakt de Algemene Rekenkamer zoveel mogelijk gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR volgens de Comptabiliteitswet 2016.

Deze bijlage beschrijft de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023.

Financiële informatie

De financiële verantwoordingsinformatie die wij onderzoeken bestaat uit de rijksrekening en de rijkssaldibalans uit het Financieel Jaarverslag van het Rijk, en de jaarverslagen van de ministeries (artikel 7.12 CW 2016, 1e lid onder c). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opmaken van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (artikel 2.29 CW 2016, 3e lid). De minister is verantwoordelijk voor het opstellen van het jaarverslag (artikel 2.29 CW 2016, 2e lid). De inhoud van de jaarverslagen is uitgewerkt in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften.

Wij onderzoeken of:

- de financiële verantwoordingsinformatie in de rijksrekening en de rijkssaldibalans aansluit op de financiële verantwoordingsinformatie in de verantwoordingsstaten en de saldibalansen in de jaarverslagen van de ministeries (artikel 3.8 CW 2016, 2e lid);
- de financiële verantwoordingsinformatie in de jaarverslagen van de ministeries aan de wettelijke eisen voldoet.

Op basis van ons onderzoek geven wij een verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de rijkssaldibalans (artikel 7.14 CW 2016, 2e lid). Deze verklaring is een voorwaarde voor de Staten-Generaal om, aan de hand van het betreffende jaarverslag, goedkeuring te kunnen verlenen aan de minister voor het gevoerde financieel beheer (artikel 2.40 CW 2016, 2e lid).

De verklaring van goedkeuring nemen wij op in ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2023*. Hierin geven wij een beschouwing over het jaar dat is onderzocht. Onze financiële oordelen zijn bestuurlijke oordelen van het college van de Algemene Rekenkamer en geen controleverklaring zoals een accountant afgeeft. Wij kunnen bij onze verklaring een aantekening plaatsen als wij bezwaar hebben gemaakt tegen het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering of de verantwoording daarover en dat bezwaar handhaven (artikel 7.22 CW 2016, 6e lid).

De ADR controleert alle jaarverslagen van de ministeries, fondsen en overige begrotingshoofdstukken en geeft hierover afzonderlijke controleverklaringen af. Om het controlebestel zo doelmatig mogelijk in te richten en dubbele controlelasten te voorkomen, maken wij voor ons onderzoek naar de financiële informatie (financial audit) zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Wij stellen vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en of de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen. Daartoe reviewen wij de controle door de ADR en voeren wij aanvullende eigen controles uit. Onze opdracht en de formulering van ons oordeel liggen vast in de Comptabiliteitswet.

De Algemene Rekenkamer geeft oordelen over de betrouwbaarheid, ordelijkheid en rechtmatigheid op totaalniveau en op artikelniveau. Belangrijke fouten en onzekerheden lichten wij toe als uitzondering bij ons oordeel. Een fout of onzekerheid kan om 2 redenen belangrijk zijn:

- op grond van de financiële omvang, als de fout of onzekerheid hoger is dan de tolerantiegrens;
- op grond van de aard van de fout, los van de financiële omvang.

Bedrijfsvoering

Wij onderzoeken per ministerie of:

- het begrotingsbeheer ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het financieel beheer doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het verwerven, beheren en afstoten van materieel doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.4 CW 2016);
- de financiële administratie betrouwbaar en controleerbaar wordt ingericht en gevoerd (artikel 3.5 CW 2016);
- de overige onderdelen van de bedrijfsvoering, zoals informatiebeveiliging, IT-beheer, management control, sturing en toezicht, voldoen aan de daaraan te stellen eisen;
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering voldoet aan de norm van betrouwbare totstandkoming, en of deze niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (artikel 3.9 CW 2016).

De eisen waaraan de bedrijfsvoering moet voldoen, zijn uitgewerkt in lagere regelgeving en/of opgenomen in beoordelingskaders die de Algemene Rekenkamer of andere organisaties hebben opgesteld. Waar dat van belang is, vermelden wij het normenkader dat wij hebben gehanteerd.

Wij onderzoeken niet ieder jaar alle onderdelen van de bedrijfsvoering. In plaats daarvan maken we een selectie op basis van risicoanalyse en periodiciteit. Als wij in ons onderzoek tekortkomingen constateren in de bedrijfsvoering, vermelden wij deze. Wij spreken dan van (ernstige) onvolkomenheden. In onze rapporten geven we niet alleen informatie over de onvolkomenheden, maar ook over belangrijke risico's en aandachtspunten.

Daarnaast vermelden we in onze rapporten de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag. We onderzoeken of deze informatie betrouwbaar tot stand is gekomen. Daarbij kijken we vooral naar het proces en minder naar de informatie zelf.

Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de bedrijfsvoerings informatie al dan niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie. Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

In 2023 hebben wij onderzocht hoe tijdens de uitvoering van de NGF-projecten kan worden gestuurd op de bijdrage aan het verdienvermogen en hoe de fondsbeheerder en het uitvoerend departement zich (zullen) verantwoorden over de voortgang en resultaten. Hiervoor hebben wij 2 NGF-projecten nader bekeken. Hierdoor kunnen wij geen uitspraken doen over de monitoring en verantwoording van het gehele NGF. Met het onderzoek willen wij wel, op basis van meer inzicht in de praktijk, komen tot werkbare aanbevelingen om het functioneren van het fonds te verbeteren. Wij hebben voor dit onderzoek gebruik gemaakt van algemene normen voor monitoring en verantwoording.

Beleidsresultaten

In ons onderzoek naar de beleidsresultaten gaat het vooral om de vraag of de burger waar voor zijn geld krijgt en of de ministers het parlement hierover voldoende informeren. Wij selecteren de beleidsterreinen voor onze onderzoeken op basis van risicoanalyse en maatschappelijke relevantie.

Wij onderzoeken of:

- het beleid doeltreffend en doelmatig is (artikel 7.16 CW 2016);
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over het beleid voldoet aan de norm van betrouwbare totstandkoming en of deze niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (artikel 3.9 CW 2016).

In § 5.1 rapporteren we over wat er is bereikt met het extra geld van het kabinet-Rutte IV. De figuren hebben de volgende bronnen:

Figuur 'Voorzien extra geld kabinet-Rutte IV (2022 t/m 2026)'

Coalitieakkoord: Startnota Rutte IV Bijlage 3 Tabel 31 aanvullende post (p. 54-57) en Bijlage 3 (p. (31-53, 58) Kabinet-Rutte IV (2022) ; Corona: Najaarsnota 2022 Tabel 3.2 (p. 119) Financiën (2022c), Najaarsnota 2023 Tabel 2.2 (p. 92) Financiën (2023c), Miljoenennota 2024 Tabel 24.1 (p. 374) Financiën (2023b); Oekraïne: Najaarsnota 2022 Tabel 4.1 (p. 120) Financiën (2022c), Najaarsnota 2023 Tabel 3.1 (p. 93) Financiën (2023c). Miljoenennota 2024 Tabel 23 (p. 372) Financiën (2023b).

Tabel 'De bereikte resultaten met het extra geld, zoals de minister van EZK rapporteerde in openbare bronnen (bedragen 2022 + 2023, in miljoenen euro's)'

Omdat de tabel gaat over behaalde resultaten, toont de tabel alleen wat er gepland en begroot was voor 2022 en 2023. De genoemde bedragen komen uit dezelfde bronnen als de bronnen genoemd bij figuur 3. We hebben de volgende bronnen geraadpleegd: jaarverslagen NGF.

Bijlage 2 Literatuur

AEF (2023). Evaluatie Adviescommissie Nationaal Groeifonds. Eindrapportage. 10 oktober 2023. <https://open.overheid.nl/documenten/e4c0db18-f0e2-4bab-ab9a-f973bb7d55d4/file>

VVD, D66, CDA en ChristenUnie (2021). Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'. Den Haag: eigen beheer.

Kabinet-Rutte IV (2022), Startnota Kabinet-Rutte IV. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2022a), Voorjaarsnota 2022 van de minister van Financiën. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 36 120, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2022b), Nota over de toestand van 's rijks financiën van de minister van Financiën. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 200, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2022c), Najaarsnota 2022 van de minister van Financiën. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 259, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2023a), Voorjaarsnota 2023 van de minister van Financiën. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 350, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2023b), Nota over de toestand van 's rijks financiën van de minister van Financiën. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 36 410, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2023c), Najaarsnota 2023 van de minister van Financiën. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 470, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Bijlage 3 Begrippenlijst

Auditdienst Rijk (ADR)

De Auditdienst Rijk is de interne auditor van het Rijk. De ADR controleert de jaarverslagen van de ministeries. De Algemene Rekenkamer beschouwt de ADR als een interne accountant, die zijn werk onafhankelijk doet. Wij maken in ons verantwoordingsonderzoek dan ook gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR.

baten-lastenagentschap

Een onderdeel van een ministerie dat meer zelfstandigheid heeft dan andere onderdelen. Een baten-lastenagentschap voert een eigen administratie, los van de administratie van het ministerie. Maar de minister is wel verantwoordelijk voor de begroting en financiële verantwoording.

bedrijfsvoering

De bedrijfsvoering is de manier waarop alle bedrijfsprocessen van een ministerie zijn georganiseerd. Onder de bedrijfsvoering vallen ook alle maatregelen en procedures die er zijn om vast te stellen of het beleid van een minister volgens plan wordt uitgevoerd, en waar nodig bij te sturen.

beleidsinformatie

De beleidsinformatie in het jaarverslag is de informatie die de minister geeft over de resultaten van diens beleid, wat daarvoor is gedaan en hoeveel het kostte. We noemen beleidsinformatie ook wel niet-financiële informatie.

betrouwbaar

De cijfers in het jaarverslag zijn betrouwbaar als deze overeenkomen met de werkelijke financiële standen en transacties.

budgetrecht

Eén van de taken van de Staten-Generaal is het goedkeuren van de begroting van ieder ministerie. De Tweede en Eerste Kamer bepalen dus hoeveel geld een minister maximaal kan uitgeven en waaraan. Dit noemen we het budgetrecht van het parlement.

Comptabiliteitswet

De Comptabiliteitswet regelt de financiële gang van zaken binnen ministeries en tussen de ministers en het parlement. In de Comptabiliteitswet staat ook welke taken de Algemene Rekenkamer heeft.

decharge verlenen

Na Verantwoordingsdag keuren de Staten-Generaal de slotwetten goed. Daarmee verlenen ze decharge aan de ministers: die zijn dan niet meer verantwoordelijk voor het financieel beheer in het afgelopen jaar.

fouten

We spreken van een fout als:

- de minister geld niet heeft uitgegeven of ontvangen volgens de wetten en regels die daarvoor gelden;
- in het jaarverslag niet juist of volledig is opgeschreven waar het geld vandaan komt of aan is uitgegeven.

jaarverslag

Dit is de verantwoording van de minister over het gevoerde beleid, met daarin opgenomen een beleidsverslag inclusief bedrijfsvoeringsparagraaf en jaarrekening.

onvolkomenheid

Als wij in ons onderzoek zien dat een bedrijfsvoeringsproces van een ministerie niet goed is ingericht of wordt uitgevoerd, noemen we dat een onvolkomenheid. Als het om veel geld gaat en/of het probleem op meer plekken bij een ministerie voorkomt, noemen we het een ernstige onvolkomenheid.

onzeker

Wij noemen financiële informatie 'onzeker' als wij niet kunnen vaststellen of verplichtingen, uitgaven of ontvangsten aan de regels voldoen of op de juiste manier in het jaarverslag staan.

ordelijk

De cijfers in het jaarverslag zijn ordelijk als de financiële informatie op een beheerste manier tot stand is gekomen.

rechtmatig

Een financiële transactie, zoals een uitgave, is rechtmatig als deze voldoet aan de wetten en regels die daarvoor gelden. Voldoet een transactie niet aan de regels, dan is dit een fout. Als we niet kunnen vaststellen of een transactie aan de regels voldoet, noemen we dat een onzekerheid.

Rijksbegrotingsvoorschriften

De minister van Financiën stelt elk jaar de Rijksbegrotingsvoorschriften op. Dit zijn de regels waaraan de begrotingen en jaarverslagen van het Rijk moeten voldoen.

saldibalans

De saldibalans is een overzicht van bedragen die aan het einde van het jaar nog openstaan. Bijvoorbeeld vorderingen, voorschotten, schulden en openstaande verplichtingen.

slotverschillen

De slotwet is de laatste wet in de begrotingscyclus. Met die wet worden de begrote uitgaven, verplichtingen en ontvangsten in overeenstemming gebracht met de uiteindelijke bedragen. De slotwet wordt tegelijk met het jaarverslag aangeboden aan de Tweede Kamer. Zie ook 'decharge'.

(overschrijding van de) tolerantiegrens

Grens waarbinnen een afwijking geen gevolgen heeft voor het oordeel van de Algemene Rekenkamer. Wij gebruiken de tolerantiegrenzen om te bepalen welke fouten en onzekerheden er in de jaarverslagen zitten. De regelgeving schrijft voor dat de minister overschrijding van de tolerantiegrens voor de rechtmatigheid moet melden in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag.

verplichting

Een verplichting is een uitgave in de toekomst, waarvoor een minister een (juridische) verplichting is aangegaan.

voorschot

Een voorschot is een vooruitbetaling voor producten of diensten die nog geleverd moeten worden. Een voorschot kan ook een vooruitbetaling van een subsidie, bijdrage of lening zijn.

Bijlage 4 Eindnoten

- 1 Motie Sneller en Thijssen, Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 32 637, nr. 619.
- 2 Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 36 410 L, nr. 13.
- 3 Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 200 L, nr. 2.
- 4 Bijlage bij Eerste Kamer, vergaderjaar 2023-2024, Kamerstuk 36 410 L M.
- 5 Adviescommissie 2e ronde.

Algemene Rekenkamer

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is
vastgesteld op 6 mei 2024.

Dit document is op 15 mei 2024
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2024