

Leren investeren

Lessen uit de ontwikkeling
van het Nationaal Groeifonds

Bart Stellinga
Michel van Duijnen

WRR



De serie 'Working Papers' omvat studies die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten berust bij de auteurs. Een overzicht van alle Working Papers is te vinden op www.wrr.nl.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Buitenhof 34
Postbus 20004
070-356 46 00
info@wrr.nl
2500 EA Den Haag
wrr.nl

Vormgeving binnenwerk: Public-cinema
Working Paper nummer 59

E-ISBN: 978-90-832908-9-8

© Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag 2024.

De inhoud van deze publicatie mag (gedeeltelijk) worden gebruikt en overgenomen voor niet-commerciële doeleinden. De inhoud mag daarbij niet veranderen. Citaten moeten altijd aangegeven zijn.

Leren investeren

Lessen uit de ontwikkeling
van het Nationaal Groeifonds

Bart Stellinga
Michel van Duijnen

WRR

Inhoudsopgave

	Ten geleide	6
	Managementsamenvatting	8
1	Inleiding	12
2	Veranderingen in de economische rol van overheden	16
2.1	De opkomst van de faciliterende overheid	16
2.2	De terugkeer van de sturende overheid?	21
3	De ontwikkeling van het Nationaal Groeifonds (2019-2020)	26
3.1	Van beleggingsfondsplan naar een investeringsfondsplan	28
3.2	Het ontwerp van het Nationaal Groeifonds	31
4	Het Nationaal Groeifonds in de praktijk (2020-2024)	40
4.1	De eerste ervaringen met planontwikkeling, -beoordeling en -uitvoering	40
4.2	Leren en bijsturen	49
5	Lessen uit de casestudie	65
5.1	Politieke haast versus deskundigheid opbouwen	65
5.2	De uitvoering als blinde vlek	68
5.3	Een nadruk op ambtelijke veld- en proceskennis	69
5.4	Een grondig beoordelingsproces, maar 'het politieke' verdwijnt niet	71
5.5	Tot slot	74
	Overzicht interviews	76
	Literatuurlijst	77

Ten geleide

WRR Working Paper *Leren investeren. Lessen uit de ontwikkeling van het Nationaal Groeifonds* is geschreven door dr. Bart Stellinga en dr. Michel van Duijnen, beiden wetenschappelijk medewerker bij de WRR. Het onderzoek vormt een casestudie voor het WRR-project *De deskundige overheid*.

Dit stuk heeft als bredere thematiek het Nederlandse overheidsbeleid gericht op het vergroten van het toekomstige verdienvermogen. Vanaf de jaren tachtig bestond er een consensus in veel westerse landen, en zeker in Nederland, dat de overheid hiertoe primair faciliterend moet optreden: inzetten op het creëren van de juiste randvoorwaarden waaronder bedrijvigheid kan floreren. Sinds een aantal jaar wordt echter weer nadrukkelijk naar de overheid gekeken om een meer richtinggevende rol op te pakken. Hoe pakt de Nederlandse overheid dit op? En welke verschillende vormen van deskundigheid worden hierbij benut en ontwikkeld?

In dit Working Paper kijken de auteurs naar de ontwikkeling van het Nationaal Groeifonds. Dit fonds werd in september 2020 geïntroduceerd met als doel om het Nederlandse verdienvermogen te versterken via publieke investeringen. Wat het Nationaal Groeifonds mede interessant maakt, is dat het een soort mengvorm is van generiek groeibeleid en een meer richtinggevende aanpak. Het onderzoek is gebaseerd op een uitgebreide analyse van wetenschappelijke studies, beleidsstukken, parlementaire debatten, tussenevaluaties, media-berichten, en 24 interviews met in totaal 35 personen die direct betrokken zijn (geweest) bij het Nationaal Groeifonds.

De auteurs concluderen dat het bewonderingswaardig is hoe in een zeer korte tijd een behoorlijk goed functionerende en lerende organisatie tot stand is gekomen. Daarbij valt vooral de grondigheid van het beoordelingsproces op. Wel constateren zij dat de politieke haast waarmee het Nationaal Groeifonds is opgezet niet strookt met de institutionele capaciteit die voorhanden was en de noodzaak om deskundigheid en ervaring op te bouwen. Daarnaast blijkt dat de fase waarin projecten daadwerkelijk van start gaan en moeten worden gemonitord meer om het lijf heeft dan oorspronkelijk verwacht. Ook laten de auteurs zien dat de overheid op veel punten leunt op externe expertise. Ten slotte signaleren zij dat het zoeken blijft om 'de politieke dimensie' van omvangrijke publieke investeringen een goede plek te geven.

De WRR dankt alle geïnterviewden voor hun medewerking aan het onderzoek en voor hun commentaar op delen van een eerdere versie van dit Working Paper. De WRR dankt tevens dr. Ramy El-Dardiry, dr. Robert Went en prof. dr. Arnoud Boot voor hun waardevolle opmerkingen op een eerdere versie van het gehele stuk.

Het onderzoek is op 15 april 2024 afgerond.

De serie ‘Working Papers’ omvatten studies die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen. De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij de auteurs.

Prof. mr. J.E.J. (Corien) Prins
Voorzitter WRR

Prof. dr. F.W.A. (Frans) Brom
Secretaris WRR

Managementsamenvatting

Hoe kan de overheid optimaal bijdragen aan het toekomstige verdienvermogen? Vanaf de jaren tachtig bestond er een brede consensus in veel westerse landen, en zeker in Nederland, dat de overheid primair faciliterend moet optreden: inzetten op het creëren van de juiste randvoorwaarden waaronder bedrijvigheid kan floreren. De gedachte was dat de overheid niet de juiste deskundigheid heeft om een meer richtinggevende rol te kunnen spelen. Bovendien zou de overheid vatbaar zijn voor *capture*, waarbij het de belangen van een kleine groep insiders laat prevaleren boven het algemeen belang. Bij een meer faciliterende beleidsaanpak zou deze problematiek minder spelen. Voor een dergelijk beleid had de overheid vooral ‘veldkennis’ en deskundigheid op het gebied van procesmanagement nodig, zo was de gedachte.

Sinds een aantal jaar wordt echter weer nadrukkelijk naar de overheid gekeken om een meer richtinggevende rol op te pakken. Maatschappelijke vraagstukken op het gebied van klimaat, verdienvermogen, verduurzaming en digitalisering lijken te vragen om een meer sturende overheid om de benodigde transities in gang te zetten. Daarnaast hebben thema's als ‘economische veiligheid’ en ‘strategische autonomie’ aan urgentie gewonnen, waarbij gerichte overheidssturing een antwoord zou kunnen zijn op kwetsbaarheden die internationale afhankelijkheden met zich meebrengen. Ook is in de economische wetenschap meer draagvlak waarneembaar voor een meer richtinggevende overheid. Al met al zien we dat in veel landen de overheid zich nadrukkelijker manifesteert in de economie. Landen zetten weer meer in op industriebeleid waarbij de overheid gericht bepaalde sectoren, technologieën of bedrijven steunt. Gelet op de internationale oriëntatie van de Nederlandse economie zijn dit zeer significante ontwikkelingen.

In de afgelopen jaren neigt ook de Nederlandse overheid naar een meer richtinggevende rol. Met onder andere de oprichting van Invest-NL en het Nationaal Groeifonds begeeft de overheid zich in bepaalde opzichten op nieuw of lang niet betreden terrein. In deze studie hebben we gekeken hoe zij dit aanpakt en wat we daarvan kunnen leren. De studie is uitgevoerd in het kader van het WRR-project *De deskundige overheid*, waarin de vraag centraal staat hoe kan worden bewerkstelligd dat Nederlandse overheden beschikken over en gebruik maken van de kennis en vaardigheden die zij nodig hebben om de hen toebedeelde taken goed uit te voeren. Vandaar dat we in dit Working Paper specifiek kijken naar het gebruik van verschillende vormen van deskundigheid bij de Rijksoverheid. We hebben hierbij gefocust op de ontwikkeling en uitvoering van het Nationaal Groeifonds.

De casestudie: het Nationaal Groeifonds

In september 2020 presenteren de ministers Hoekstra van Financiën en Wiebes van Economische Zaken en Klimaat (kabinet-Rutte III) het Nationaal Groeifonds (NGF). Het fonds heeft als doel om het Nederlandse verdienvermogen te versterken via publieke investeringen. De nadruk wordt hierbij gelegd op de bijdrage van projecten aan de toekomstige groei van het bruto binnenlands product (bbp). Daarbij stellen de ministers 20 miljard euro beschikbaar voor een periode van vijf jaar voor investeringen in (1) kennisontwikkeling; (2) *research & development* en innovatie (R&D&I); en (3) infrastructuur. Het idee is dat coalities van bedrijven, kennisinstellingen en andere ‘veldpartijen’ ieder jaar, in afstemming met de ministeries, investeringsvoorstellen ontwikkelen. Een externe adviescommissie beoordeelt deze voorstellen, daarbij ondersteund door analyses van het Centraal Planbureau, en adviseert vervolgens de ministerraad over de toekenning van de subsidies.

Sinds de start zijn er drie investeringsrondes geweest (2021, 2022, 2023) waarbij ongeveer 12 miljard euro (voorwaardelijk) toegekend of gereserveerd is voor 53 projecten, waarvan de meeste in de categorie R&D&I vallen. Er is sindsdien ook behoorlijk wat veranderd in de vormgeving van het fonds. Waar het fonds door de politieke haast in eerste instantie via een juridisch geitenpaadje werd gecreëerd, heeft het met de Tijdelijke wet Nationaal Groeifonds (september 2022) een degelijke wettelijke basis gekregen. Door deze wet was het in de derde groeifondsronde (2023) voor de veldpartijen ook mogelijk hun investeringsvoorstellen direct in te dienen bij het Nationaal Groeifonds, zonder tussenkomst van een departement. Ook zijn de beoordelingscriteria veranderd: de bijdrage aan de economische groei en de bredere maatschappelijke baten zijn gelijkwaardiger geworden, en naast kwantitatieve informatie is er meer aandacht voor kwalitatieve inschattingen van de bijdrage van projecten aan deze doelen. Een cruciale ontwikkeling is verder dat het NGF onder steeds meer politieke druk is komen te staan: er zijn verschillende ‘grepen in de kas’ gedaan en de toekomst van het NGF is op het moment van schrijven (april 2024) hoogst onzeker, waarbij de geplande vierde ronde voor onbepaalde tijd is uitgesteld.

Lessen uit de casestudie

Deze studie is gebaseerd op een uitgebreide analyse van de wetenschappelijke literatuur, beleidsstukken, parlementaire debatten, tussenevaluaties en mediaberichten. Daarnaast hebben we 24 interviews gehouden met in totaal 35 personen die direct betrokken zijn (geweest) bij het NGF. Op basis van deze analyse constateren we dat in relatief korte tijd een behoorlijk goed functionerende en lerende organisatie tot stand is gekomen. We trekken een viertal overkoepelende lessen uit de casestudie.

Ten eerste strookt de politieke haast waarmee het Nationaal Groeifonds is opgezet niet met de institutionele capaciteit die bij aanvang aanwezig was en de noodzaak om deskundigheid en ervaring op te bouwen. Door de jarenlange nadruk op generiek innovatiebeleid is het ambtelijk apparaat niet goed ingesteld op dergelijk grote investeringen in innovatie, kennisontwikkeling en onderzoek. Alle betrokken partijen – van indiening tot beoordeling tot uitvoering – dienen dan ook te leren hoe zij hun rol bij het NGF dienen in te vullen. Politici willen echter het fonds zo snel mogelijk opzetten. Het draagt eraan bij dat de beginjaren van het fonds gekenmerkt worden door improvisatie en noodzaak tot bijsturing. De betrokken partijen tonen hierbij flexibiliteit en lerend vermogen, en het is prijzenswaardig dat het ze gelukt is om een behoorlijk goed functionerende organisatie tot stand te brengen.

Ten tweede krijgt, mede door de politieke haast, de uitvoeringskant beperkt aandacht tijdens de ontwikkeling van het fonds. De vaak gesignaleerde afstand tussen beleidsontwerp en -uitvoering lijkt ook op te zijn gegaan voor het Nationaal Groeifonds. De overgang van ‘goedkeuring’ naar ‘uitvoering’ blijkt echter meer om het lijf te hebben dan gehoopt: projecten kunnen niet zo snel van start gaan als gepland en het blijft een zoektocht hoe de monitoring van de projecten precies moet worden georganiseerd. Ook is het bij lopende projecten een belangrijk aandachtspunt of de overheid in de toekomst genoeg effectieve controle en tegenwicht kan uitoefenen.

Ten derde zien de bewindslieden in de beoogde opzet van het Nationaal Groeifonds primair een procesrol voor overheidsorganisaties. De veronderstelling lijkt dat bij een inhoudelijker rol het risico op ‘lobby’s en hobby’s’ te groot zou worden, en dat het ambtelijk apparaat tevens de benodigde deskundigheid zou ontberen. Het NGF bouwt in dit opzicht voort op het sinds de jaren tachtig dominante idee dat de overheid primair als facilitator van privaat initiatief moet optreden. In de praktijk lijken de verschillende ministeries over het algemeen de juiste verbindingen te kunnen leggen met ‘het veld’. Het NGF lijkt hierbij ook echt iets in gang te hebben gezet, zowel bij de ministeries en de veldpartijen als in hun interactie. Wel is de overheid wat betreft inhoudelijke kennis sterk afhankelijk van externe partijen.

Ten vierde zien we dat het beoordelingsproces van het NGF zeer grondig is. Onze gesprekspartners roemen de rol van de adviescommissie en het CPB: de beoordeling is veelal ‘streng maar rechtvaardig’, waarbij de verbeteruggesties helpen om projecten naar een hoger niveau te brengen. De mix van publieke en private deskundigheid in de commissie speelt hierbij een belangrijke rol. Wel constateren we dat door de sterke depolitisering van de besluitvorming in het NGF, het zoeken blijft naar hoe recht gedaan moet worden aan ‘de politieke dimensie’ van dergelijke grote investeringsbesluiten. Met name de subsidieroute creëert mogelijk een spanning tussen de gedepolitiseerde besluitvorming en democratische legitimiteit, vanwege de vrijwel afwezige publieke betrokkenheid bij de inhoud van zeer grote projecten.

Zo haastig als de politiek het Nationaal Groeifonds opzette, zo snel lijkt ze er nu weer vanaf te willen. Met het oog op de langetermijninvesteringsagenda en de noodzaak om de opgebouwde ervaring en deskundigheid te borgen is deze politieke vluchtigheid een belangrijk punt van zorg. Zelfs als het NGF niet wordt verlengd en er geen nieuwe investeringsrondes plaatsvinden, zullen reeds gestarte projecten nog vele jaren lopen. Politieke en ambtelijke betrokkenheid bij de uitvoering is dus cruciaal. Hoe dan ook zal er moeten worden nagedacht hoe een stabielere investeringsagenda kan worden vormgegeven en welke politieke inbedding daarbij past.

1 Inleiding

Welke beleidsaanpak draagt het meest bij aan het toekomstige verdienvermogen? Dient de overheid vooral de juiste randvoorwaarden te creëren waaronder bedrijvigheid kan floreren? Of dient de overheid ook via gerichte stimulansen en investeringen bepaalde economische activiteiten, bedrijven, bedrijfstakken, sectoren of innovatie-ecosystemen te bevorderen?¹ Anders geformuleerd: in welke mate dient de overheid richting te geven aan economische ontwikkeling? Deze vraagstukken spelen al sinds jaar en dag. Waar in de naoorlogse periode veel overheden kozen voor een sturende overheidsrol via expliciet industriebeleid, verschoven zij vanaf de jaren tachtig de nadruk naar het generiek stimuleren van economische activiteiten, dus niet gericht op specifieke sectoren of bedrijven. Een voorbeeld van zo'n generiek instrument is het bieden van fiscale voordelen voor bedrijfsuitgaven aan *research & development (R&D)*.

Het perspectief op de sturingsmogelijkheden van de overheid was in de tussentijd ingrijpend veranderd. De overheid zou niet de juiste *prikkels* en *kennis* hebben om effectief richting te kunnen geven. Wat betreft het eerste, de prikkels, zouden de politiek en het ambtelijk apparaat te zeer vatbaar zijn voor *capture*, het fenomeen dat zij niet het algemeen belang dienen, maar vooral de belangen van een kleine groep insiders. Wat betreft het tweede, zouden zij de kennis ontberen om goed te kunnen 'kiezen': in een dynamische economie is het per definitie onmogelijk te weten wat uiteindelijk successectoren, -bedrijven of -technologieën gaan zijn, en is het dus beter dit selectieproces aan 'de markt' over te laten. Ook de term 'industriepolitiek' raakte uit zwang; veeleer werd gesproken over 'innovatiebeleid' of 'bedrijvenbeleid'.² Voor een dergelijk beleid had de overheid vooral 'veldkennis' nodig en deskundigheid op het gebied van procesmanagement, zo was de gedachte.

De afgelopen jaren lijkt echter meer draagvlak te bestaan voor een meer richtinggevende overheid. Dat heeft grofweg drie redenen. Allereerst is er een steeds grotere overtuiging in de politiek en het ambtelijk apparaat dat maatschappelijke vraagstukken op het gebied van klimaat, verdienvermogen, verduurzaming en digitalisering vragen om een meer sturende overheid om de benodigde transitie in gang te zetten. Ten tweede heeft het belang van 'economische veiligheid' en 'strategische autonomie' aan urgentie gewonnen. Dit is het gevolg van geopolitieke verschuivingen (de sterke opkomst van China), de digitalisering van de samenleving en verstoringen in handelsketens als gevolg

1 AIV 2022: 4.

2 Diederik 2013.

van de COVID-19-pandemie en de Russische inval in Oekraïne.³ Selectieve overheidssteun voor bepaalde sectoren, bedrijven of technologieën zou een manier zijn om kwetsbaarheden op dat terrein te verminderen. Ten derde is in de wetenschap meer draagvlak waarneembaar voor een meer richtinggevende overheid. Economen als Mariana Mazzucato en Dani Rodrik wijzen erop dat een groot deel van de welvaart juist te danken is aan zo'n sturende en 'ondernemende' overheid. Zij en anderen stellen dat dit type overheidsbeleid in het verleden grote maar miskende successen heeft gekend, en dat landen daar vandaag de dag hun voordeel mee kunnen doen.⁴

Deze debatten hebben grote relevantie voor Nederland. Hier heeft altijd – en zeker sinds de jaren tachtig – een behoorlijke scepsis bestaan tegenover een overheid die al te *expliciet* stuurt in economische processen.⁵ In de afgelopen jaren zijn ook hier stappen waar te nemen in de richting van een meer sturende overheid. Hierbij speelt de internationale dynamiek een belangrijke rol: doordat de Nederlandse economie sterk geglobaliseerd is, moet Nederland er in het bijzonder rekening mee houden dat het beleid in andere landen verandert. In het innovatiebeleid krijgen maatschappelijke vraagstukken sinds 2018 een prominenter plek en tracht de overheid de ontwikkeling van 'sleuteltechnologieën', zoals kunstmatige intelligentie, te bevorderen. Daarnaast zet ze weer meer in op publieke financiering om gericht bepaalde economische activiteiten te bevorderen; denk bijvoorbeeld aan de oprichting van Invest-NL en het Nationaal Groeifonds.⁶ De Nederlandse overheid lijkt zich hiermee in bepaalde opzichten te begeven op onbekend terrein, of in ieder geval op terrein dat ze lang niet heeft betreden.⁷ Het is dan ook belangrijk om te kijken hoe zij dit aanpakt.

In deze studie kijken we hiertoe naar de ontwikkeling en uitvoering van het Nationaal Groeifonds (NGF). De ministers Hoekstra van Financiën en Wiebes van Economische Zaken en Klimaat (kabinet-Rutte III) hebben het NGF in 2020 gepresenteerd. Het fonds heeft als doel om het Nederlandse verdienvermogen te versterken via publieke investeringen. Daarbij stellen de ministers 20 miljard euro beschikbaar voor een periode van vijf jaar voor investeringen in (1) kennisontwikkeling; (2) *research & development* en innovatie (R&D&I); en (3)

3 AIV 2022.

4 Bijv. Mazzucato 2013; Aiginger & Rodrik 2020. Deze bijdragen benadrukken hoe fundamenteel overheidsinvesteringen en andere publieke interventies zijn geweest voor de welvaartsgroei in westerse en andere landen. Zo beargumenteert Mazzucato dat alle technologische componenten van de iPhone niet hadden kunnen bestaan zonder publiek onderzoek en publieke financiering.

5 WRR 2023.

6 AIV 2022.

7 Al was er in de periode vanaf de jaren tachtig zeker niet exclusief sprake van generiek beleid. Denk bijvoorbeeld aan het Fonds Economische Structuurversterking (1995-2010), waar we later nog op terugkomen, en het Sleutelgebiedenbeleid vanaf 2004.

infrastructuur.⁸ Het idee is dat coalities van bedrijven, kennisinstellingen en andere ‘veldpartijen’ ieder jaar, in afstemming met de ministeries, investeringsvoorstellen ontwikkelen. Een externe adviescommissie beoordeelt deze voorstellen, daarbij ondersteund door analyses van het Centraal Planbureau, en adviseert vervolgens de ministerraad over de toekenning van de subsidies. Sinds de start zijn er drie investeringsrondes geweest (2021, 2022, 2023) waarbij ongeveer 12 miljard euro (voorwaardelijk) toegekend of gereserveerd is voor 53 projecten, waarvan de meeste in de categorie R&D&I vallen.⁹

Deze studie hebben we uitgevoerd in het kader van het WRR-project *De deskundige overheid*. In dit project staat de vraag centraal hoe kan worden bewerkstelligd dat Nederlandse overheden beschikken over en gebruik maken van de kennis en vaardigheden die zij nodig hebben om de hen toebedeelde taken goed uit te voeren.¹⁰ De ‘terugkeer’ van een meer richtinggevende rol van de overheid in de economie is een van de thema’s die hierin een plek krijgt. Wat de casus van het Nationaal Groeifonds in dat opzicht mede interessant maakt, is dat het in zekere zin een hybride vorm is van generiek groeibeeld en een meer richtinggevende aanpak. Enerzijds is het fonds een voortzetting van de in Nederland populaire generieke aanpak, waarbij geen expliciete politieke sturing is meegegeven op de sectoren of technologieën die steun moeten krijgen. Anderzijds is het een meer selectieve aanpak, waarbij departementen een rol spelen bij het voordragen van investeringsvoorstellen en ook de adviescommissie enige richting geeft. Wat kunnen we hiervan leren, specifiek als het gaat om het gebruik van verschillende vormen van deskundigheid bij de Rijksoverheid?¹¹

We concluderen dat het bewonderingswaardig is hoe in een zeer korte tijd een behoorlijk goed functionerende en lerende organisatie tot stand is gekomen. Daarbij valt vooral de grondigheid van het beoordelingsproces op. Wel zien we dat de zeer grote politieke haast waarmee het NGF is opgezet niet strookt met de institutionele capaciteit die voorhanden was en de noodzaak om deskundigheid en ervaring op te bouwen. Daarnaast lijkt de fase waarin projecten daadwerkelijk van start gaan en moeten worden gemonitord enigszins een blinde vlek te zijn geweest; of in ieder geval heeft het meer om het lijf dan oorspronkelijk verwacht. Ook zien we dat de overheid op veel punten leunt op externe expertise. Ten slotte blijft het zoeken om ‘de politieke dimensie’ van publieke investeringen een goede plek te geven. Deze bevindingen werken we nader uit in het slothoofdstuk.

8 In 2022 heeft het kabinet-Rutte IV infrastructuur verwijderd als aparte categorie.

9 Commissie Nationaal Groeifonds 2023: 53; Decisio 2023.

10 WRR 2024: 4.

11 Wij blijven in deze studie weg van meer inhoudelijke oordelen over de investeringsbeslissingen van het NGF. Ook gaan we niet in op de vraag of het instrument de meest geëigende manier is om een bijdrage te leveren aan het toekomstige verdienvermogen.

Deze studie is gebaseerd op een uitgebreide analyse van de wetenschappelijke literatuur, beleidsstukken, parlementaire debatten, tussenevaluaties en mediaberichten. Daarnaast hebben we 24 interviews gehouden met in totaal 35 personen die direct betrokken zijn (geweest) bij het NGF (zie bijlage). We hebben gesproken met mensen betrokken bij de ontwikkeling van het Nationaal Groeifonds en mensen betrokken bij de ontwikkeling, beoordeling en uitvoering van Groeifondsprojecten. Met het oog op de vertrouwelijkheid hebben we de interviews geanonimiseerd en schrijven we de informatie uit de interviews niet toe aan specifieke organisaties.

De opzet van dit Working Paper is als volgt. In hoofdstuk 2 plaatsen we het NGF in een historische context. In hoofdstuk 3 beschrijven we het ontstaan van het fonds in de periode 2019-2020, evenals de uitgangspunten die ten grondslag lagen aan het uiteindelijke ontwerp. In hoofdstuk 4 kijken we in meer detail hoe het NGF tot nu toe in de praktijk heeft gefunctioneerd (2020-2024). Hoofdstuk 5 bevat onze belangrijkste lessen.

2 Veranderingen in de economische rol van overheden

De manier waarop de overheid tracht om de economische ontwikkeling te bevorderen verandert sterk door de tijd heen. Daarbij is echter ook sprake van golfbewegingen. In dit hoofdstuk besteden we eerst aandacht aan de verschuiving van een meer richtinggevende naar voorwaardenscheppende rol van de overheid (paragraaf 2.1). Vervolgens kijken we naar de recente herwaardering van de ‘sturende overheid’, waarbij we aantekenen dat in Nederland hier grote scepsis over blijft bestaan (paragraaf 2.2).

2.1 De opkomst van de faciliterende overheid

Vanaf de jaren tachtig is in de gehele westerse wereld een herwaardering waar te nemen van liberale economische ideeën. Denkkaders die vanaf dat moment aan populariteit winnen, hebben over het algemeen een positieve opvatting over marktmechanismen en een negatieve opvatting over een al te sterke richtinggevende rol van de overheid.¹² De overheid zou doorgaans inefficiënt opereren en niet goed in staat zijn om een complexe economie te sturen. Ook zou zij vatbaar zijn voor *capture*, en onder invloed van een kleine groep *insiders* beleid maken dat voor die groep goed uitpakt, maar de samenleving als geheel tekortdoet.¹³ Critici van industriebeleid, waarbij de overheid gericht bepaalde technologieën, bedrijfstakken of zelfs bedrijven ondersteunt, wijzen dan ook op deze en andere vormen van overheidsfalen. Juist bij dit type economisch beleid is immers de noodzaak van specialistische kennis en informatie en het risico op *capture* zeer groot. Vanaf de jaren tachtig is de algemene beleidsconsensus dan ook dat de overheid meer moet overlaten aan ‘de markt’ en vooral moet inzetten op het creëren van de juiste randvoorwaarden (zie ook kader 2.1).

Kader 2.1 Industriebeleid

De term ‘industriebeleid’ kan verwijzen naar een specifiek beleidsdomein – beleid gericht op de industrie – maar veelal wordt het gebruikt om te verwijzen naar een bepaalde beleidsfilosofie: de inzet op gerichte overheidssteun voor specifieke bedrijven, bedrijfstakken of innovatie-ecosystemen. Dit type beleidsaanpak is te onderscheiden van ‘generiek groei-beleid’, waarbij de overheid vooral de juiste randvoorwaarden wil creëren waaronder bedrijvigheid kan floreren. Denk bijvoorbeeld aan breed toegankelijke innovatiesubsidies, het wegnemen van handels-

12 Zie Blyth 2002.

13 Stigler 1971; Wolf Jr. 1993.

barrières, steun voor toegepast wetenschappelijk onderzoek of het zorgdragen voor een goede (digitale) infrastructuur. Bij industriebeleid is de steun gericht, zoals steun voor een bepaalde technologie (bijvoorbeeld nanotechnologie), een specifieke sector (bijvoorbeeld de agrifoodsector) of zelfs individuele ondernemingen.¹⁴ Het is cruciaal om hierbij onderscheid te maken tussen intentie en uitkomst. Een generieke maatregel, zoals een belastingfaciliteit voor R&D, kan vooral bedrijven bevoordelen die al belasting betalen en een aparte R&D-afdeling hebben, en daarmee startups of dienstverlenende bedrijven benadelen.¹⁵ Generiek groei-beleid kan dus wel degelijk selectieve gevolgen hebben. Daarnaast is overheidsbeleid in de praktijk altijd een mix van meer generieke en meer richtinggevende elementen, waarbij door de tijd heen de balans tussen deze elementen verandert.

Deze nadruk op een generiek bedrijvenbeleid en een minder prominente overheidsrol vindt zeker weerklank in Nederland, waar deze ideeën bij de overheid en het bedrijfsleven toch al van oudsher op groot draagvlak kunnen rekenen. Historisch gezien zijn in de negentiende eeuw klassiek-liberale *laissez-faire*-principes dominant, waarbij de overheid zich zo veel mogelijk afzijdig dient te houden. In de twintigste eeuw is er zeker steeds meer overheidssturing, zij het vaak in nauwe samenwerking met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven (*corporatisme*). Ook valt op dat de opkomst van sterke overheidssturing niet zozeer voortkomt uit overtuiging maar uit crises: de Eerste Wereldoorlog, de Grote Depressie, de Tweede Wereldoorlog en de nasleep daarvan en de oliecrises van de jaren zeventig. Zelfs tijdens de hoogtijdagen van de sturende industriepolitiek – de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog – benadrukt minister van Economische Zaken Van den Brink nog dat in de economie “private economische beslissingen” leidend moeten blijven.¹⁶ Met uitzondering van acute crisisperiodes – zoals de directe nasleep van de Tweede Wereldoorlog – is er in Nederland dan ook doorgaans geen top-down overheidssturing en zijn er geen grootschalige nationalisaties, zoals in Frankrijk.¹⁷

Ontegengesteld wordt de overheidsrol in Nederland in de naoorlogse periode steeds groter. Tot aan de jaren tachtig stijgen de omvang en het budget van het ministerie van Economische Zaken flink. De industriepolitiek krijgt vanaf

14 WRR 2013; AIV 2022.

15 Voorbeeld uit WRR 2013: 85.

16 Geciteerd in: Schotman 1985: 10.

17 Zie voor ontwikkelingen in andere landen: Hall 2013.

eind jaren veertig vorm via de industrialisatienota's. Om de industrialisatie te faciliteren stelt de overheid financiering beschikbaar, in het bijzonder voor de metaalnijverheid en de chemie. De in 1945 opgerichte publiek-private investeringsbank – de Maatschappij tot Financiering van het Nationaal Herstel, 'de Herstelbank' – speelt hierbij een instrumentele rol (zie kader 2.2). Overheidsbeleid heeft echter in belangrijke mate een generiek karakter, bijvoorbeeld door technische kennis te vergaren in de Verenigde Staten (vs), de energiekosten laag te houden en handel te stimuleren door exportfinanciering en door handelsbelemmeringen weg te nemen via multilaterale verdragen en organisaties, zoals de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal en vervolgens de Europese Economische Gemeenschap.¹⁸

Kader 2.2 De Herstelbank

In 1945 richt de overheid de *Maatschappij tot Financiering van het Nationaal Herstel* op; in de volksmond al snel 'de Herstelbank' genoemd. Deze instelling verstrekt langlopende kredieten voor de financiering van investeringen, en krijgt een flinke armslag: het aandelenkapitaal (300 miljoen gulden) is groter dan dat van de vijf grootste handelsbanken tezamen. De Herstelbank is een publiek-private bank: iets minder dan de helft van het kapitaal is afkomstig van banken en institutionele en particuliere beleggers. In 1948 richt de Herstelbank een dochter op – de Nederlandse Participatie Maatschappij – om het Nederlandse bedrijfsleven risicodragend kapitaal te verschaffen. De Herstelbank speelt een belangrijke rol tijdens de wederopbouw en bij de industrialisatie, die in Nederland vorm krijgt via industrialisatienota's.¹⁹ Tijdens de jaren zeventig raakt de bank – die in 1962 is omgedoopt tot de Nationale Investeringsbank (NIB) – ook betrokken bij het crisisbeleid en verleent zij crisisfinanciering aan bedrijven die in moeilijkheden verkeren, veelal niet voor eigen rekening en risico maar onder garantie van de overheid.²⁰

De manier waarop de overheid reageert op de economische problemen in de jaren zeventig, geeft vervolgens in de jaren tachtig een flinke impuls aan de marktgeoriënteerde denkkaders. De overheid levert omvangrijke steun aan het bedrijfsleven, veelal ook aan individuele bedrijven, met als bekendste voorbeeld de financiële steun aan scheepsbouwconcern Rijn-Schelde-Verolme (RSV). Het beleid krijgt daarmee een primair defensief karakter, en de overheid reageert ad hoc op problemen in de (onterechte) veronderstelling dat zij van conjuncturele

18 Zie hoofdstuk 3 in WRR 2023.

19 Posthuma 1955.

20 Devilee 2021.

in plaats van structurele aard zijn.²¹ De overheid slaagt er echter niet in om het economisch tij te keren: de werkloosheid neemt flink toe – van 2,8 procent in 1973 naar uiteindelijk 11,4 procent in 1982 –, de economische groei valt terug en de staatsschuld stijgt enorm. Een consensus ontstaat dat de overheid een te grote en bovendien verkeerde rol is gaan spelen in het bedrijfsleven. Vooral het feit dat RSV ondanks 2 miljard gulden publieke steun in 1983 failliet gaat, zorgt voor een waterscheiding.²² Ook adviezen van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR; *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*; 1980) en de commissie-Wagner (*Een nieuw industrieel elan*; 1981) dragen bij aan een afscheid van het ‘defensieve’ industriebeleid van de jaren zeventig.

Vanaf de jaren tachtig zet de overheid sterk in op privatisering en marktwerking. Voor de overheid is in principe geen rol weggelegd als marktpartij. Het staatsdeelnemingenbeleid heeft tussen 1982 en 2008 dan ook als motto ‘privatiseren, tenzij...’.²³ Zo wordt ook de Nationale Investeringsbank stap voor stap geprivatiseerd; een proces dat in 2004 wordt voltooid.²⁴ Het ministerie van Economische Zaken (EZ), waar met name de ‘neoklassieke’ directie Algemene Economische Politiek (AEP) aan relevantie wint, zet sterk in op het bevorderen van marktmechanismen.²⁵ In de woorden van topambtenaar Ad Geelhoed dient de overheid “het ingrijpen [...] zoveel mogelijk te beperken tot een ordening van de randvoorwaarden waaronder maatschappelijke besluitvorming tot stand komt, en daar waar een min of meer actieve sturing of correctie van bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen nodig wordt geacht, die zo globaal en indirect mogelijk te houden”.²⁶

Daarnaast legt de overheid een sterke nadruk op generiek innovatiebeleid, via het wegnemen van knelpunten voor technologische vernieuwing, zoals financieringsproblemen voor R&D en de gebrekkige aansluiting van het werk bij onderzoekinstellingen op de behoeftes van het bedrijfsleven. Dit betekent zeker niet het einde van financiële steun voor bedrijven. De overheid ontwikkelt uiteenlopende instrumenten – vooral subsidies en fiscale instrumenten – om bedrijven te ondersteunen, met name op het gebied van R&D.²⁷ Belangrijke voorbeelden zijn de Innovatiestimuleringsregeling (1984-1991) en de Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk (WBSO 1994). Deze generieke fiscale maatregelen passen goed bij het marktgeoriënteerde beleid: de overheid steunt

21 Van Zanden 1997.

22 Peet & Nijhof 2015: 206-207.

23 Stellinga 2012.

24 Devilee 2021.

25 Raes et al. 2002; Velzing 2013: 131.

26 Geciteerd in: Woltring 2023: 73.

27 Kredieten werden veelal door het ministerie van EZ verstrekt.

innovatie, maar laat het veelal aan de private sector over wat die innovatie precies behelst.²⁸ Voor het ministerie van EZ – en specifiek het Directoraat Generaal (DG) Industrie – is deze nadruk op subsidies een manier om relevantie te behouden in tijden waarin gepleit wordt voor ‘minder overheidsbemoeienis’.²⁹ Daarnaast zet het ministerie in op een betere samenwerking tussen bedrijven en kennisinstellingen, onder andere door investeringen te stimuleren in de kennisinfrastructuur via het Fonds Economische Structuurversterking (FES) (zie kader 2.3).

Kader 2.3 Het Fonds Economische Structuurversterking (1995-2010)

De overheid creëert in 1995 het Fonds Economische Structuurversterking (FES) om een deel van de opbrengsten uit de aardgaswinning en uit de verkoop van staatsdeelnemingen af te zonderen ten behoeve van investeringsprojecten van nationaal belang. Het moet daarbij gaan om grootschalige projecten die de economische structuur versterken. Het FES is een verdeelfonds dat geormerkte bijdragen voor projecten verstrekt aan vakdepartementen. In de periode 1995-2010 besteden opeenvolgende kabinetten in totaal 33 miljard euro uit dit fonds, vooral aan infrastructuurprojecten zoals de aanleg van de Hogesnelheidslijn en de Betuweroute, maar ook aan de ‘kennisinfrastructuur’, met als inzet “het tot stand brengen van kwalitatief hoogwaardige netwerken in de kennisinfrastructuur die flexibel inspelen op lange termijn kennisvragen, en het identificeren en stimuleren van innovatieve onderzoeksgebieden”.³⁰ Een deel van deze FES-gelden komt op die manier terecht bij netwerken die later komen te vallen onder het Sleutelgebiedenbeleid en het Topsectorenbeleid (zie volgende paragraaf). Het kabinet-Rutte I besluit in 2010 het fonds op te heffen. Veel mensen herinneren zich het FES nu vooral vanwege de politici die de FES-gelden aanwenden voor andere doeleinden. Zo wordt in 2007 1 miljard euro aan het fonds onttrokken om lastenverlichting te financieren.³¹ Lessen uit de FES-evaluaties zouden een belangrijke rol spelen bij de vormgeving van het Nationaal Groeifonds (daarover meer hieronder).³²

28 Dieren 2013.

29 De Bruijn 1989: 122. Velzing 2013: hoofdstuk 5. Tussen 1982 en 1992 nam het aantal EZ-ambtenaren met een kwart af.

30 Geciteerd in Velzing 2013: 156.

31 Zie Algemene Rekenkamer 2014: hoofdstuk 3.

32 We zullen in hoofdstuk 4 bespreken dat netwerken binnen de topsectoren een belangrijke rol spelen bij de ontwikkeling van projectvoorstellen voor het Nationaal Groeifonds. Het FES was dus op meer dan één manier belangrijk voor het Nationaal Groeifonds.

Tegelijkertijd zijn er ook belangrijke veranderingen in het ambtelijk apparaat. Vóór de jaren tachtig was het DG Industrie van het ministerie van EZ georganiseerd in sectordirecties waarbij ambtenaren nauwe contacten onderhielden met (en kennis hadden van) branches zoals de vliegtuigbouw, de automobielenindustrie, de chemie, de ijzer- en de textielindustrie. Vanaf de jaren tachtig en met name de jaren negentig worden deze sectordirecties opgeheven, omdat het generieke innovatie- en technologiebeleid zich slecht verhoudt tot een sectorstructuur. In de jaren 2000 wordt DG Industrie opgeheven; daarvoor in de plaats komt het DG Ondernemen en Innovatie. Ook leidt het in 1995 ingevoerde roulatiesysteem voor leidinggevenden ertoe dat de overheid meer generalisten in dienst neemt die een minder diepgaande kennis hebben van specifieke sectoren en beleidsterreinen.³³ Een andere cruciale ontwikkeling is dat het maken en het uitvoeren van beleid uit elkaar worden gehaald, mede omdat uit het RSV-debacle de les wordt getrokken dat het contact tussen EZ-ambtenaren en bedrijven te nauw is geworden en meer afstand vergt. Senter – ontstaan in 1992 uit een fusie van uitvoeringsorganisaties StiPT en de Dienst Investeringsrekening – krijgt steeds meer taken en personeel. Veel contacten met bedrijven verlopen nu niet langer via het ministerie maar via de uitvoering. Het gevolg van dit alles is dat “zowel de sectorspecifieke kennis van de Nederlandse industrie bij het DG (en dus bij EZ) [verdween] als veel van het contact met bedrijven en dus het gevoel voor de praktijk”.³⁴

2.2 De terugkeer van de sturende overheid?

Met de introductie van het zogeheten Sleutelgebiedenbeleid zet de Nederlandse overheid al vanaf 2004 voorzichtig in op een meer selectieve vorm van innovatiebeleid. In navolging van een invloedrijke publicatie van de Adviesraad voor Wetenschap en Technologie (AWT) heeft dit beleid een ‘backing winners’-insteek. Hiermee wil de overheid succesvolle sectoren verder versterken en de samenwerking tussen bedrijven en kennisinstellingen verbeteren.³⁵ In 2010 zet het kabinet-Rutte I het Sleutelgebiedenbeleid om in het Topsectorenbeleid. In de topsectoren werken vertegenwoordigers van bedrijven, wetenschap en de overheid samen om innovatie en kennisdeling te ondersteunen. Binnen de topsectoren zijn het echter vooral private partijen die de richting van de steun bepalen; er is zeker geen sterke inhoudelijke sturing door de overheid.³⁶

33 Velzing 2013: 60-64; 128; 161-162.

34 Velzing 2013: 128.

35 Zie: AWT 2003.

36 AWTI 2016.

Kabinet-Rutte I voert gelijktijdig een flinke bezuiniging door op het innovatiebeleid: het Topsectorenbeleid omvat ook een inkrimping van middelen en het FES wordt opgeheven. Ook beleidsuitvoeringsorganisaties krijgen met bezuinigingen te maken. SenterNovem (ontstaan uit een fusie tussen Senter en NOVEM in 2004), de Economische Voorlichtingsdienst en Octrooicentrum Nederland gaan in 2010 op in Agentschap NL, dat vervolgens met een taakstelling te maken krijgt.³⁷ Interessant is hierbij wel dat Agentschap NL bij aanvang, met een omvang van 1.500 medewerkers, ongeveer even groot is als het ministerie van EZ. Volgens innovatie-expert Velzing komt er naast EZ zo eigenlijk een ‘uitvoeringsministerie’ te staan.³⁸ Bij het ministerie is de focus in de jaren daarvoor al meer en meer verlegd naar het maken van beleidsplannen en het afleggen van verantwoording richting de politiek, waarbij de verhouding met het uitvoeringsapparaat in het algemeen wat stroef is.³⁹

Hoewel in Nederland de financiële crisis van 2007-2009 dus in eerste instantie vooral leidt tot bezuinigingen op het sturende innovatie- en bedrijvenbeleid, zorgt deze op termijn toch voor een sterkere roep om een overheid die niet enkel ordent en faciliteert maar ook richting geeft en zelf initiatieven ontplooit. De maatschappelijke uitdagingen waar Nederland voor staat, onder andere op het gebied van klimaat, duurzaamheid en digitalisering, nopen volgens velen tot een gerichtere overheidssturing. Door de opkomst van China en de daaropvolgende grootmachtsstrijd met de VS om grondstoffen, technologie, en kennis, is sprake van een meer expliciete ‘geopolitisering’ van de economie. Dit, in combinatie met de COVID-crisis en de Russische invasie van Oekraïne, leidt in zowel Nederland als Europa bovendien tot meer aandacht voor het belang van strategische autonomie, waar voorheen vooral de efficiëntie van economische globalisering centraal stond. Overheden lijken daarmee meer bereid om gericht bepaalde sectoren of activiteiten te steunen en hierbij verder te kijken dan het maximaliseren van economische efficiëntie. Kortom, er wordt weer meer gekeken naar de overheid om richting te geven en keuzes te maken.

Op Europees niveau wordt nationaal industriebeleid traditioneel met wantrouwen bezien, gegeven het streven naar een Europese interne markt. Maar ook Europese instanties leggen recent meer nadruk op een selectieve aanpak.⁴⁰ Het gaat daarbij enerzijds om een ‘offensieve’ strategie, om bepaalde ecosystemen of waardeketens op Europees grondgebied actief te ondersteunen. Anderzijds

37 Algemene Rekenkamer 2013.

38 Velzing 2013: 165. In 2014 gaan Agentschap NL samen met de Dienst Regelingen op in de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).

39 Velzing 2013: 194.

40 AIV 2022: 18.

heeft de koers meer ‘defensieve’ trekjes, waarbij beleidsmakers trachten sectoren of waardeketens van strategisch belang af te schermen van buitenlandse concurrentie of politieke invloed. Centraal in dit verticale beleid staat de tweeledige transitie, ofwel *twin transition*, van vergroening (*Green Deal*) en digitalisering. Daarnaast heeft het innovatiebeleid een meer ‘missiegedreven’ oriëntatie, daarbij geïnspireerd door ideeën van Mariana Mazzucato. Horizon Europe werkt op basis van een ‘missie-aangedreven’ aanpak, waarbij de fondsverstrekker meer richting geeft bij de prioritering van onderzoeksthema’s dan daarvoor.⁴¹

Een belangrijke ontwikkeling is de grotere nadruk die overheden leggen op publieke investeringen. In Europa zijn er verschillende EU-investeringsplannen die deze ontwikkeling bevorderen, zoals het Juncker-plan (2014) en het investeringsplan voor een duurzaam Europa (2020). De EU en haar lidstaten zetten deze en nationale investeringsgelden uit via fondsen en publieke investeringsbanken (gesproken wordt over *national promotional institutions*, NPI’s). De Europese Investeringsbank, de Duitse *Kreditanstalt für Wiederaufbau* en de Italiaanse *Cassa Depositi e Prestiti* gaan flink meer geld uitlenen, en landen als Ierland, Portugal en het Verenigd Koninkrijk richten nieuwe publieke investeringsbanken op.⁴² Wetenschappers signaleren met deze trend het afscheid van de primair ‘regulerende’ overheid en de terugkeer van de ‘investerende’ overheid. Wat daarbij opvalt, is dat overheden sterk inzetten op het mobiliseren van privaat kapitaal: publieke investeringen zijn er niet om private investeringen te vervangen maar om deze juist aan te jagen.⁴³

Ook binnen Nederland wordt sinds een aantal jaar voorzichtig weer meer nadruk gelegd op een richtinggevende overheidsrol. Zo verandert kabinet-Rutte III in 2018 de topsectorenaanpak om meer nadruk te leggen op maatschappelijke missies en het bevorderen van ‘sleuteltechnologieën’. Met het beleid beoogt het kabinet bedrijven en onderzoeksinstellingen aan te zetten om oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken te ontwikkelen die ook bijdragen aan het concurrentievermogen van Nederland. Het vergroten van economische kansen staat nog steeds centraal in het beleid, maar nu dus door maatschappelijke uitdagingen op te lossen en te investeren in sleuteltechnologieën.⁴⁴ Daarnaast staat het thema ‘economische veiligheid’ sinds een aantal jaar prominent op de agenda. Hierbij gaat het erom bepaalde bedrijfstakken af te schermen voor internationale invloeden en afhankelijkheden.⁴⁵ Ook neemt de overheid op het gebied van financiering

41 AIV 2022: 25.

42 Mertens et al. 2021.

43 Lepont & Thiemann 2024.

44 Van Est & Deuten 2024.

45 AIV 2022.

een andere rol op zich, bijvoorbeeld door de oprichting van Invest-NL in 2019 (zie ook kader 2.4) en het Nationaal Groeifonds in 2020.

Bij deze toenemende aandacht voor een richtinggevende overheidsrol is in Nederland bij beleidsmakers ook een zekere mate van terughoudendheid te zien, zoals blijkt uit interne documenten van de ministeries van Financiën en EZK uit 2019 over een mogelijk investeringsfonds. Bij het ministerie van Financiën blijkt scepsis te bestaan over “actief industriebeleid, waar in het verleden zeer gemengde ervaring mee is opgedaan [...]”.⁴⁶ Ook binnen het ministerie van EZK blijft er twijfel over de wenselijkheid van een al te sterk sturende rol voor de overheid, bijvoorbeeld als het gaat om de technologieën waarin geïnvesteerd moet worden. Het heeft de voorkeur dat de overheid “samen met wetenschap en bedrijven [...] kansrijke meerjarige programma’s rondom bepaalde sleuteltechnologieën [zal] versterken”.⁴⁷ De veranderende overheidsaanpak lijkt ook niet primair voort te komen uit de overtuiging dat dit de wenselijke richting is, maar veeleer uit de veranderde (geopolitieke) omstandigheden: Nederland moet wel handelen, gegeven het feit dat de landen waar het economisch mee te maken geeft dit ook doen.⁴⁸ Het past daarmee in de historische trend dat meer nadruk op overheidssturing eerder voortkwam uit een gevoelde noodzaak dan uit overtuiging.

Kader 2.4 Invest-NL

De terughoudendheid van de commerciële banken op het gebied van kredietverlening na de crisis van 2007-2009 inspireert de SP tot een pleidooi voor een nieuwe nationale investeringsbank.⁴⁹ Financiënminister Wouter Bos (kabinet-Balkenende IV) reageert afwijzend en noemt een publieke investeringsbank “een forse – permanente – aanslag op het gelijke speelveld nationaal en internationaal”.⁵⁰ De discussie over een nationale investeringsbank laait pas weer op in 2015. Doordat Nederland geen nationale investeringsbank heeft, is het moeilijk toegang te krijgen tot de Europese investeringsgelden van het in 2014 gelanceerde Juncker-plan. Ook de werkgeversorganisaties VNO-NCW en MKB Nederland dringen aan op een investeringsfonds.⁵¹ Daarnaast is het ministerie van EZ via een groot aantal instrumenten actiever geworden op het gebied

46 Bijlage bij Besluit Wob-verzoek Investeringsfonds (Financiën) 2020c.
 47 Bijlage bij Besluit Wob-verzoek Investeringsfonds (EZK) 2020d; Interview 5.
 48 Zie ook: Couwenbergh & Jongsma 2024.
 49 Kamerstuk II 2009/10, 32050, nr. 2.
 50 Kamerstuk II 2009/10, 32050, nr. 3.
 51 Van den Brink & Den Ouden 2018.

van kredietverlening, waarbij overzicht ontbreekt.⁵² Het kabinet-Rutte II vraagt oud-bankier en oud-topambtenaar Jeroen Kremers hierover om advies. Deze adviseert om verschillende publieke financieringsinstellingen samen te voegen tot een slagvaardige investeringsbank. Met het plan om Invest-NL op te richten kiest het kabinet in 2017 echter voor een kleinschaliger vehikel. Eind 2019 keurt het parlement de door het kabinet-Rutte III opgestelde oprichtingswet uiteindelijk goed. In 2020 gaat de organisatie aan de slag – met Wouter Bos als eerste CEO – om met risicodragend kapitaal en langetermijnfinanciering “bij te dragen aan het financieren en realiseren van maatschappelijke transitieopgaven”.⁵³ Mede door de scepsis binnen het kabinet en de ministeries van Financiën en EZK over de wenselijkheid van een grote publieke investeringsbank, is de slagkracht van Invest-NL doelbewust ingekaderd: de organisatie krijgt een relatief laag aandelenkapitaal en krijgt als eis mee om alleen financiering te verstrekken die ‘additioneel’ is aan private financiering. De vormgeving van Invest-NL is daarmee typerend voor de Nederlandse terughoudendheid op het gebied van een actieve economische rol voor de overheid.

3 De ontwikkeling van het Nationaal Groeifonds (2019-2020)

Begin september 2020 presenteren de ministers Wiebes (EZK) en Hoekstra (Financiën) het Nationaal Groeifonds (NGF). Het plan is om voor een periode van vijf jaar in totaal 20 miljard euro ter beschikking te stellen, dus circa 4 miljard euro per jaar, met als primaire doel “het duurzaam versterken van het verdienvermogen, ofwel het structureel vergroten van bruto binnenlands product”. In de Kamerbrief noemen de ministers hierbij drie investeringscategorieën: (1) kennisontwikkeling, (2) *research & development* en innovatie (R&D&I) en (3) infrastructuur. Als randvoorwaarde voor te honoreren projecten geldt dat “de maatschappelijke kosten en baten, zoals leefbaarheid, van een voorstel positief [moeten] zijn”.⁵⁴ Ook dienen de investeringsplannen adequaat te scoren op het gebied van kwaliteit en uitvoerbaarheid, en mogen zij niet strijdig zijn met de ambities van het kabinet, bijvoorbeeld op het gebied van het vestigingsklimaat, de ruimtelijke ordening en het klimaat.

Het beoogde proces werkt als volgt. Coalities van ‘veldpartijen’ ontwikkelen projectvoorstellen, in afstemming of samen met departementen. Deze partijen dienen een Groeifondsbijdrage aan te vragen van minimaal 30 miljoen euro, en daarnaast dient er cofinanciering voor het project te zijn wanneer dit passend is. Een externe adviescommissie beoordeelt de voorstellen met hulp van een stafdirectie van EZK en op basis van analyses en advies van het Centraal Planbureau (CPB).⁵⁵ Daarnaast kan de adviescommissie andere organisaties en experts om input vragen. Vervolgens bespreekt de ministerraad het advies van de commissie. Daarbij neemt hij een negatief advies automatisch over, en een positief advies beoordeelt hij nog op verenigbaarheid met het kabinetsbeleid. Vervolgens licht de ministerraad het parlement in over deze investeringsplannen. De budgetten worden na parlementaire goedkeuring overgeheveld naar de departementen, die de verantwoordelijkheid krijgen om de projecten van financiering te voorzien.⁵⁶

Waar kwam dit plan voor een Nationaal Groeifonds vandaan? En welke uitgangspunten lagen ten grondslag aan het uiteindelijke ontwerp? Deze vragen komen aan de orde in respectievelijk paragraaf 3.1 en 3.2. In figuur 3.1 schetsen we een tijdlijn met de belangrijkste gebeurtenissen rond het Nationaal Groeifonds.

54 Kamerstuk II 2019/20, 35 300, nr. 83: 8.

55 In de eerste ronde bestaat deze uit tien mensen uit de (semi)publieke en private sector. Jeroen Dijsselbloem is de eerste voorzitter van deze adviescommissie. Inmiddels is de adviescommissie uitgebreid naar veertien mensen en sinds 1 februari 2023 is Rianne Letschert de voorzitter.

56 Kamerstuk II 2020/21, 35 570-XIX, nr. 23.

Figuur 3.1 Tijdlijn belangrijkste gebeurtenissen Nationaal Groeifonds

Jaar	Kwartaal	Belangrijkste gebeurtenissen
2019	1 ^e	Minister Hoekstra (kabinet-Rutte III) verzoekt ambtelijke verkenning beleggingsfonds
	2 ^e	EZK en Financiën verkennen verschillende opties voor fonds
	3 ^e	Aankondiging investeringsfonds in Miljoenennota
	4 ^e	EZK en Financiën werken aan investeringsfonds; EZK presenteert de 'Groeibrief'
2020	1 ^e	Lancering Nationaal Groeifonds (NGF) uitgesteld door COVID-crisis
	2 ^e	Departementen starten met ontwikkelen groeifondsvoorstellen
	3 ^e	Presentatie NGF in september 2020
	4 ^e	Een grote meerderheid in de Eerste en Tweede Kamer stemt voor de Begroting Nationaal Groeifonds 2021. Ontwikkeling beoordelingskaders door adviescommissie en CPB
2021	1 ^e	Formele indiening groeifondsvoorstellen bij adviescommissie
	2 ^e	Uitslag eerste NGF-ronde; Indienen 'Groeiplannen' voor tweede NGF-ronde vanuit 'het veld'
	3 ^e	Ontwikkeling voorstellen tweede NGF-ronde
	4 ^e	Indiening Wet Nationaal Groeifonds bij parlement; Indiening voorstellen voor tweede NGF-ronde.
2022	1 ^e	Kabinet-Rutte IV houdt vast aan het NGF en verwijderd 'infrastructuur' als investeringscategorie. Beoordeling tweede NGF-ronde
	2 ^e	Uitslag tweede NGF-ronde. Tijdelijke wet Nationaal Groeifonds aangenomen. Kabinet haalt 660 miljoen euro uit het NGF voor andere doeleinden
	3 ^e	Veldpartijen kunnen met nieuwe 'subsidierroute' nu ook direct voorstellen indienen. Parlement haalt 381 miljoen euro uit het fonds voor andere doeleinden
	4 ^e	Indiening voorstellen derde NGF-ronde
2023	1 ^e	Beoordeling voorstellen derde NGF-ronde
	2 ^e	Uitslag derde NGF-ronde
	3 ^e	Parlement haalt 1,2 miljard euro uit het NGF om accijnsverhoging op brandstof tegen te houden
	4 ^e	Evaluaties NGF. Onduidelijkheid over doorgang vierde NGF-ronde
2024	1 ^e	Demissionair minister van EZK Adriaansens besluit de vierde NGF-ronde voor onbepaalde tijd uit te stellen. Ze haalt 1,28 miljard euro uit het fonds voor onderwijs, kennis en de ruimtelijke infrastructuur in de regio rond Eindhoven. Onduidelijkheid over de toekomst van het NGF

3.1 Van beleggingsfondsplan naar een investeringsfondsplan

De oorsprong van het latere NGF ligt bij minister van Financiën Wopke Hoekstra (kabinet-Rutte III), al beoogt hij oorspronkelijk iets heel anders. Hij wil namelijk een beleggingsfonds optuigen – intern wordt gesproken over een *Sovereign Wealth Fund* (SWF) – waarbij de staat geld leent en dit vervolgens belegt. Vanaf eind 2018 zet Hoekstra ambtenaren aan het werk om te kijken naar de historische rendementen op aandelen en de mogelijke effecten die gepaard gaan met hogere overheidsschulden. In maart 2019 stuurt hij een A4'tje naar verschillende ambtenaren met als titel 'Concept-plan Delta 2030'. Hierin formuleert hij een plan voor een beleggingsfonds waarbij de staat eenmalig 50-100 miljard euro leent en dit vervolgens gebruikt om in binnen- en buitenland te beleggen. Het rendement daarop zou dan kunnen worden gebruikt voor "investeringen op het gebied van o.a. R&D, innovatie, AI, machine learning, cyber security, infrastructuur die duidelijk anders dan [sic] reguliere begrotingsuitgaven".⁵⁷

Hoekstra's plan komt tot stand tegen de achtergrond van zeer lage rentes en oproepen vanuit binnen- en buitenlandse partijen om de overheidsbestedingen op te schroeven. De Europese Centrale Bank (ECB) voert al jaren een ruim monetair beleid, maar roept tegelijkertijd overheden die daartoe de ruimte hebben, zoals Nederland, op om ook een steentje bij te dragen aan het stimuleren van bedrijvigheid. Vergelijkbare geluiden zijn te horen vanuit de Europese Commissie, het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Hoekstra ziet een beleggingsfonds als goede manier om te profiteren van de historisch lage (en voor sommige looptijden: negatieve) rente op Nederlandse staatsobligaties. Hij ziet een geldmachine: geld toe krijgen op leningen en dan ook nog eens verdienen met beleggingen.⁵⁸

57 Bijlage bij Besluit Wob-verzoek Investeringsfonds (Financiën) 2020a. Verschillende gesprekspartners geven aan dat Hoekstra's plan waarschijnlijk uit de koker van McKinsey komt.

58 Stellinga & Kalse 2020; Interview 4. Wat ook een rol speelt, is de zorg dat de Nederlandse staatsschuld zo hard afloopt dat de marktliquiditeit van Nederlandse staatsobligaties zou afnemen.

Ambtenaren op het ministerie van Financiën zijn zeer kritisch op dit plan. Zij trachten de minister op andere gedachten te brengen door herhaaldelijk te wijzen op de risico's ervan en te benadrukken dat het bewust risicovol beleggen van gemeenschapsgeld door de overheid een "princiële stap zou zijn".⁵⁹ Omdat Hoekstra aan zijn idee blijft vasthouden, verkennen ambtenaren de mogelijke voor- en nadelen van een beleggingsfonds nader. Daarbij kijken zij nadrukkelijk ook naar alternatieve mogelijkheden, zoals het verhogen van de lopende uitgaven, het uitbreiden van de staatsdeelnemingenportefeuille of het oprichten van een nieuw investeringsfonds dat vergelijkbaar is met het Fonds Economische Structuurversterking (FES) – waar overigens ook weinig steun voor is onder de Financiënambtenaren.⁶⁰ Omdat Hoekstra niet wil dat hierover iets uitlekt, vraagt hij zijn ambtenaren niet af te stemmen met andere departementen.⁶¹ Belangrijke elementen van het latere Nationaal Groeifonds worden dan ook ontwikkeld op het ministerie van Financiën.⁶²

Tijdens het begrotingsoverleg tussen de bewindslieden van EZK en Financiën begin april 2019 komt het idee van een fonds ter sprake.⁶³ Minister Wiebes heeft zorgen over het Nederlandse 'groeivermogen' op de lange termijn.⁶⁴ Daarnaast zoekt staatssecretaris Mona Keijzer meer financiële middelen voor het nieuwe 'missiegedreven innovatiebeleid', specifiek voor de zogeheten sleuteltechnologieën zoals kunstmatige intelligentie, nanotechnologie, fotonica en kwantumtechnologie. Zij zien een nieuw investeringsfonds dan ook als een mooie kans. Vanaf dat moment gaat een aantal EZK-ambtenaren de opties verkennen. Ook spreken de bewindslieden van EZK en Financiën een aantal keren over de mogelijkheden tijdens zogeheten 'haardvuursessies'.⁶⁵

59 Bijlage bij Besluit Wob-verzoek Investeringsfonds (Financiën) 2020b.

60 Een intern memo geeft aan waarom Financiën meer in het algemeen geen voorstander is van fondsvorming: "Door het oormerken van middelen in fondsen worden deze middelen onttrokken aan de integrale afweging tijdens het hoofdbesluitvormingsmoment in het Voorjaar. Vanuit het oogpunt van doelmatigheid en optimale allocatie van middelen is Financiën daarom in principe tegen fondsvorming". Zie: Bijlage bij Besluit Wob-verzoek Investeringsfonds (Financiën) 2020d.

61 Interview 6.

62 Interview 6; Interview 23.

63 Interview 5.

64 Wiebes 2019.

65 Interview 5.

Net als de ambtenaren van het ministerie van Financiën zien de ambtenaren van EZK niets in Hoekstra's plan voor een beleggingsfonds. In een intern memo staat: "Er lijken vooralsnog weinig inhoudelijke gronden voor Nederland om een Sovereign Wealth Fund (SWF) gericht op financieel rendement op te zetten".⁶⁶ Zij zien meer in een

*Innovatiefonds (begrotingsfonds) [...] van € 2 miljard (publieke middelen). Vanuit een fonds met deze omvang kunnen naar verwachting voor een periode van 5-10 jaar meerjarige publiek-private programma's voor sleuteltechnologieën worden gefinancierd, zoals op het terrein AI, quantum en nanotechnologie. Op basis van de eerste inventarisatie in het huidige Missiegedreven Topsectoren- en Innovatiebeleid is het aannemelijk dat op middellange termijn €200 tot 400 miljoen per jaar benodigd is voor het ondersteunen van dergelijke kwalitatief hoogwaardige programma's.*⁶⁷

De ambtenaren geven echter aan dat het enkele jaren zal duren om een dergelijk fonds op te zetten en dat op korte termijn daarom een intensivering van 100 miljoen euro per jaar voor de sleuteltechnologieën wenselijk is, om zo ook binnen de lopende kabinetsperiode nog een stap te kunnen zetten.⁶⁸

Samenwerking tussen de ambtenaren van de ministeries van Financiën en EZK komt pas echt van de grond richting de presentatie van de Miljoenennota. Hoekstra wil het idee van een beleggingsfonds hierin opnemen, maar hij wordt teruggefloten na overleg in het kabinet: EZK en Financiën moeten overeenstemming bereiken over een acceptabele tekst. Financiënambtenaren zijn nog steeds kritisch omdat een heldere rationale voor het fonds ontbreekt:

*Het is belangrijk te overwegen hoe het nieuwe groeifonds bijdraagt aan en past in het bredere bestaande financieringslandschap om zaken als innovatie en infrastructuur te financieren [...] Een nieuw fonds moet qua doelen en instrumenten duidelijk additioneel zijn ten opzichte van [...] bestaande structuren. Dit vergt een duidelijk visie op deze doelen en een duidelijke onderbouwing van welke instrumenten daarvoor het meest geschikt zijn. Die visie en onderbouwing ontbreekt op dit moment en moet nog worden uitgewerkt.*⁶⁹

66 Bijlage bij Besluit Wob-verzoek Investeringsfonds (EZK) 2020a.

67 Bijlage bij Besluit Wob-verzoek Investeringsfonds (EZK) 2020d.

68 Bijlage bij Besluit Wob-verzoek Investeringsfonds (EZK) 2020d.

Zij adviseren “om eerst tot een goede en binnen het kabinet gedeelde analyse te komen van het doel zou zijn van een dergelijk fonds, alvorens naar buiten toe te communiceren dat het kabinet kijkt naar mogelijkheden om een fonds op te richten.”⁷⁰ Daarbij zien zij, ook gelet op eerdere FES-evaluaties, dat er bij een begrotingsfonds risico bestaat op een geld-zoekt-project dynamiek.⁷¹

Het plan is nog verre van uitgewerkt als het kabinet in september 2019 in de Miljoenennota een investeringsfonds aankondigt. Omdat zowel Wiebes als Hoekstra in de media claimt de bedenker hiervan te zijn, komt het plan bekend te staan als het Wopke-Wiebesfonds. Het aangekondigde investeringsfonds zou publieke investeringen gaan financieren die “ten goede moeten komen aan het verdienvermogen van Nederland over twintig tot dertig jaar”. In de Miljoenennota kondigt het kabinet aan begin 2020 een uitgewerkt plan te zullen presenteren.⁷² In tegenstelling tot Hoekstra’s oorspronkelijke wens wordt in de Miljoenennota niet het idee van een beleggingsfonds genoemd.⁷³ Dit idee lijkt rond die tijd dan ook te zijn gesneuveld. In een intern stuk van eind september noteren Financiënambtenaren: “De minister hecht aan snelheid. Zijn voorkeur is om in 2020 een eerste project te hebben dat door alle poortjes is en met een gealloceerd budget. Hij begrijpt dat dit kan leiden tot een meer FES-achtige structuur”.⁷⁴

3.2 Het ontwerp van het Nationaal Groeifonds

In de periode tussen september 2019 en voorjaar 2020 is een team van ambtenaren van Financiën en EZK bezig met de nadere uitwerking van een investeringsfonds. Zij kijken hierbij in het bijzonder naar de ervaringen met het FES en spreken met binnen- en buitenlandse experts over de mogelijke vormgeving van het fonds. De ministers Wiebes en Hoekstra zijn intensief betrokken bij het proces.⁷⁵ In december 2019 presenteert EZK een zogeheten ‘Groeibrief’ waarin ook alvast koppelingen worden gemaakt met het investeringsfonds.⁷⁶ Het plan

69 Bijlage bij Besluit Wob-verzoek Investeringsfonds (Financiën) 2020e. Ook relevant is dat op dat moment Invest-NL wordt opgericht. Beoogd Invest-NL CEO Wouter Bos is kritisch op het aankondigen van een nieuw investeringsfonds zonder dat duidelijk is hoe dat fonds zich tot Invest-NL gaat verhouden. In een brief aan een Financiënambtenaar geeft Bos aan: “Zo lang partijen denken dat er een grote pot met gratis geld komt, wachten ze daar liever op dan dat ze met ons over financiering gaan praten.” Zie: Bijlage bij Besluit Wob-verzoek Investeringsfonds (Financiën) 2020f.

70 Bijlage bij Besluit Wob-verzoek Investeringsfonds (Financiën) 2020e.

71 Interview 23.

72 Kamerstuk II 2019/20, 35 300, nr. 1: 18.

73 De oorspronkelijke tekst zoals beoogd door Minister Hoekstra noemt zowel de optie van een begrotingsfonds als beleggingsfonds. Zie: Bijlage bij Besluit Wob-verzoek Investeringsfonds (EZK) 2020c.

74 Bijlage bij Besluit Wob-verzoek Investeringsfonds (Financiën) 2020g.

75 Interview 4; Interview 5; Interview 6.

76 Kamerstuk II 2019/20, 29 696, nr. 7.

voor een Nationaal Groeifonds (NGF) ligt in maart 2020 klaar om in de ministerraad te worden besproken als de COVID-pandemie Nederland bereikt. Het NGF-plan verdwijnt daarop in de ijskast. Achter de schermen starten verschillende ministeries wel alvast met de ontwikkeling van groeifondsvoorstellen, in samenwerking met ‘het veld’.⁷⁷ In september 2020 presenteren Wiebes en Hoekstra alsnog het Nationaal Groeifonds. In december stemt een grote meerderheid in de Eerste en Tweede Kamer voor het wetsvoorstel Begroting Nationaal Groeifonds 2021.⁷⁸ In deze paragraaf bespreken we de ideeën achter een aantal belangrijke vormgevingskeuzes.

Een sterke focus op economische groei

Voor zowel Hoekstra als Wiebes staat voorop dat het fonds de economische groei moet stimuleren. Wiebes maakt zich zorgen over de afnemende productiviteitsgroei in Nederland, mede gelet op toekomstige maatschappelijke opgaven zoals de klimaattransitie: “In zijn optiek moest de economische groei hoger, zodat de nationale koek groter wordt en dat er makkelijker verdeeld kan worden. Dus dat was zijn belangrijkste drijfveer”.⁷⁹ Ook Hoekstra hamert op de noodzaak om het groeipad naar een hoger niveau te krijgen “zodat we de voorzieningen die we nu hebben ook in de toekomst kunnen betalen”.⁸⁰ De Kamerbrief NGF (september 2020) noemt als primaire doel dan ook “het duurzaam versterken van het verdienvermogen, ofwel het structureel vergroten van bruto binnenlands product” (zoals hierboven al aangegeven).⁸¹ Wel is hierbij, mede op aandringen van Financiënambtenaren, als randvoorwaarde opgenomen dat de maatschappelijke kosten en baten van een voorstel positief moeten zijn.⁸²

Ondanks deze randvoorwaarde is er met name ter linkerzijde van het politieke spectrum veel kritiek op het plan. Nijboer (PvdA) zegt bijvoorbeeld: “Het dreigt een oud recept voor de oude economie te worden. Dat zit hem in de doelstelling: bbp-groei als heilige graal. Dat is echt niet meer van deze tijd, maar het kabinet

77 Interview 5; Interview 7; Interview 11.

78 In de Tweede Kamer stemmen alle partijen behalve Forum voor Democratie en Partij voor de Dieren voor het wetsvoorstel. In de Eerste Kamer wordt het wetsvoorstel aangenomen met 54 stemmen voor en 15 tegen. Het kabinet had ten opzichte van de Kamerbrief NGF (september 2020) een aantal concessies en toezeggingen gedaan richting partijen buiten de coalitie. Ook was het wetsvoorstel geamendeerd door Tweede Kamerleden Van der Lee (GroenLinks) en Snels (D66) om ervoor te zorgen dat het parlement uiteindelijk nog alle goedgekeurde Groeifondsvoorstellen budgettair dient goed te keuren.

79 Interview 5; Zie ook: Ministerie van EZK 2019.

80 Interview 4.

81 Als reden voor de bbp-focus geeft minister Hoekstra ook de ervaring met het FES. “De les uit het FES en het advies van experts dat het fonds voldoende focus en een helder doel moet hebben, waren mede doorslaggevend om ervoor te kiezen het bbp als leidende indicator te gebruiken”. Kamerstuk II 2020/21, 35 570, nr. 49.

82 Interview 23.

hangt daar alles aan op. [...] Ik vraag het kabinet dus om dat criterium te laten varen.”⁸³ Ook externe experts, waaronder econoom Bas Jacobs, zijn behoorlijk kritisch tijdens een hoorzitting in de Tweede Kamer.⁸⁴ Eind 2020 komt het kabinet de kritische partijen tegemoet door de adviescommissie op te dragen om de maatschappelijke kosten van CO₂-uitstoot mee te nemen bij de beoordeling van de voorstellen.⁸⁵ De politieke context lijkt hierbij een rol te spelen: het kabinet-Rutte III heeft op dat moment noch in de Eerste Kamer, noch in de Tweede Kamer een meerderheid, en dient dus bondgenoten te zoeken buiten de coalitiepartijen.⁸⁶

Er is nog een vraagstuk dat om aandacht vraagt: regionale spreiding van de investeringen. In de parlementaire discussie over de Nederlandse groeistrategie (februari 2020) stipt Kamerlid Futselaar (SP) aan dat de regionale verdeling van de besteding van FES-gelden te wensen overliet: “Zo ging uiteindelijk 1% van de opbrengsten naar Noord-Nederland, wat toevallig wel de bron [van] inkomsten van het fonds was”.⁸⁷ Met een motie verzoekt hij het kabinet bij het beoogde Investeringsfonds “zorg te dragen dat er sprake is van een enigszins gebalanceerde verdeling tussen landsdelen”.⁸⁸ Ook andere Kamerleden, specifiek Amhaouch (CDA), vragen hier aandacht voor. Het kabinet verwerkt dit in de NGF-opzet door aan te geven: “De commissie kan daarnaast een redelijke spreiding van investeringen in de verschillende regio’s door de tijd meewegen in de advisering”.⁸⁹ Dwingende sturing op dit gebied vindt het kabinet echter niet gewenst, omdat het uiteindelijk gaat om de beste voorstellen, niet om waar ze precies vandaan komen.⁹⁰

Bijdragen aan het verdienvermogen is het leidende criterium voor de beoordeling van de voorstellen. Van de indieners van een voorstel wordt verwacht dat zij van die bijdrage kwantitatieve schattingen maken, waarna die in het beoordelingsproces worden geverifieerd. Een gesprekspartner geeft aan: “het idee was: in de bijlage van projectvoorstellen wordt er kwantitatief onderbouwd wat de bijdrage aan bbp-groei is, het CPB gaat valideren of dat klopt en dan wordt duidelijk wat de beste projecten zijn in termen van bbp-groei. Dat was het ideaaltype”.⁹¹ Voor de bredere analyse van de maatschappelijke kosten en baten

83 Handeling II 2020/21, vergadernummer 7, item 27.

84 Jacobs 2020.

85 Kamerstuk II 2020/21, 35 570-xix, nr. 23.

86 Overigens kwam deze CO₂-beprijzing voort uit een motie van Klaver (GroenLinks) en Segers (CU), dus ook een coalitiepartij was hier voorstander van. Zie: Kamerstuk II 2020/21, 35 570, nr. 13.

87 Handeling II 2019/20, vergadernummer 49, item 36.

88 Kamerstuk II 2019/20, 29 696, nr. 8.

89 Kamerstuk II 2019/20, 35 300, nr. 83.

90 Interview 4.

91 Interview 13.

zou dan een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) kunnen worden gedaan. De opzet van het NGF zet daarmee sterk in op een technocratisch selectieproces. Wel weten ambtenaren vooraf dat niet alles te kwantificeren is: “Voor alles wat met kennis en innovatie te maken had, wisten we wel vanaf moment één dat dat sowieso wat moeilijker te kwantificeren zou zijn. Maar zij doen een aanvraag, dus leg in eerste instantie maar de bewijslast bij hen om het in ieder geval te kwantificeren of, als dat niet kan, om goed uit te leggen waarom dat niet kan en waarom ze toch denken dat het project verstandig is”.⁹²

Brede reikwijdte en geen sterke sturing binnen investeringscategorieën

Vanuit de focus op groei van het bruto binnenlands product (bbp) identificeert het kabinet drie investeringscategorieën die hieraan bijdragen: (1) kennisontwikkeling, (2) *research & development* en innovatie (R&D&I), en (3) infrastructuur.⁹³ Ambtenaren van het ministerie van Financiën identificeren deze pijlers al in een vroeg stadium als drijvende krachten achter de economische groei.⁹⁴ Daarbij hanteren zij een redelijk ‘klassiek’ perspectief, waarbij de overheid eerst en vooral de rol heeft om de juiste randvoorwaarden te creëren voor economische groei.⁹⁵ Een deel van ambtelijk EZK wijst op het risico dat het fonds hiermee te breed zou worden en te ver af zou liggen van de door EZK gewenste investeringen in sleuteltechnologieën. In een intern memo in 2019 raden EZK-ambtenaren hun minister aan: “Een eventueel nieuw investeringsfonds ziet voornamelijk toe op innovatie, eventueel aangevuld met onderwijs, aangezien er al een infrastructuurfonds bestaat. Het is niet wenselijk om een nieuws fonds met de volledige scope van het FES op te richten. Op het terrein van innovatie ligt de focus op publiek-private programma’s voor sleuteltechnologieën”.⁹⁶

Minister Wiebes is echter overtuigd van de noodzaak van een bredere invalshoek dan alleen innovatie.⁹⁷ Ook binnen het kabinet en bij andere ministeries is er steun voor zo’n bredere invalshoek: “Als het je nou echt gaat om economische groei voor Nederland te realiseren, dan moet je investeren in de ontwikkelingen die daaraan bijdragen. Dan heb je het over onderwijs, dan heb je het over infrastructuur”.⁹⁸ Wat voor Financiënambtenaren hierbij ook een rol speelde was dat Hoekstra de wens had een fonds met tientallen miljarden op te richten. Onze

92 Interview 23.

93 Voor de tweede categorie worden ook wel de Nederlandse termen onderzoek, ontwikkeling en innovatie (o&o&i) gebruikt. In deze studie gebruiken we de termen *research & development* en innovatie omdat ze op die manier in de Kamerbrief Nationaal Groeifonds vermeld stonden. Zie: Kamerstuk II 2019/20, 35 300, nr. 83: 2.

94 Interview 6; Interview 23.

95 Interview 23.

96 Bijlage bij Besluit Wob-verzoek Investeringsfonds (EZK) 2020e.

97 Interview 5.

98 Interview 4.

gesprekspartners geven aan dat bij een fonds van €50-100 miljard voor innovatieprojecten het risico zou bestaan dat er snel verzadiging zou optreden. De grote omvang van infrastructuurprojecten werd dus ook gezien als een manier om voldoende volume te bereiken.⁹⁹

Binnen de drie categorieën is er niet of nauwelijks sprake van specifieke sturing.¹⁰⁰ Zowel in de Groeibrief (december 2019) als in de Kamerbrief NGF (september 2020) komen de kabinetsprioriteiten in de drie domeinen aan de orde. Onder andere: het belang een gerichtere inzet van digitale hulpmiddelen om onderwijs op maat te bieden, het versterken van bestaande onderzoeks- en innovatie-ecosystemen, het tot stand brengen van nieuwe toonaangevende clusters op veelbelovende technologieën, en een ‘schaalsprong’ in de mobiliteitsinfrastructuur.¹⁰¹ Maar in de brieven staat niet waar het Nationaal Groeifonds zich precies op moet richten. Een geïnterviewde geeft aan: “Het idee bij het Groeifonds was: kom maar met goede voorstellen die het verdienvermogen kunnen versterken, en dan maakt het eigenlijk niet eens zoveel uit in welke sector of in welk domein, als jullie maar een goede *case* hebben. Er zit niet een soort transitie-idee achter van: wij willen eigenlijk Nederland die kant op sturen”.¹⁰²

Dit past in de Nederlandse aanpak van de afgelopen decennia om terughoudend te zijn op het gebied van sturing. Een gesprekspartner geeft aan: “Bij de oprichting van het fonds is heel duidelijk gezegd, we willen daar niet verdere sturing geven, want we vinden dat voorstellen moeten bijdragen aan die algemene doelstelling: economische groei. En de beste voorstellen die bijdragen daaraan, die komen in aanmerking voor het fonds, zolang ze op die drie terreinen zijn. En we willen daar verder niet op gaan sturen”.¹⁰³ Twijfels over overheidssturing zijn er zowel op het gebied van prikkels als op het gebied van deskundigheid. Wat betreft prikkels, is er een sterke vrees voor *lobby’s* en *hobby’s*, wat betreft deskundigheid bestaan er grote twijfels over de mate waarin de overheid in staat is om de ‘beste’ projecten te ontwikkelen of te selecteren.

99 Interview 23.

100 Hier speelt ook de vraag of er gestreefd moet worden naar eerlijke verdeling over de pijlers heen. Met name ambtenaren van de ministeries EZK en OCW sturen hierop aan, want die vrezen dat infrastructuurprojecten – waarvan de maatschappelijke kosten en baten goed te kwantificeren zijn en die veelal een grote omvang hebben – anders de kennisontwikkelings- en R&D&I-projecten weg zouden drukken. In de Kamerbrief NGF staat dat de budgetten in principe gelijk verdeeld zijn over de drie pijlers, maar dat de commissie hiervan kan afwijken: “Het risico op ‘geld zoekt project’ binnen een investeringsterrein is daarmee kleiner”, aldus het kabinet. Zie: Kamerstuk II 2019/20, 35 300, nr. 83.

101 Kamerstuk II 2019/20, 29 696, nr. 7; Kamerstuk II 2019/20, 35 300, nr. 83.

102 Interview 8.

103 Interview 7.

Streven naar een gedepolitiseerd proces van voorstelontwikkeling en -beoordeling

Er is een sterke politieke voorkeur dat voorstelontwikkeling primair *bottom-up* geschiedt vanuit de private sector.¹⁰⁴ De Kamerbrief NGF (september 2020) zegt daarover: “In het vergroten van het verdienvermogen is een primaire rol weggelegd voor ondernemers, (mkb-)bedrijven, kennisinstellingen en andere partijen uit het veld. Dat is namelijk waar de innovatiekracht, oplossingen voor maatschappelijke problemen en opschaling richting de markt vandaan moet komen. Zowel kleine als grote partijen uit het veld zijn daarmee aangewezen om voorstellen aan te dragen.”¹⁰⁵ Er is een sterk wantrouwen over de mate waarin departementen tot de beste voorstellen kunnen komen: “Hoe wordt [...] de invloed van ministeries daar voorkomen, die altijd de neiging hebben om te zeggen ‘doe maar iets wat beter bij me past en niet iets wat niet bij me past?’”, aldus vvd-Kamerlid Wiersma.¹⁰⁶ Het politieke ideaal is dan ook dat departementen, voor zover zij betrokken zijn bij de voorstelontwikkeling, hier vooral een faciliterende rol spelen, geen sturende.

Politieke haast zorgt er echter voor dat de voorstellen in eerste instantie toch vanuit de departementen moeten komen, omdat private indiening wettelijk niet mogelijk is: “het liefst wilden de bewindslieden gewoon dat elk project zich kon melden. Daar kon je niet een start mee gaan maken, want dat was niet uitgewerkt. Dan moet je een subsidieregeling hebben, daar zijn allemaal voorwaarden in Nederland. Maar projecten van departementen centraal beoordelen en die alloceren: dan hoeven we helemaal niet te voldoen aan allerlei wettelijke bepalingen.”¹⁰⁷ Het resultaat is een hybride variant: de ministeries zouden in consultatie met ‘het veld’ tot een aantal voorstellen komen. Daarbij zijn de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW), EZK en Infrastructuur en Waterstaat (IenW) de coördinerende departementen voor respectievelijk de kennisontwikkelings-, R&D&I- en infrastructuurpijler. Het idee van ‘directe’ indiening vanuit het veld zou dan volgen als alles wettelijk goed geregeld is.

Met name bij Financiënambtenaren bestaat de vrees dat het NGF een geld-zoekt-project-dynamiek zal krijgen. Bij de ontwikkeling van het NGF gaat veel aandacht uit naar de *governance*. De ervaringen met het eerdere Fonds Economische Structuurversterking (FES; 1995-2010) vormen een belangrijke inspiratiebron. Politici herinneren zich het FES vooral als een voorbeeld van

104 Interview 4.

105 Kamerstuk II 2019/20, 35 300, nr. 83: 6-7.

106 Kamerstuk II 2020/21, 35 570 XIX, nr. 25.

107 Interview 4.

politiek opportunisme: gaandeweg werden toen middelen aangewend voor andere doeleinden, zoals het oplossen van begrotingsproblemen en lastenverlichting.¹⁰⁸ Maar het FES had ook positieve kanten, zo zien ambtenaren van Financiën en EZK: het had een degelijke *governance* met toetsing door een commissie en advies van verschillende partijen, waaronder het CPB. Het is dus zaak om in het NGF de positieve elementen uit het FES over te nemen en de tekortkomingen ervan te voorkomen.¹⁰⁹

Verschillende FES-lessen komen terug in de vormgeving van het NGF. De belangrijkste les is het idee om de beoordeling van de Groeifondsvoorstellen over te laten aan een commissie. Maar waar bij het FES twee ambtelijke commissies de beoordeling doen – daarbij geadviseerd door het CPB en een ‘Commissie van Wijzen’ – wordt bij het NGF gekozen voor een externe commissie.¹¹⁰ Een gesprekspartner legt uit: “Wij hadden als les van: nou het FES heeft best goed gewerkt. En je zou dan een commissie kunnen doen maar dan op wat meer afstand en hopelijk wat meer gezag dan ambtenaren die door een betrokken minister worden aangestuurd”.¹¹¹ Een andere geïnterviewde geeft aan: “Het idee was: door de beoordeling wat meer op afstand van de politiek te zetten is het hopelijk minder vatbaar voor lobby, en minder vatbaar voor het politieke spel. Dat was dus een expliciete wens van de politici, zo van: bescherm ons tegen onszelf”.¹¹² Een ander element dat uit het FES is overgenomen, is een prominente rol voor het CPB. Verder zou het advies van de externe commissie openbaar zijn en zou het kabinet *wel* positief beoordeelde projecten mogen afwijzen, maar *niet* negatief beoordeelde projecten toch door mogen laten gaan.¹¹³

Binnen zowel het kabinet als de departementen bestaat breed draagvlak voor het idee van een externe commissie. Toch zijn er ook belangrijke verschillen. Sommige politici willen verder gaan dan alleen maar advisering: “Er waren coalitiepartijen en ministers die het eigenlijk op grotere afstand wilden van de politiek. Dus één keer zou je storten: 20 miljard. En dan geven we het in handen van een commissie en die gaat goede dingen doen en dan kan de politiek er niet meer aankomen”.¹¹⁴ Dit idee wordt uiteindelijk niet omarmd. Er is meer draagvlak voor de gedachte dat het geld uiteindelijk helemaal onder het budgetrecht van het parlement dient te vallen: “Je kunt het gewoon niet helemaal bij de deskundigen neerleggen. Want je

108 Zie Algemene Rekenkamer 2014: hoofdstuk 3.

109 Interview 4; Interview 5.

110 Zie Algemene Rekenkamer 2014 voor een gedetailleerde uitleg van de beoordelingsprocedure van het FES.

111 Interview 4.

112 Interview 6.

113 Interview 4; Interview 5; Interview 6.

114 Interview 4.

moet natuurlijk uiteindelijk afwegingen maken en die zijn politiek”.¹¹⁵ Als oplossing wordt ervoor gekozen dat het kabinet (en daarachter: het parlement) altijd de uiteindelijke beslissing neemt, maar nooit voorstellen zal goedkeuren die de adviescommissie afwijst. De politiek heeft dus alleen een ‘veto-optie’: afwijken van een positief advies van de adviescommissie.

Een ander discussiepunt betreft de samenstelling van de commissie. Een doelstelling hierbij is dat de commissie als geheel deskundigheid zou hebben op het gebied van onderwijs, R&D&I en infrastructuur.¹¹⁶ Maar de discussie gaat ook over het type ervaring dat de commissieleden meebrengen. De ministers Wiebes en Hoekstra hebben een voorkeur voor primair private deskundigheid, waarbij de commissie vooral uit mensen uit het bedrijfsleven zou bestaan.¹¹⁷ Niet alleen zouden zij relevante expertise inbrengen, de verwachting is ook dat zij gezag hebben in het parlement.¹¹⁸ Op deze manier zou kunnen worden voorkomen dat de ‘politiek’ uiteindelijk toch weer wil afwijken van het advies van de commissie. Ambtenaren, in ieder geval binnen het ministerie van Financiën, zien vooral een commissie voor zich van mensen met relevante ervaring in ‘Den Haag’, idealiter mensen met een ‘Financiënachtergrond’ zoals Laura van Geest en Jeroen Dijsselbloem. Uiteindelijk wordt gekozen voor een mix van zowel publieke als private ervaring.

Juist omdat het om mensen uit het bedrijfsleven en de semipublieke sector gaat die belang kunnen hebben bij bepaalde voorstellen, is er ook aandacht voor het voorkómen van belangenverstengeling van commissieleden. De adviescommissie stelt een ‘Reglement onafhankelijkheid en tegengaan belangenverstengeling’ op. Dit houdt in dat commissieleden die een persoonlijk belang hebben bij een voorstel, zich verschonen van deelname aan de inhoudelijke analyse in de subcommissie en bij de plenaire bespreking ervan.¹¹⁹

Een andere les uit het FES is dat het belangrijk is om de verschillende rollen die ministeries aannemen, helder te scheiden. Hier zit met name bij het ministerie van EZK een potentieel probleem van ‘meerdere petten’, namelijk als fondsbeheerder (samen met Financiën), als indiener van voorstellen en als ondersteuner van de adviescommissie. Om dit probleem tegen te gaan, worden deze taken binnen het ministerie gescheiden: het fondsbeheer, het opstellen van voorstellen en de ondersteuning van de adviescommissie worden door drie afzonderlijke directies

115 Interview 4.

116 Interview 5.

117 Interview 4; Interview 5; Interview 23.

118 Interview 4.

119 Interview 9; Interview 17.

uitgevoerd.¹²⁰ Ook is de staatssecretaris van EZK verantwoordelijk voor het opstellen van projecten, terwijl de minister van EZK de rol van fondsbeheerder heeft.¹²¹ Dit alles om geen verkeerde ‘prikkelers’ te creëren bij de verschillende afdelingen.

Weinig aandacht voor projectuitvoering en -monitoring

Zo veel aandacht als bewindslieden, Kamerleden en ambtenaren in de periode 2019-2020 besteden aan projectontwikkeling en -beoordeling, zo weinig aandacht is er voor de vraag wat er gebeurt nadat het kabinet en parlement projecten hebben goedgekeurd. In het parlementaire debat in december 2020 over de Kamerbrief NGF komt dit onderwerp simpelweg niet ter sprake.¹²² Mede omdat het in eerste instantie gaat om departementale voorstellen, lijkt de impliciete verwachting dat het hier gaat om ‘normale’ processen waar de departementen mee uit de voeten kunnen. Uitvoeringsorganisaties worden slechts in beperkte mate betrokken bij de totstandkoming van het NGF. Dat komt mede door de snelheid waarmee het fonds wordt opgezet.¹²³ Een factor hierbij is dat het uitvoeringsveld voor onderwijs, innovatie en infrastructuur niet hetzelfde is.¹²⁴ Ook wat betreft het vraagstuk van monitoring blijft veel open. Uit de Kamerbrief NGF van september 2020 blijkt dat deze verantwoordelijkheid ook bij de adviescommissie ligt. Tegelijkertijd staat in de brief dat de departementen die financiering krijgen vanuit het NGF die verantwoordelijkheid krijgen, en de adviescommissie hierover op de hoogte houden.¹²⁵

In de ontwerpfase van het NGF blijft ook het evaluatievraagstuk grotendeels buiten schot.¹²⁶ Hier moeten we onderscheid maken tussen de evaluatie van het functioneren van het NGF en de uiteindelijke evaluatie van de met de investeringen behaalde resultaten. Ten aanzien van het functioneren van het fonds: door politieke haast is de eerste ronde opgezet als ‘pilotronde’ waarbij welhaast is ingebouwd dat snel lessen geleerd kunnen worden en aanpassingen kunnen worden gedaan. Het feit dat uiteindelijk ook de gehonoreerde projecten zelf geëvalueerd moeten worden op hun impact, krijgt weinig aandacht: “We waren druk bezig met het opzetten, in gillende vaart. Dus dat was nog niet iets waar we op dat moment al erg over nadachten”.¹²⁷

-
- 120 Het coördineren en indienen van voorstellen gebeurt bij het Directoraat-Generaal Bedrijfsleven en Innovatie. Het ondersteunen van de adviescommissie gebeurt bij het Directoraat-Generaal Economie en Digitalisering, stafdirectie Nationaal Groeifonds. Het fondsbeheer valt onder de directie Algemene Economische Politiek (AEP), dat ook valt onder Directoraat-Generaal Economie en Digitalisering.
- 121 Deze scheiding is in kabinet-Rutte IV weer komen te vervallen. Minister van EZK Adriaansens is op alle terreinen uiteindelijk verantwoordelijk.
- 122 Kamerstuk II 2020/21, 35 570 XIX, nr. 25.
- 123 Interview 5; Interview 16.
- 124 Interview 23.
- 125 Kamerstuk II 2020/21, 35 570 XIX, nr. 1.
- 126 Interview 2; Interview 5; Interview 6; Interview 7.
- 127 Interview 5.

4 Het Nationaal Groeifonds in de praktijk (2020-2024)

Sinds de presentatie van het Nationaal Groeifonds (NGF) zijn er drie rondes geweest (2021, 2022, 2023) waarin aanvragen zijn ingediend en beoordeeld. In de eerste ronde krijgt de adviescommissie vijftien voorstellen toegestuurd, met een gevraagde bijdrage uit het NGF van 24,4 miljard euro.¹²⁸ In de tweede ronde gaat het om 35 voorstellen met een gevraagde bijdrage vanuit het NGF van in totaal 12 miljard euro, en in de derde ronde om 39 voorstellen voor in totaal 8 miljard euro. Op advies van de adviescommissie heeft de regering jaarlijks een keuze gemaakt uit de voorstellen en hiervoor inmiddels in totaal 12 miljard euro (voorwaardelijk) toegekend of gereserveerd.¹²⁹ Het meeste geld gaat naar R&D&I-projecten, waaronder projecten op het gebied van kunstmatige intelligentie en fotonica, maar ook bijvoorbeeld innovaties in de zorg.¹³⁰ Projecten in de kennispijler richten zich onder andere op digitalisering in het onderwijs en leven lang ontwikkelen.

In dit hoofdstuk bespreken we hoe het NGF in de praktijk vorm krijgt. Daarbij bespreken we eerst de ervaringen met planontwikkeling, -beoordeling en -uitvoering in de eerste twee rondes (paragraaf 4.1) en vervolgens de verschillende aanpassingen in het NGF die sinds de start zijn doorgevoerd (paragraaf 4.2).

4.1 De eerste ervaringen met planontwikkeling, -beoordeling en -uitvoering

Hoewel het NGF begin 2020 door de COVID-pandemie in de ijskast verdwijnt, beginnen verschillende ministeries achter de schermen toch alvast met de ontwikkeling van voorstellen, dit in samenwerking met ‘het veld’.¹³¹ Het NGF zou in eerste instantie een fonds zijn waarvoor alleen ministeries in samenwerking met publieke en private partijen voorstellen kunnen indienen. Het zou te tijdrovend zijn om een fonds op te zetten met een degelijke juridische basis waarvoor ook private partijen direct een aanvraag kunnen doen.¹³² Het kabinet lanceert het NGF dan ook in eerste instantie als niet-departementale begroting en doet dit via een juridisch ‘geitenpaadje’: via de Begrotingswet van het ministerie van Financiën voor het jaar 2021 wordt een extra begrotingshoofdstuk toegevoegd aan de Comptabiliteitswet 2016.¹³³ Dit leidt tot stevige kritiek van

128 Commissie Nationaal Groeifonds 2021.

129 Decisio 2023: 29.

130 Decisio 2023: 27-29.

131 Interview 5; Interview 7; Interview 11.

132 In latere parlementaire debatten verwijzen Wiebes en Hoekstra herhaaldelijk naar de ervaring van Invest-NL, waarvoor een aantal jaar nodig was om het op te zetten.

133 Het kabinet geeft aan tijdens de kabinetsperiode nog de eerste voorstellen te willen presenteren, en dat daarom haast is geboden: “Het doel is om het NGF per 1 januari 2021 in te voeren. Gelet hierop is snelheid noodzakelijk. Het schrappen van artikel 4 van de Begrotingswet van Financiën en het opstellen van een instellingswet voor een begrotingsfonds op basis van artikel 2.11 van de cw 2016 is in dit stadium daarom niet haalbaar. Dit zou tot vertraging van het NGF leiden.” Zie: Kamerstuk II 2020/21, 35 570-IX, nr. 3.

onder andere de Algemene Rekenkamer en de Raad van State.¹³⁴ En de snelheid waarmee het NGF wordt gelanceerd, heeft een belangrijke invloed op de eerste groeifondsrondes.

De ontwikkeling van NGF-voorstellen

Bij de start van het NGF is het ideaalbeeld dat ‘het veld’ bij de ontwikkeling van voorstellen het voortouw neemt en dat ‘iedereen’ kan indienen. Door de wens om het NGF tijdens het kabinet-Rutte III van start te laten gaan, spelen ministeries tijdens de eerste twee rondes echter een grote rol bij het initiëren en selecteren van voorstellen. Daarbij kijken zij vooral naar bestaande plannen en netwerken. Deels heeft dit te maken met de snelheid waarmee het fonds van start ging, deels met de omvang van de projecten: “Als je als ondergrens zegt: 30 miljoen euro aan subsidie, en het subsidiebedrag mag maximaal 50 procent zijn van je totale budget, dat kan natuurlijk alleen maar via vrij grote netwerken. Er is natuurlijk niemand die *from scratch* even zo’n programma gaat ontwikkelen”.¹³⁵ Het maakt de ambities en kwaliteit van de plannen sterk afhankelijk van de betreffende ministeries en de veldpartijen die zij inschakelen.

Bij het ministerie van EZK wordt voor de ontwikkeling van voorstellen voor het fonds een beroep gedaan op de topsectorennetwerken. Al in juni 2019 geven EZK-ambtenaren in een intern memo aan dat “minimaal tien kansrijke PPS-programma’s [publiek-private samenwerking] op korte termijn gestart worden. [...] Het gaat dan bijvoorbeeld om programma’s op het terrein van AI (nationaal onderzoekscentrum), cyber, kwantumtechnologie en nanotechnologie”.¹³⁶ EZK-ambtenaren maken begin 2020, dus nog voor de lancering van het NGF, een shortlist van mogelijke projecten en doen een uitvraag om te bezien welke programma’s het dichtst tegen een groeifondsvoorstel aanzitten. In nauwe samenwerking met de veldpartijen ontwikkelen zij vervolgens een aantal projectvoorstellen.¹³⁷

Bij de infrastructuurpijler heeft het ministerie van IenW het voortouw. Binnen het ministerie en bij regionale overheden wordt het NGF gezien als kans om grote infrastructurele projecten te financieren. Vooral zou het fonds gebruikt kunnen worden om een zogenoemde schaa sprong in de (openbaarvervoers)infrastructuur te realiseren en zo de leefbaarheid in en bereikbaarheid van de groeiende stedelijke gebieden te verbeteren.¹³⁸ Net als de R&D&I-voorstellen worden ook

134 Zie Algemene Rekenkamer 2020; Kamerstuk II 2020/21, 35 570-IX, nr. 3.

135 Interview 11.

136 Bijlage bij Besluit Wob-verzoek Investeringsfonds (EZK) 2020b.

137 Interview 11.

138 Deze opgave wordt specifiek genoemd in de ‘Groeibrief’. Zie: Kamerstuk II 2019/20, 29 696, nr. 7.

de infrastructuurvoorstellen ontwikkeld vóór het NGF officieel gepresenteerd wordt. Deze ontwikkeling gaat in sneltreinvaart: “Het kost veel tijd om een infrastructuurproject te doordenken, en dat moest nu in een snelkookpan”.¹³⁹ Een betrokkene geeft aan: “Dat was best een bizar proces. Een van de gekste dingen die ik in mijn werkende leven heb meegemaakt”.¹⁴⁰ Daarbij geeft minister Cora van Nieuwenhuizen aan te hopen op een flinke NGF-bijdrage: “Het hangt natuurlijk nog een beetje af hoeveel van het Nationaal Groeifonds bij infrastructuur terecht komt. Daar zitten we natuurlijk als een bok op de haverkist om te zorgen dat een groot deel bij ons komt.”¹⁴¹

Het ministerie van IenW dient voor de eerste ronde uiteindelijk negen projectvoorstellen (waarvan drie zijn ontwikkeld samen met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, BZK) bij de fondsbeheerders in, die zes ervan doorsturen naar de adviescommissie.¹⁴² Deze zes voorstellen vragen gezamenlijk om een bijdrage van afgerond 17 miljard euro, waarvan 15,5 miljard euro voor vier grote openbaarvervoersprojecten. Het gevraagde bedrag zorgt voor verbazing bij de betrokkenen: “In hoeverre konden die ministeries nou onthecht naar hun eigen veld kijken? Nou, dat vond ik best wel tegenvallen. Want bij IenW die hadden vier grote projecten ingebracht, waarbij je dacht: je eet gewoon heel dat fonds op. En je kan toch zelf hebben bedacht dat dit niet kan?”¹⁴³

Volgens verschillende gesprekspartners is de inzet op omvangrijke infrastructuurprojecten deels het gevolg van het feit dat in de beginfase van het denken over het NGF een bedrag van 100 miljard euro rondzong: “het begon met €100 miljard. Dat was een fors bedrag, dus als je dat wilde investeren, dan was dit een kans om in een keer een aantal grote infrastructurele projecten te doen, om daarmee een schaa sprong te kunnen realiseren”.¹⁴⁴ Ook de opdracht om een bbp-effect aan te tonen speelt een rol: “Projecten dienen een flinke omvang te hebben om een impact te kunnen hebben op het bbp. En dat is wat werd gevraagd”.¹⁴⁵ Gesprekspartners benadrukken dat het vooral een politieke wens is om in de eerste ronde geen nadere selectie te maken van infrastructuurplannen, om zo alle regio’s en veldpartijen een kans te geven hun ideeën bij de commissie naar voren te brengen.

139 Interview 19.

140 Interview 10.

141 De Limburger 2020.

142 Drie voorstellen komen niet door de ‘toegangspoort’: (1) Redesign (hoofd)wegennet rond steden, (luchthavens) & corridors, (2) Europese spoorverbindingen en (3) Nieuwe snelle spoorverbinding Randstad-Noord-Nederland. Zie: Kamerstuk II 2020/21, 35 570-XIX, nr. 27. Zie ook: Ministerie van IenW 2022: 19.

143 Interview 17.

144 Interview 19.

145 Interview 24.

Andere ministeries hebben meer tijd nodig om samen met het veld tot projectvoorstellen te komen. Het ministerie van OCW, coördinerend ministerie voor de pijler kennisontwikkeling, worstelt met de ontwikkeling van geschikte voorstellen op dit terrein. Een factor die daarbij speelt, is dat dit ministerie minder ervaring heeft met het opstellen van dergelijke projectvoorstellen dan bijvoorbeeld EZK.¹⁴⁶ Voor sommige andere ministeries die ook iets willen indienen, organiseert het ministerie van EZK in het najaar van 2020 een ‘critical friends’-sessie, waarin een aantal experts alvast de ontwikkelde voorstellen beoordeelt. Uit deze sessie trekken verschillende ministeries de conclusie dat de voorstellen nog niet rijp genoeg zijn voor indiening.¹⁴⁷ Ook in de tweede ronde helpt het ministerie van EZK andere ministeries bij het opstellen van voorstellen, ook om te voorkomen dat het NGF gezien zou worden als iets dat vooral goed past bij EZK: “Het gaat natuurlijk op de lange termijn nooit werken als een R&D- en innovatie-pijler alleen maar goed werkt voor EZK”.¹⁴⁸

Ambtelijk is er draagvlak voor deze publiek-private constructie, waarbij ministeries en het veld samen tot voorstellen komen: “Soms waren er wel eens collega’s van mij die zeiden: wij kunnen zelf zo’n voorstel maken. Ik zei: nou helemaal niet. Wij hebben daar echt de inhoudelijke expertise niet op alle onderdelen, en we zouden het ook niet moeten willen. Maar het veld kan dat ook niet alleen, want die hebben minder zicht op het hele politiek proces, dus die hebben ons daarbij nodig”.¹⁴⁹ Politici daarentegen houden de sterke wens om ‘het veld’ meer het voortouw te geven. Ook de adviescommissie adviseert na de eerste ronde om “kennisinstellingen, bedrijven, universiteiten, medeoverheden en andere partijen de ruimte te geven om hun voorstellen in te brengen en de rol van departementen bij de indiening, waar mogelijk, te beperken tot coördinatie”.¹⁵⁰

In de tweede groeifondsronde wordt hier invulling aan gegeven door ‘groeiplannen’ uit het veld te vragen: geen formele aanvragen, maar mogelijke ideeën van veldpartijen voor geschikte NGF-voorstellen. Er worden zo’n 240 groeiplannen ingediend waar ook een aantal voorstellen uit voortkomen.¹⁵¹ Het blijkt wel veel capaciteit te kosten om deze plannen te vertalen naar NGF-voorstellen: “In de tweede ronde had je een soort van ideeënbus. Daar ging ook heel veel capaciteit in zitten. Eigenlijk was het wel heel lastig om daar een vervolg aan te

146 Interview 14; Interview 15; Interview 18.

147 Interview 11.

148 Interview 11.

149 Interview 11.

150 Commissie Nationaal Groeifonds 2021: 21.

151 Kamerstuk II 2021/22, 35 976, nr. 28; Interview 13.

geven, want de meest gekke ideeën kwamen voorbij”.¹⁵² Uiteindelijk worden in de tweede ronde 37 voorstellen ingediend, waarbij de ministeries gehoor geven aan de oproep om vooral een coördinerende rol te spelen, al zijn zij bij veel voorstellen ook inhoudelijk betrokken.¹⁵³ Daarbij dient de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) de ingediende voorstellen te toetsen op volledigheid voor ze kunnen worden doorgestuurd naar de adviescommissie. In de praktijk blijkt dat de mogelijkheid dat een voorstel eventueel niet wordt doorgestuurd, bij de indienende departementen tot weerstand leidt.¹⁵⁴ De adviescommissie krijgt voor de tweede ronde 35 voorstellen toegestuurd.

In beide rondes krijgen de indieners nadrukkelijk de opdracht om een schatting te geven van de verwachte bbp-effecten van het voorstel. Dit blijkt voor veel partijen ingewikkeld te zijn: “Kijk, het begon er allemaal mee dat je aannemelijk moest maken dat het tot een structurele verbetering van het bbp leidde. Veel van die indieners, nou het hele begrip bbp zegt ze al helemaal niks. Laat staan dat ze aannemelijk weten te maken dat dat project tot een stijging van het bbp kan leiden”.¹⁵⁵ Een specifiek struikelpunt in de eerste (pilot)ronde is dat door politieke haast de eerste voorstellen al worden ontwikkeld (vanaf begin 2020) wanneer het NGF nog niet is aangekondigd, en er ook geen leidraad is hoe indieners de bbp-effecten moeten onderbouwen: “Dat moesten we helemaal zelf bedenken”, aldus een geïnterviewde die betrokken was bij een projectvoorstel.¹⁵⁶

Daarnaast dienen de indienende partijen voor de bredere maatschappelijke kosten en baten een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) uit te voeren. Voor innovatie- en kennisprojecten blijkt dit echter geen geschikt instrument te zijn.¹⁵⁷ Voor de infrastructuurprojecten, waar een MKBA wel een gebruikelijk instrument is, is vooral de tijdsdruk in de eerste ronde een belemmerende factor: “We hadden een soort *quickscan* MKBA gedaan. Je kon niet een volledige MKBA doen. Daarvoor was te weinig tijd en niet genoeg informatie. Dat hebben we toen na de gedeeltelijke honorering van ronde 1 in sneltreinvaart alsnog gedaan, ik geloof in negen maanden. En dat was echt heel vlot. Dat was echt doorpezen met hele grote teams die daar aan gewerkt hebben. Maar voor die eerste indiening was dat niet mogelijk”.¹⁵⁸

152 Interview 22.

153 Ministerie van IenW 2022: 20; Decisio 2023: 34.

154 Interview 16.

155 Interview 5.

156 Interview 10.

157 Interview 7; Zie ook: Kamerstuk II 2022/23, 35 976, nr. 29.

158 Interview 24.

De beoordeling van NGF-voorstellen

Het beoordelingsproces heeft veel voeten in de aarde en legt een groot beslag op zowel het CPB als de adviescommissie.¹⁵⁹ Vanwege de politieke haast moet in de eerste ronde alles onder grote tijdsdruk gebeuren. Bij het CPB moet veel capaciteit van andere projecten worden gehaald en hebben medewerkers te maken met een flinke werkdruk.¹⁶⁰ Wat daarbij niet helpt, is dat voorstellen al zijn ontwikkeld nog voordat er strakke richtlijnen en criteria zijn waaraan deze moeten voldoen. Veel van de ingediende voorstellen zijn ook zeer omvangrijk en moeilijk te lezen. Daarbij voelt de adviescommissie zich genoodzaakt om veel externe expertise in te schakelen om de projecten goed te kunnen beoordelen en om de indieners te vragen op bepaalde onderdelen nadere toelichting te geven. Het leidt al met al tot een enorme hoeveelheid informatie, wat bijdraagt aan zowel de werkdruk als het probleem voor de beoordelaars om alles te wegen.¹⁶¹

De richtlijn om plannen op hun bbp-bijdrage te beoordelen, zorgt voor problemen. Het CPB ziet het niet zitten om hiervan schattingen te maken. Zeker bij innovatieve projecten is deze bijdrage per definitie onzeker, maar meer in brede zin achten CPB-ers het methodologisch niet verantwoord om daar een precies cijfer op te plakken.¹⁶² Om toch iets over het bbp-effect te kunnen zeggen, benadert het ministerie van EZK Stichting Economisch Onderzoek (SEO) met de vraag om deze beoordeling op zich te nemen. SEO doet dat en presenteert de berekeningen, zij het met slagen om de arm. Daarbij uit de organisatie stevige kritiek op de bbp-onderbouwing van veel van de voorstellen.¹⁶³ Toch moet ook de adviescommissie de inherente onzekerheid en beperkte zeggingskracht van dergelijke schattingen erkennen.¹⁶⁴

Bij de beoordeling van projecten speelt ook de vraag hoe de niet-economische maatschappelijke kosten en baten precies moeten worden meegenomen en gewogen ten opzichte van het economische deel. Het is voor indieners lastig om een MKBA te maken, evenals voor de beoordelaars. De kwantitatieve insteek van de MKBA blijkt maar beperkt bruikbaar voor de investeringsvoorstellen, met uitzondering van de infrastructuurprojecten. Een betrokkene geeft aan: “Bij innovatie en bij onderwijs gaat die vlieger gewoon niet op. Dus voelde dat op een gegeven moment meer als een bureaucratische exercitie”.¹⁶⁵ Dit creëert

159 Interview 1; Interview 3; Interview 14; Interview 17.

160 Interview 1; Interview 3.

161 Interview 1; Interview 14.

162 CPB 2021.

163 Zie bijv. SEO 2021. Overigens speelt SEO een belangrijke rol bij de latere aanpassing van het beoordelingskader; Interview 13. Zie hoofdstuk 4.

164 Commissie Nationaal Groeifonds 2021.

165 Interview 1.

vervolgens ook weer een ongemakkelijk gevoel bij een aantal commissieleden die vrezen dat zij te veel in politiek vaarwater komen als zij ad hoc niet-economische effecten moeten meenemen: “Als we al die andere concepten erbij halen, die gaan nooit allemaal precies dezelfde kant op, die zijn nooit allemaal in dezelfde mate aanwezig, en daarmee worden we dan heel politiek”.¹⁶⁶

Een ander punt van ongemak is de omvang van de gevraagde NGF-bijdragen.¹⁶⁷ De adviescommissie voelt er niets voor om projecten dan maar in één keer integraal de gevraagde hoeveelheid geld te geven. Private expertise speelt hierbij een rol: “Een bedrijf zou *nooit* zeggen: we doen hier 600 miljoen. Een bedrijf zegt: OK, nou hier heb je 3 miljoen, ga even spelen. Oh, nou gaat goed? OK, heb je 30 miljoen, ga even spelen. OK? Nou dan heb je 100 miljoen. Zo ga je stapje voor stapje dingen doen”.¹⁶⁸ De adviescommissie introduceert dan ook de categorieën ‘voorwaardelijke toekenning’ en ‘reservering’, waarbij de gevraagde bedragen pas worden uitgekeerd nadat het plan (flink) is aangepast of wanneer het project bepaalde resultaten bereikt. Ook adviseert de commissie om investeringsvoorstellen niet per se integraal te honoreren en om bij sommige plannen alleen bepaalde onderdelen goed te keuren. Daarnaast is de *governance* van het project een belangrijk aandachtspunt: zijn hier partijen bij betrokken die het project in goede banen kunnen leiden?

In een Kamerdebat in december 2020 geeft minister Hoekstra aan dat de “commissie zelf expertise heeft, maar ook expertise in de volle breedte kan invoeren, waarbij ook het Planbureau en ook andere planbureaus ter beschikking staan. Men kan dan in volstrekte objectiviteit tot een oordeel komen [...]”.¹⁶⁹ Al met al heeft door het aantal relevante factoren – de mogelijke bijdrage aan het verdienvermogen, andere maatschappelijke effecten, de *governance*, de mate waarin de indienende partijen vertrouwen wekken bij de beoordelaars – de beoordeling echter inherent een behoorlijke mate van subjectiviteit. Verschillende gesprekspartners wijzen er dan ook op dat het maken van deze afwegingen verre van een ‘technische’ exercitie is: “Ook in die commissie zit politiek. Dus daar zit een bepaald geloof in: dit werkt wel en dat werkt niet. En dat zullen ze ook rationaliseren. Maar er zitten waarden onder”.¹⁷⁰

Veel gesprekspartners benadrukken daarbij dat ondanks het haastige proces en het pilot-karakter van de eerste ronde(s), het beoordelingsproces heel grondig gebeurt.¹⁷¹ De commissie en het CPB krijgen daarbij veel lof voor hun scherpe

166 Interview 14.

167 Interview 1; Interview 14.

168 Interview 14.

169 Kamerstuk II 2020/21, 35 570 XIX, nr. 25.

170 Interview 24.

171 Interview 6; Interview 20; Interview 21.

blik. Een gesprekspartner geeft aan: “Ik vind echt dat de Groeifondscommissie echt goed werk geleverd heeft met bepalen wat doen we wel, wat doen we niet, waarom niet. En aanbevelingen. Links en rechts misschien nuances waar je wat over kunt zeggen, maar *grosso modo* vind ik dat dat echt knap is gedaan”.¹⁷² Een vaak gehoord aspect hierbij is de mix van verschillende type deskundigen in achtergronden van de commissieleden, namelijk zowel mensen die ‘Den Haag’ goed kennen als partijen met een meer privaat profiel.¹⁷³ Daarbij tonen de commissie, met daarachter de EZK-stafdirectie, en het CPB een grote mate van bereidheid om te leren van de praktijk en om aanpassingen te doen in hun werkwijzen.

De uitvoering van NGF-projecten

Zoals hierboven aangegeven, krijgt de fase na goedkeuring van voorstellen slechts zeer beperkt aandacht tijdens de ontwikkeling van het Nationaal Groeifonds. Uitvoeringsorganisaties worden slechts in beperkte mate betrokken bij de totstandkoming van het NGF. Een gesprekspartner geeft daarbij aan: “Het Groeifonds is eigenlijk helemaal ontwikkeld binnen strategiedirecties van het Ministerie van Financiën en Economische Zaken. En daar werken hele intelligente mensen, maar ze weten wat minder van uitvoeren”.¹⁷⁴ Daar komt nog bij dat het NGF zo snel van start moet gaan: “Het Groeifonds, daar zat zoveel politieke druk ook op. Het is echt een haastwerk.”¹⁷⁵ De overheid gaat al met al behoorlijk onvoorbereid de ‘projectuitvoeringsfase’ in.¹⁷⁶

In de praktijk blijkt het nog veel tijd te kosten voordat de projectaanvragers over financiering kunnen beschikken nadat de Adviescommissie hierover positief heeft geadviseerd. Eerst moet de ministerraad het advies overnemen, vervolgens vindt goedkeuring plaats door het parlement en daarna pas kunnen gelden worden overgeheveld naar de begroting van het betreffende departement. Dit proces is afhankelijk van de begrotingscyclus en kan daarmee maanden in beslag nemen. Hierna dient het departement de middelen aan de veldpartijen toe te kennen. Bij de aanvang van het NGF is echter niet vastgelegd hoe departementen dit moeten doen. De ministeries geven dit daarom op verschillende manieren vorm: subsidies worden verleend via verschillende organisaties (RVO, NWO, DUS-I) en via verschillende instrumenten (bestaande subsidieregelingen, maatwerkbeschikkingen).¹⁷⁷ Daarnaast dienen de departementen de subsidies

172 Interview 20.

173 Interview 4.

174 Interview 16.

175 Interview 16.

176 Interview 9; Interview 16; Interview 20; Interview 21.

177 Decisio 2023: 75.

te toetsen op Europese regels voor staatssteun.¹⁷⁸ Ook dit kost veel tijd. Verder worden de veldpartijen soms met onverwachte eisen geconfronteerd, bijvoorbeeld dat zij opnieuw moeten medingen voor een subsidie binnen het goed-gekeurde project.¹⁷⁹

Verskillende gesprekspartners wijzen op de noodzaak om de toekenning van gelden op een zorgvuldige manier te laten verlopen: “Je kunt niet zomaar miljoenen in de samenleving wegzetten, dat moet wel op een juridisch goede manier gebeuren. En dat kost tijd”.¹⁸⁰ Ook zouden de veldpartijen hierbij niet altijd realistische verwachtingen hebben over wat mogelijk is en hoe snel dat kan: “Bijvoorbeeld: ze willen heel veel geld uit gaan geven via een stichting die dan zelf over zijn middelen kan beschikken. Dan zet je een zelfstandig bestuurs-orgaan op, in feite, en dat zijn ingewikkelde processen”.¹⁸¹

Tegelijkertijd geven andere geïnterviewden aan dat de veldpartijen hierover ook niet goed zijn geïnformeerd, mede doordat het uitvoeringsvraagstuk bij de start van het NGF nauwelijks aandacht krijgt: “Dat is van tevoren aan niemand uitgelegd. Dus bij het indienen van Groeifondsrondes 1 en 2 wist niemand wat de doorlooptijden zouden zijn van het traject. En als ik heel eerlijk ben, heb ik het vermoeden dat het ministerie dat zelf ook niet wist”.¹⁸² Een andere gesprekspartner geeft aan dat bij de ministeries pas gaandeweg het besef ontstaat dat zij niet alleen ‘indiener’ maar ook ‘mede-eigenaar’ zijn van de projecten: “Als het voorstel gehonoreerd was, dan werd er bij een ministerie gedanst op de tafels en was het gevoel: we zijn klaar. En het was een tamelijk harde confrontatie zowel voor hun, als ook voor de veldpartijen, dat er dan nog heel veel werk moest gebeuren”.¹⁸³

178 Interview 9; Interview 16.
179 Decisio 2023: 78.
180 Interview 13.
181 Interview 13.
182 Interview 20.
183 Interview 16.

4.2 Leren en bijsturen

Sinds de lancering van het NGF is er behoorlijk wat veranderd in de vormgeving ervan. Met de Tijdelijke wet Nationaal Groeifonds (september 2022) heeft het NGF een degelijke wettelijke basis gekregen.¹⁸⁴ Door deze wet is het in de derde groeifondsronde voor de veldpartijen mogelijk hun investeringsvoorstellen direct in te dienen bij het Nationaal Groeifonds, zonder tussenkomst van een departement. In de praktijk blijkt dit echter meer voeten in de aarde te hebben dan gedacht. Ook veranderen de beoordelingscriteria: de bijdrage aan de economische groei en de bredere maatschappelijke effecten zijn gelijkwaardiger geworden, al is een positieve bijdrage aan het verdienvermogen wel nog steeds een harde eis. Ook worden kwantitatieve analyses aangevuld met meer aandacht voor kwalitatieve informatie over de zogenaamde *theory of change* (zie hieronder). Een cruciale ontwikkeling is verder dat het NGF onder steeds meer politieke druk komt te staan: er zijn verschillende ‘grepen in de kas’ en de toekomst van het NGF is op het moment van schrijven hoogst onzeker.

Minder nadruk op groei, minder nadruk op kwantitatieve maatstaven

De ervaringen tijdens de eerste twee rondes leiden ertoe dat de centrale positie van bbp-groei in het NGF wordt heroverwogen. Het CPB uit stevige kritiek op het idee dat het mogelijk is de bbp-bijdrage van individuele projecten te schatten: “Baten bij kennis- en innovatievoorstellen zijn inherent onzeker en vaak nauwelijks aan een individueel project toe te kennen. Om tot bbp-effecten te komen, zijn dan heroïsche aannames nodig”.¹⁸⁵ Een gesprekspartner geeft aan: “Je kunt best zo’n berekening proberen te maken voor een individueel project. Maar macro-economisch is het effect nul. Het valt weg in de foutenmarge. Dus daar kun je niks van zeggen”.¹⁸⁶ Ook de Wetenschapstoets NGF die de economen Brakman en Van Witteloostuijn in 2021 opstellen, geeft aan: “(a) individuele projecten zijn te klein om een meetbaar effect op het bbp te hebben en (b) ook voor het fonds als geheel is dat niet met zekerheid te doen”.¹⁸⁷ Deze inzichten bereiken ook de ministeries: “Toen zei het CPB: we kunnen dat eigenlijk

184 Deze degelijke wettelijke basis voor het Nationaal Groeifonds kwam op nadrukkelijk verzoek van de Tweede Kamer in 2020, specifiek via een Kamerbreed aangenomen motie van Alkaya (SP) en Nijboer (PvdA) (Kamerstuk II 2020/21, 35570-IX, nr. 11). Op verzoek van de (nieuwe) Tweede Kamer is in de Wet een tijdshorizon van vijf jaar opgenomen; daarna dient een expliciet besluit te worden genomen over de voortzetting van het Nationaal Groeifonds.

185 CPB 2021. Zie ook CPB 2023, waarin wordt aangegeven dat het ‘bbp-effect’ bij innovatievoorstellen eigenlijk niet te bepalen is.

186 Interview 2.

187 Brakman & Van Witteloostuijn 2021; Interview 2. Ook in een eerder briefadvies stelt de AWTI (2020: 3): “Hoe vernieuwender de voorstellen zijn en potentieel waardevoller voor de toekomst, hoe ongreijpbaarder de effecten in termen van bruto binnenlands product. Omgekeerd, hoe zekerder de effecten op bbp, hoe minder innovatief en dus, in een veranderende wereld, hoe minder toekomstbestendig”.

helemaal niet uitrekenen. Indieners zeiden ook: veel consultancybureaus hebben hier naar gekeken, maar uiteindelijk kwamen daar weinig heel harde data uit”.¹⁸⁸

Los van de ‘meetproblemen’ is er ook meer in het algemeen kritiek op de nadruk op bbp-groei als leidend doel.¹⁸⁹ In het rapport voor de eerste beoordelingsronde (maart 2021) uit het CPB niet alleen kritiek op het idee dat het mogelijk is de bbp-bijdrage van individuele projecten te schatten maar ook op de bbp-focus: “Het CPB beschouwt de verhoging van het Nederlands verdienenvermogen in de vorm van bbp-groei als een te eenzijdige rechtvaardiging voor overheidsinvesteringen”.¹⁹⁰ Ook de genoemde Wetenschapstoets is kritisch: “Het bbp biedt een te smalle invulling van het welvaartsbegrip, met veronachtzaming van andere relevante dimensies.”¹⁹¹

De kritiek en de ervaringen in de praktijk leiden er uiteindelijk toe dat er voor projectvoorstellen voor het NGF minder nadruk komt te liggen op bbp-groei en de kwantitatieve schatting van de uiteindelijke bijdrage daaraan. De adviescommissie ontwikkelt samen met de stafdirectie NGF en SEO een nieuw analysekader.¹⁹² Indieners van een projectvoorstel moeten nu een *theory of change*, ofwel verandertheorie, opnemen waarin zij proberen zo hard mogelijk te maken dat hun voorstel een positief effect heeft op variabelen waarvan plausibel te maken is dat deze uiteindelijk bijdragen aan economische groei. Een geïnterviewde licht toe: “Je probeert dus zoveel mogelijk van die zaken wel te kwantificeren. En op een gegeven moment wordt het dan op basis van meer generieke kennis dat je kan zeggen: als het inderdaad lukt om bepaalde *intermediate outcomes* te realiseren, dan is het op zijn minst plausibel dat je die impact haalt”.¹⁹³ Daarnaast krijgen de niet-economische maatschappelijke effecten van het voorstel meer nadruk: ook hier moeten indieners met een goed verhaal komen over de te verwachten positieve en negatieve effecten, en de wijze waarop eventuele negatieve effecten kunnen worden gemitigeerd. “Dat zat niet in de eerste ronde toen we begonnen”, aldus een gesprekspartner.¹⁹⁴

188 Interview 13.
 189 Rathenau Instituut 2020.
 190 CPB 2021.
 191 Brakman & Van Witteloostuijn 2021.
 192 Interview 9; Interview 13.
 193 Interview 13.
 194 Interview 9.

De geringere nadruk op de bijdrage aan het bbp hangt samen met een aanpassing in de definitie van het uiteindelijke primaire doel van het NGF. In de Kamerbrief NGF (september 2020) is dit nog “het duurzaam versterken van het verdienvermogen, ofwel het structureel vergroten van bruto binnenlands product”.¹⁹⁵ De Tijdelijke wet Nationaal Groeifonds (juni 2022) noemt “duurzaam verdienvermogen” het uiteindelijke doel, gedefinieerd als: “het bruto binnenlands product dat Nederland op de lange termijn op structurele basis kan genereren, met oog voor een economische, sociale en milieuvriendelijke duurzame toekomst voor de aarde en voor huidige en toekomstige generaties”.¹⁹⁶ Hoewel bbp dus nog steeds centraal staat, komt in deze nieuwe definitie het brede welvaartsbegrip nadrukkelijker terug. Deze wens was dan ook geuit door verschillende politieke partijen en ministeries: “Toen we het fonds zijn gaan implementeren in wetgeving, toen hadden we in eerste instantie dus aangegeven als doelstelling: het fonds is gericht op bbp-groei. Maar in de interdepartementale afstemming hebben wij daar nog wel een extra toevoeging aan gedaan: van het moet niet alleen maar gaan om bbp-groei, maar er moet echt rekening worden gehouden met maatschappelijke effecten”.¹⁹⁷

Voor de beoordeling van projecten heeft deze wijziging zeker implicaties. Zo lijkt in de derde ronde het kwantitatieve bbp-effect minder centraal te staan in het beoordelingsproces: “We hebben een *theory of change* moeten overhandigen, en daar staat met grove aannames een verondersteld bbp-effect. Daar kan je behoorlijk kritisch op zijn. Maar het is eigenlijk geen onderdeel geweest van het gesprek. Ze hebben nooit die *theory of change* erbij gepakt en gezegd van: die aannames zijn allemaal wel een beetje dun, en onderbouw dat nog eens wat beter”.¹⁹⁸ Een andere gesprekspartner geeft aan: “in een *theory of change* zitten heel veel aannames, en die moet je allemaal wel staven, alleen er zitten echt heel veel meer vrijheidsgraden in dan in een MKBA, waar we in een dik handboek hebben vastgelegd hoe je het moet berekenen”.¹⁹⁹ Daarnaast hebben verdienvermogen en andere maatschappelijke effecten een gelijkwaardiger positie gekregen: “Een project dat alleen maar niet-economische maatschappelijke effecten sorteert, dat past niet bij de doelstelling van het Groeifonds. Dus er moet wel ook wel echt een economisch aspect bij zitten. Maar het is wel heel duidelijk zo dat die overige maatschappelijke effecten ook heel duidelijk wel meegewogen worden”.²⁰⁰

195 Kamerstuk II 2019/20, 35 300, nr. 83.: 7.
196 Tijdelijke wet Nationaal Groeifonds; beschikbaar op:
<https://wetten.overheid.nl/BWBR0046840/2022-08-01>.
197 Interview 7.
198 Interview 22.
199 Interview 24.
200 Interview 13.

Smallere reikwijdte, iets meer inhoudelijke sturing

Wat betreft de focus van het NGF is een belangrijke ontwikkeling dat het kabinet-Rutte IV in het Coalitieakkoord besluit om de pijler ‘infrastructuur’ te laten vallen. De omvang van het NGF blijft gelijk: 4 miljard euro per jaar, nu verdeeld over twee pijlers: (1) kennisontwikkeling en (2) *research & development* en innovatie. Feitelijk is dus sprake van een flinke toename van middelen die voor deze pijlers beschikbaar zijn. Het kabinet schuift het bedrag (2,5 miljard euro) dat het na de eerste ronde heeft gereserveerd voor drie infrastructuurvoorstellen – die het ministerie van IenW in aangepaste vorm in december 2021 opnieuw aan de adviescommissie voorlegt – door naar het Mobiliteitsfonds. Het besluit daarbij dat de adviescommissie de aangepaste voorstellen niet meer hoeft te beoordelen.²⁰¹

Aan deze inkadering van de reikwijdte van het NGF ligt een breder gedeeld gevoel ten grondslag dat de infrastructuurpijler bij nader inzien toch niet goed binnen het fonds past. Wat hierbij een rol speelt, is dat bepaalde betrokkenen het NGF toch vooral (zijn gaan) zien als een innovatiefonds. Zij vinden het type projecten dat in de eerste ronde is aangedragen daar niet bij passen.²⁰² Ook speelt mee dat er een spanning blijft bestaan tussen de gangbare procedures voor de besluitvorming over infrastructuur en het NGF-proces: “Rond infrastructuur hebben we een heel spelregelkader afgesproken met elkaar over de verschillende fases en wat je daarin moet doen. Dat je ook de hele maatschappij daar goed in meeneemt. Nou al dat soort elementen, dat was lastiger in het Groeifonds”.²⁰³

De mate van sturing binnen de pijlers op het soort thema’s waarop investeringsplannen gewenst zijn, is een discussiepunt sinds de start van het NGF. Binnen het kabinet en bij de ministeries bestaat er bij aanvang geen draagvlak voor een sterke mate van sturing binnen de drie thema’s, zoals hierboven besproken. Ideeën van een aantal adviescommissieleden om die sturingsrol zelf op te pakken, worden niet omarmd: “Zij zijn er voor het beoordelen van projecten maar niet om te bepalen of Nederland een kwantumland wordt of een mainportland”.²⁰⁴ Maar het gebrek aan een precieze richting zorgt ook voor problemen, zo merkt het CPB op na de eerste ronde: “Evaluatie en rangschikking van voorstellen vereist eerst een expliciete prioritering van de maatschappelijke uitdagingen die voorliggen. Het risico van een brede open call voor het indienen van voorstellen kan zijn dat de maatschappelijk grootste uitdagingen onvoldoende aan bod komen”.²⁰⁵

201 Kamerstuk II 2021/22, 35 976, nr. 6.

202 Interview 5.

203 Interview 24.

204 Interview 7.

205 CPB 2021: 5.

Een ontwikkeling sindsdien is dat de adviescommissie – in afstemming met de ministeries – toch het initiatief neemt om iets meer sturing te geven. In het rapport van de tweede ronde (maart 2022) geeft de adviescommissie aan te streven “naar een heldere thematische samenhang van de projectportefeuille. De commissie zal scherpe keuzes moeten maken om de samenhang van de portefeuille te bewaken. Je hebt projecten nodig die elkaar aanvullen en versterken om te komen tot impact en systeemverandering. Immers, niet alle projecten zullen individueel succesvol zijn”. De adviescommissie geeft aan dat voor de thematische samenhang van de R&D&I-pijler het missiegedreven kennis- en innovatiebeleid van het kabinet het uitgangspunt vormt. Voor het terrein kennisontwikkeling noemt de commissie thema’s uit eerdere rondes zoals digitalisering, kwaliteit en ontwikkelkracht, en een leven lang ontwikkelen, en noemt ook de mogelijkheid om aan te haken “bij de missies in het regeerakkoord, zoals het bestrijden van kansenongelijkheid en inzet op randvoorwaarden zoals de (digitale) leeromgeving”.²⁰⁶

Volgens enkele gesprekspartners komt er hiermee iets meer sturing vanuit de commissie. Deze identificeert inmiddels acht thematische clusters en maakt per cluster (samen met de stafdirectie NGF) een contextanalyse om te bezien welke relevante ontwikkelingen zich aandienen.²⁰⁷ Ook kijkt de commissie naar de balans tussen de clusters in de financiering. Dit speelt vervolgens een rol bij de beoordeling van de voorstellen en bij de suggesties die de adviescommissie doet voor de volgende ronde. In vergelijking met de oorspronkelijke (veelal impliciete) filosofie van het NGF waarin competitie tussen individuele projecten centraal staat, lijkt hiermee de samenhang tussen activiteiten meer aandacht te krijgen.²⁰⁸

Toch gaat het hierbij in veel opzichten om een ‘zachte vorm van sturing’. Een geïnterviewde geeft aan: “Binnen gezondheidszorg was preventie één van die thema’s. Dus eigenlijk heeft de commissie zelf gezegd: het zou goed zijn als hier op dit onderwerp voorstellen worden ontwikkeld. Maar dat is een hele zachte vorm van sturing, echt puur vanuit de beoordelingscommissie zelf en puur op basis van haar ervaring met de rondes van het Groeifonds tot nu toe. Harde sturing, daar is tot nu toe niet veel draagvlak voor”.²⁰⁹ Een andere gesprekspartner licht toe: “Juist die open opzet van het fonds is, denk ik, de grote kracht van

206 Commissie Nationaal Groeifonds 2022: 35.

207 Dat zijn: (1) Sleuteltechnologie en valorisatie; (2) Landbouw en Leefomgeving; (3) Gezondheid en Zorg; (4) Digitalisering en Veiligheid; (5) Energie en Duurzame Ontwikkeling; (6) Mobiliteit; (7) Onderwijs en kennisontwikkeling algemeen; en (8) Menselijk kapitaal en Leven Lang Ontwikkelen.

208 De oorspronkelijke filosofie lijkt sterk op de aanpak die veel westerse landen in de jaren tachtig en negentig volgden. Zie Kattel et al. 2022: 146.

209 Interview 7.

het fonds. Dat willen we niet verliezen. En op het moment dat je wel een soort van sluitende strategie gaat proberen te maken naar van ‘dit zou er ongeveer uit moeten komen’, dan verlies je dus een gedeelte van die kracht van dat fonds”.²¹⁰

Ontwikkelingen in de voorstelontwikkeling en het beoordelingsproces

Zowel het proces van voorstelontwikkeling als dat van projectbeoordeling is in de loop der tijd gestroomlijnd.²¹¹ Door de handreikingen die de adviescommissie, de EZK-stafdirectie Nationaal Groeifonds en RVO publiceren voor de indieners van voorstellen en de workshops die zij voor hen organiseren, weten deze veel beter wat van hen verwacht wordt. Dat komt de kwaliteit van de voorstellen ten goede: “Je ziet duidelijk verschil tussen de kwaliteit van voorstellen in de eerste ronde en die in de derde ronde”.²¹² Onze gesprekspartners geven aan dat het NGF ook echt iets in gang heeft gezet, zowel bij de ministeries en de veldpartijen als in hun interactie: “Er zijn veel voorstellen, waaronder op het gebied van onderwijsinnovatie, leven lang ontwikkelen en talentontwikkeling, waarbij heel nadrukkelijk op een vernieuwende manier sprake is van publiek-private samenwerking. En dat komt niet vanzelf tot stand”.²¹³ Een andere geïnterviewde noemt ook ontwikkelingen binnen de ministeries: “Het project draagt echt bij aan de langetermijnnoriëntatie van het ministerie. Dat vind ik wel echt winst”.²¹⁴

Ook het beoordelingsproces is verder geprofessionaliseerd: het CPB, de adviescommissie en de stafdirectie Nationaal Groeifonds hebben op basis van ervaringen in de eerste ronde hun processen aangepast, bijvoorbeeld wat betreft het inschakelen van externe expertise en de analysekaders die ze gebruiken. Ervaring en genoeg capaciteit bij de stafdirectie helpen hier ook bij: “Het feit dat er meer mensen waren en de mensen meer ervaring kregen, dat de indieners langzamerhand ervaring begonnen te krijgen met de manier waarop het Groeifonds werkt, dat zorgde ervoor dat het beter georganiseerd begon te worden”.²¹⁵ Gesprekspartners geven daarbij aan het toch een prestatie te vinden hoe snel deskundigheid is opgebouwd: “Als je het Groeifonds ziet als een leerproces binnen de overheid voor het opbouwen van verschillende soorten kennis, dan is het echt heel knap om te zien wat er in weinig tijd is neergezet”.²¹⁶

210 Interview 13.

211 Interview 7; Interview 9; Interview 13; Interview 14; Interview 15.

212 Interview 9.

213 Interview 18.

214 Interview 22.

215 Interview 14.

216 Interview 14.

De belangrijkste ontwikkeling bij het indieningsproces is dat met de Tijdelijke wet Nationaal Groeifonds en de daarbij ontwikkelde subsidieregeling NGF (juni 2022) de wettelijke basis ontstaat waarop veldpartijen direct een voorstel in kunnen dienen (de ‘subsidierroute’).²¹⁷ Een geïnterviewde geeft aan dat het een sterke politieke wens is dat zoveel mogelijk partijen een voorstel in kunnen dienen, zonder tussenkomst van de departementen.²¹⁸ De subsidierroute moet het NGF toegankelijker maken voor het bedrijfsleven; kennisinstellingen zouden gemakkelijker dan bedrijven door de departementale selectie heenkomen, zo is het beeld.²¹⁹ Een Kamermeerderheid steunt een motie van Grinwis (CU) en Heinen (VVD) om deze ‘subsidierroute’ voor de derde ronde (najaar 2022) open te stellen.²²⁰ Dit betekent dat – net als bij de eerste ronde – beleidsontwikkeling en de ontwikkeling van voorstellen gelijktijdig plaatsvinden. Daarbij wordt besloten te kiezen voor een ‘tenderregeling’ waarbij alle subsidieaanvragen gelijktijdig moeten worden ingediend, en er na de indiening geen wijziging in de voorstellen meer mogen plaatsvinden, om concurrentievervalsing te voorkomen.²²¹

Met het openen van de subsidierroute verwacht het kabinet dat “jaarlijks 120 voorstellen worden ingediend voor de subsidierroute en departementale route samen”.²²² Ter vergelijking: in de eerste en tweede ronde zijn 15 respectievelijk 35 voorstellen beoordeeld. Het leidt bij de adviescommissie tot zorgen over de behapbaarheid van het beoordelen van zo veel projecten.²²³ In de praktijk komen er echter minder aanvragen door via de subsidierroute dan verwacht: RVO krijgt 20 voorstellen toegestuurd, waarvan 12 worden doorgeleid naar de commissie.²²⁴ Een gesprekspartner geeft aan: “Er waren twintig aanvragen. Die waren dan niet kwalitatief allemaal even goed, maar ik denk dat dat ook kwam omdat ze nog niet goed begrepen wat er wordt gevraagd in die subsidieregeling. Ik denk wel dat het beter had gekund als we beter hadden kunnen uitleggen wat de bedoeling was. Misschien is die subsidieregeling dus net even iets te snel gekomen.”²²⁵

217 Regeling van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 11 juli 2022, nr. WJZ/22018415, houdende regels voor de verstrekking van subsidie uit het Nationaal Groeifonds (Subsidieregeling Nationaal Groeifonds).

218 Interview 13.

219 Zie ook: Decisio 2023: 43.

220 Kamerstuk II 2021/22, 35 976, nr. 19.

221 Interview 13; Interview 16.

222 Kamerstuk II 2021/22, 35 976, nr. 6.

223 Interview 14; Interview 17.

224 Decisio 2023: 26.

225 Interview 16.

Volgens gesprekspartners is een fundamentele kwestie dat de private sector de expertise mist om de beleidsmatige aspecten van een voorstel goed te kunnen meenemen. Indieners moeten namelijk laten zien dat hun voorstel een duidelijke toegevoegde waarde heeft ten opzichte van bestaande initiatieven en hoe het geheel past in het bestaande beleid: “Daar ben ik van overtuigd, daar heeft dat veld onvoldoende kijk op. Dus zij kunnen wel een heel goed inhoudelijk voorstel neerleggen, maar dat andere deel, dat meer institutionele deel, dat gaan zij niet redden.”²²⁶ Tijdens de ontwikkeling van de subsidieroute brengen ambtenaren dan ook in dat het maar de vraag is of een primair bottom-upproces haalbaar is bij voorstellen van deze omvang en met deze voorwaarden.²²⁷

Voor de adviescommissie speelt verder als probleem dat de voorstellen die zijn ingediend via de subsidieroute, alleen integraal goed- of afgekeurd kunnen worden. De aanpak in de departementale route, namelijk dat alleen sommige onderdelen worden goedgekeurd of dat gekozen wordt voor een voorwaardelijke toekenning of een reservering, is bij de subsidieroute niet mogelijk. Een gesprekspartner geeft aan: “Het specifieke is dat het een go/no go is: ‘Alles of niets’, en ‘op deze manier’. Dat was de subsidieroute. Waardoor een aantal projecten die best goede onderdelen hadden, geen geld hebben gekregen”.²²⁸ Binnen de adviescommissie speelt daarbij ook de vraag over uitvoering en monitoring bij een project via de subsidieroute: “Kijk, als een ministerie in de lead is en er wordt veel geld uitgegeven, dan heeft in ieder geval een minister nog een zekere prikkel om te kijken of er geen grote mislukkingen in zitten. Maar bij een subsidie, dan geef je in principe een aantal private partijen geld, en wat daarna precies de prikkel is, dat is eigenlijk een beetje vaag”.²²⁹

Uiteindelijk keurt de adviescommissie maar twee van de 12 beoordeelde subsidierouteprojecten goed, waar een bedrag van 168,1 miljoen euro mee gemoeid is (vele malen lager dan de oorspronkelijk begrote 2 miljard euro).²³⁰ De adviescommissie geeft aan:

dat de uitwerking van veel van de ingediende voorstellen nog onvoldoende is. Een goede uitwerking is essentieel, omdat een positief advies direct tot een toekenning leidt en voorwaardelijke toekenningen of reserveringen niet mogelijk zijn in de Subsidieregeling. Hoewel de mate van uitwerking

226 Interview 11.

227 Interview 11.

228 Interview 3.

229 Interview 14.

230 Commissie Nationaal Groeifonds 2023.

begrijpelijk is gelet op de relatief korte tijd tot de start van deze ronde en het feit dat de aanvraag bij het Nationaal Groeifonds moet voldoen aan hoge standaarden, was het volgens de commissie niet mogelijk veel van de gevraagde hoge bedragen nu toe te kennen.²³¹

Overigens is het totale bedrag dat de adviescommissie adviseert (voorwaardelijk) toe te kennen of te reserveren, alsnog in totaal 4 miljard euro, doordat projecten in de departementale route een groot deel van het geld krijgen dat gereserveerd was voor de subsidieroute.²³² De onderuitputting bij de subsidie-regeling maakte dat mogelijk.

Voor een eventuele vierde ronde – die op het moment van schrijven voor onbepaalde tijd is uitgesteld – zal de subsidieroute dan ook worden aangepast. Daarbij zal dan gebruik worden gemaakt van een vooraanmelding: partijen dienen een plan in bij RVO waarover ze nog in gesprek kunnen gaan en waarbij wijzigingen vervolgens nog mogelijk zijn. Pas daarna worden de voorstellen aan de adviescommissie voorgelegd. Projecten hoeven ook niet meer allemaal gelijktijdig ingestuurd te worden. Een geïnterviewde geeft aan: “We hebben het nu omgegooid, dus we hebben geleerd van die ronde. Maar dat had je ook van tevoren wel kunnen voorzien”.²³³

Projectuitvoering en monitoring: een blijvend aandachtspunt

De problemen die de ministeries ondervinden met het daadwerkelijk omzetten van een goedgekeurde aanvraag in adequate instrumenten, blijven aanhouden. Volgens een Decisio-evaluatie (december 2023) zijn diverse projecten uit de eerste twee rondes bijvoorbeeld nog niet inhoudelijk van start gegaan, en is een deel van de toegekende middelen nog niet beschikbaar.²³⁴ Het zorgt voor ergernis bij de betrokken partijen: “Dus je hebt private partijen die zeggen: ik ga dit doen. Nou, die hebben daarna ongeveer twee jaar moeten wachten voordat ze überhaupt duidelijkheid krijgen. Of eerst natuurlijk de toestemmingen, dat is al een lang proces. Dan nog een keer het geld krijgen. En in een heleboel gevallen is het er nog steeds niet. Nou, dat vind ik dus echt een drama”.²³⁵ Het ministerie van EZK faciliteert inmiddels wel een ‘uitvoeringswerkgroep’, om zo kennis en ervaringen te delen tussen departementen.²³⁶ Tegelijkertijd wijst een gesprekspartner erop dat projecten vaak ook gewoon zo omvangrijk zijn, dat

231 Commissie Nationaal Groeifonds 2023: 7.

232 Commissie Nationaal Groeifonds 2023.

233 Interview 16.

234 Decisio 2023: 77.

235 Interview 20.

236 Interview 13.

het tijd kost om alles goed te regelen: “Het zijn vaak programma’s met vier, vijf werkstromen, waarin per werkstroom weer zoveel partijen zitten. Dan er is een overkoepelend stichtingsbestuur die misschien ook nog wel geld uitzet, dus dat is gewoon vrij complex”.²³⁷ Een geïnterviewde geeft aan dat veel werk gaat in het verbeteren van het proces: “Het enige wat we niet doen is stilstaan. En dat vind ik ook heel mooi: in de hele kolom die met het Groeifonds bezig is, is het volledig geaccepteerd dat we permanent moeten blijven bewegen”.²³⁸

Ook de monitoring van projecten is een belangrijk aandachtspunt. Hiervoor zijn verschillende partijen verantwoordelijk. De adviescommissie (in de praktijk: de stafdirectie NGF) monitort de projecten op hun voortgang, mede met het oog op mijlpalen die aanleiding kunnen zijn om de gereserveerde bedragen toe te kennen. De departementen monitoren ook de projecten die onder hun hoede vallen en rapporteren de voortgang hiervan aan de fondsbeheerders (de ministeries van EZK en Financiën). De indicatoren waarover de departementen moeten rapporteren, zijn vastgelegd in zogeheten ‘projectspecifieke afspraken’. Ook de uitvoeringsorganisaties (RVO, NWO, DUS-I) hebben een monitoringstaak als financieringsstromen in een bepaalde subsidieregeling zijn gegoten. Een geïnterviewde geeft aan: “Het is wel een complex probleem. Omdat die informatie verspreid ligt over meerdere uitvoerders en soms bij die uitvoerders ook nog een laag dieper bij stichtingen. Dus dit is een punt wat nu wordt aangepakt”.²³⁹

Een ander vraagstuk is de ontwikkeling van projecten door de tijd heen. Gesprekspartners geven aan dat er zeker bij de projecten in de R&D&I-pijler in de loop van de tijd nog veel zal veranderen, hetgeen op gespannen voet kan komen te staan met de noodzaak om de projectuitvoerders aan hun afspraken te houden: “Je kunt niet aan RVO gaan vertellen wie er precies over zeven jaar wat bereikt heeft, want dat is het karakter van innovatie. En dat is wel wat RVO in haar instrumenten wil”.²⁴⁰ Een ander geeft aan dat het karakter van een meerjarige subsidieverlening aan een breed consortium ook op gespannen voet kan komen te staan met de benodigde flexibiliteit: “Op het moment dat je het plan gaat insluiten in projecten, die allemaal op zichzelf best relevant zijn, ga je een deel van de kansen missen, omdat 80 of 90 procent van het geld reeds is gealloceerd. En daar zitten partijen bij die belang hebben bij het handhaven van die situatie. En belang hebben bij het juist niet reageren op de dynamische marktsituatie”.²⁴¹

237 Interview 13.

238 Interview 16.

239 Interview 16.

240 Interview 20.

241 Interview 21.

Andere gesprekspartners wijzen juist op de mogelijke risico's van een te beperkte publieke controle op de uitvoering. Deels speelt de vraag of er wel de goede prikkels zijn: hebben de departementen en uitvoeringsorganisaties er belang bij om projecten bij te sturen? Een geïnterviewde merkt op: "Ministeries hebben er belang bij projecten beleidsmatig vooruit helpen en hebben er weinig belang bij om nog heel erg die financiering op z'n kop te gooien".²⁴² Daarbij geldt dat de publieke controle van NGF-projecten vooral op het proces zit – worden de juiste stappen gezet en de vooraf gestelde doelen behaald? – terwijl er ook genoeg deskundigheid nodig is om inhoudelijke wijzigingen te beoordelen.²⁴³ Een specifiek aandachtspunt hierbij is de rol van de adviescommissie: in principe is het een van de taken van deze commissie om de fondsbeheerders te adviseren over de voortgang (inclusief de wijziging of stopzetting) van NGF-projecten. Hoe dit in de toekomst vorm zal krijgen, is een belangrijke open vraag.

Het evaluatie-vraagstuk

Een andere kwestie is de formele evaluatie van het NGF. In september 2020 beloofde het kabinet om na twee jaar een tussentijdse evaluatie van het NGF te doen met bijzondere aandacht voor de *governance*; in een Kamerdebat in december 2020 gaf minister Hoekstra aan "ergens in 2022" een eerste evaluatie te verwachten.²⁴⁴ Deze termijn is niet gehaald. Een gesprekspartner geeft aan: "We zijn ook niet meteen vanaf de start begonnen met de evaluatiestrategie. Toen ging alles onder een *pressure cooker*. Dus daar zijn we pas eigenlijk in de loop van 2022 mee begonnen".²⁴⁵ Uiteindelijk zijn eind 2023 de eerste evaluaties gepubliceerd, één van de *governance* van het NGF als geheel (uitgevoerd door Decisio) en één specifiek over het functioneren van de adviescommissie (uitgevoerd door AEF).²⁴⁶

Er is parallel hieraan gewerkt aan een evaluatieplan.²⁴⁷ In 2024 staat een interimevaluatie op de planning van de zogenoemde 'subsidieroute' van het NGF. Deze zal zich vanwege de korte looptijd van de projecten niet richten op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de verleende steun, maar inzicht geven in de subsidieverleningen en mogelijke toekomstige technieken voor de vervolgevaluaties.²⁴⁸ Na de eerste vijf jaar (in 2026) zal het NGF als geheel worden geëvalueerd; die evaluatie dient uiterlijk 30 juni 2026 klaar te zijn. Het plan is dat

242 Interview 12.

243 Interview 8.

244 Zie: Kamerstuk II 2019/20, 35 300, nr. 83: 4; Eerste Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 16^e vergadering.

245 Interview 7.

246 Zie Decisio 2023; AEF 2023.

247 Zie: Kamerstuk II 2022/23, 36 200-L, nr. 12.

248 Kamerstuk II 2022/23, 36 200-L, nr. 12.

vervolgevaluaties vanaf 2031 worden uitgevoerd, omdat eerder is besloten dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Nationaal Groeifonds iedere vijf jaar zullen worden geëvalueerd.²⁴⁹ Daarnaast zullen alle projecten individueel worden geëvalueerd, velen ook tussentijds.²⁵⁰

Het ministerie van EZK geeft aan: “Gezien de start, doorlooptijd en lange termijn van de NGF-projecten zal de fondsevaluatie in 2026 primair dienen om tussentijds de balans op te maken en niet in het teken staan van het kwantificeren van de (intermediate) outcome en impactindicatoren”.²⁵¹ Een geïnterviewde legt uit: “2026 is nog even weg, maar in termen van Groeifondsprojecten is het nog vroeg. Het zijn langdurige projecten met een looptijd van vijf tot tien jaar. Dus eigenlijk voor het Groeifonds komt die evaluatie heel vroeg. Een volledige effectmeting kan je niet doen in 2026”.²⁵² De insteek van de evaluatie zal dan ook niet zijn om een ‘bbp-effect’ vast te stellen, maar om te kijken naar eerste en tweede orde effecten van het Nationaal Groeifonds. Bij het eerste gaat het dan bijvoorbeeld of het leidt tot meer publieke en private R&D&I en verbeteringen in het onderwijs; bij het tweede om de mate waarin het fonds leidt tot het vergroten van het innovatievermogen van Nederland en tot leerwinst.²⁵³

Daarbij is het wel de vraag in hoeverre het überhaupt mogelijk is om in de toekomst de welvaartsbijdrage van het NGF en de individuele projecten goed vast te stellen, zeker nu bij de beoordelingsfase al is onderkend dat het zeer moeilijk is om ex ante (kwantitatieve) effectschattingen te maken. Een aantal gesprekspartners is hier optimistisch over: “Ik denk dat je steeds meer kwantitatief kan doen. Dat is wel de insteek van de evaluatiestrategie”.²⁵⁴ Anderen zien meer beren op de weg: “In de eerste ronde bij de beoordeling van de voorstellen bleek al: je kon wel een slag slaan naar de bijdrage aan het verdienvermogen, maar je kon het niet berekenen. Het betekent dus ook dat als je gaat kijken van: hoe tonen we nou aan dat de voorstellen die gehonoreerd zijn, succesvol zijn, en in het verlengde daarvan: is het hele Groeifonds succesvol of niet? Dat daar een soort besef is van: oh ja, zo simpel is dat niet”.²⁵⁵

249 Kamerstuk II 2022/23, 36 200 L, nr. 7.

250 Interview 13.

251 Kamerstuk II 2022/23, 36 200-L, nr. 12. Bijlage bij Kamerstuk. Planning beleidsevaluaties Nationaal Groeifonds ten behoeve van Europese Commissie bij Evaluatieplan.

252 Interview 7.

253 Kamerstuk II 2022/23, 36 200-L, nr. 12. Bijlage bij Kamerstuk. Evaluatieplan ter voldoening aan staatssteunregels i.v.m. Subsidieregeling Nationaal Groeifonds.

254 Interview 7.

255 Interview 16.

Het zal ook zaak zijn om verder te kijken dan alleen de gehaalde doelstellingen van projecten. Zo kan het zijn dat projecten waarvan alle doelen zijn gehaald, weinig teweeg hebben gebracht, terwijl andere projecten iets in gang hebben gezet dat een enorme impact heeft, terwijl ze niet hun formele doelen hebben bereikt.²⁵⁶ Een gesprekspartner geeft aan: “De omvang van de Groeifondsprojecten maakt het mogelijk dat er echt conglomeraten ontstaan die op de lange termijn met elkaar doorgaan, en ik denk dat ook op die manier het Groeifonds waarde gaat genereren”.²⁵⁷ En het mislukken van individuele projecten hoeft ook niet te impliceren dat het NGF heeft gefaald: “Als je echt fundamenteel vernieuwend bent dan zullen er ook projecten mislukken. En dat je niet als Tweede Kamer dan moet zeggen van: het Groeifonds is mislukt”.²⁵⁸ Een andere geïnterviewde geeft aan: “Misschien mag de overheid het ook wel iets meer als een *hedge fund* benaderen af en toe, van: ik doe gewoon tien grote investeringen, misschien mislukken er negen, maar van die ene heb ik dan heel veel profijt. Zo’n blik vanuit de overheid, ja, is dat nou zo heel slecht?”

Grepen in de kas

Het risico dat het NGF ten prooi valt aan politiek opportunisme, staat al vanaf het begin op de radar, zowel bij politici als bij beleidsmakers. Het is een van de belangrijkste lessen uit de ervaring met het FES. Zoals hierboven aangegeven, speelt een aantal bewindslieden en politieke partijen met het idee om het geld helemaal af te schermen van de politiek en de volledige zeggenschap te beleggen bij een externe commissie, maar uiteindelijk acht het kabinet dit niet wenselijk.²⁵⁹ Het risico dat de politiek zou besluiten om NGF-gelden aan te wenden voor zaken die niet passen binnen de beoogde doelstelling – het versterken van het groeivermogen op de lange termijn – blijft dus bestaan. Met het voornemen om de negatieve adviezen van de commissie altijd over te nemen probeert het kabinet dit risico echter te beperken.

Sinds de start van het NGF is inmiddels vier keer een ‘greep in de kas’ gedaan.²⁶⁰ De eerste keer is in het voorjaar 2022, op initiatief van het kabinet-Rutte IV zelf. De hoge inflatie en de Russische inval in Oekraïne leiden tot discussies over extra geld om het koopkrachtverlies te beperken en de defensie-uitgaven

256 Interview 16; Interview 21.

257 Interview 16.

258 Interview 2.

259 Interview 4.

260 Hierbij kunnen we ook opmerken dat een substantieel deel van de 2,5 miljard euro die in 2022 vanuit het NGF werd overgeheveld naar het Mobiliteitsfonds voor drie infrastructuurprojecten uit de eerste groeifondsronde, gebruikt is om de begrotingstekorten te dichten. Het demissionaire kabinet-Rutte IV kondigde in de Miljoenennota 2024 aan het geld te schrappen dat klaarstond om de Noord-Zuidlijn door te trekken (1,6 miljard euro). Wel zou er geld beschikbaar blijven voor nadere planontwikkeling. Zie: Kamerstuk II 2023–2024, 36 410 A, nr. 1.

te verhogen. Daarbij wordt nadrukkelijk naar de NGF-gelden gekeken. Adviescommissievoorzitter Dijsselbloem waarschuwt het kabinet in april 2022 in Nieuwsuur om deze daar niet voor aan te spreken: “Ik denk dat we hebben geleerd van eerdere crises dat je juist de investeringsuitgaven [...] moet beschermen. [...] Handen af”.²⁶¹ Toch kondigt het kabinet op 20 mei 2022 in de Voorjaarsnota 2022 aan dat de uitgaven van het NGF in 2022 met 660 miljoen euro worden verlaagd “ter dekking van de Rijksbrede problematiek met betrekking tot VPB [vennootschapsbelasting], Box 3, AOW, Defensie en verhogen WML [wettelijk minimumloon]”.²⁶² Opvallend genoeg krijgt deze stap geen enkele aandacht in het parlement of in de media.²⁶³

De tweede greep in de kas vindt plaats in het najaar van 2022, ditmaal op initiatief van de Tweede Kamer. Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen worden twee moties ingediend en aangenomen waarin wordt voorgesteld bepaalde uitgaven te doen en deze (deels) te financieren uit het NGF: (1) een motie van Hermans (VVD) en Heerma (CDA) om het MKB financieel te steunen, vanwege de zeer hoge energieprijzen; en (2) een motie van Van der Staaij (SGP) c.s. om de Westerscheldetunnel in Zeeland vervroegd tolvrij te maken.²⁶⁴ Minister-president Rutte geeft aan dat beide zaken niet goed passen bij de doelstelling van het NGF, en dat “het Groeifonds, menen wij, hier toch een beetje oneigenlijk wordt gebruikt. [...] Ik wijs wel op het risico dat het Groeifonds een soort graaifonds wordt”.²⁶⁵ Ook GroenLinks-fractievoorzitter Klaver is kritisch op de beoogde dekking: “We moeten onszelf ook serieus nemen. Als we echt een fonds oprichten waarvan we zeggen dat we daarmee gaan investeren in de toekomst, dan moeten we niet een greep uit de kas doen”.²⁶⁶ De moties worden echter met zeer brede steun aangenomen, en zo verdwijnt weer een behoorlijk bedrag (381 miljoen euro) uit het Groeifonds. In 2022 wordt zo dus iets meer dan 1 miljard euro uit het NGF gehaald voor andere doeleinden.²⁶⁷

De derde keer gebeurt dit in het najaar van 2023. Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen verzoekt Hermans (VVD) c.s. de regering in een motie te voorkomen dat de benzine- en dieselaccijnzen in 2024 stijgen “door het met een jaar verlengen van de huidige korting en het eenmalig niet indexeren van de

261 Nieuwsuur 2022.

262 Kamerstuk II 2021/22, 36 120, nr. 1.

263 In het Kamerdebat over de Voorjaarsnota van 2022 komt het niet ter sprake. Zie: Handeling II 2021/22, vergadernummer 92, item 6.

264 Kamerstuk II 2022/23, 36 200, nr. 17; Kamerstuk II 2022/23, 36 200, nr. 42.

265 Handeling II 2022/23, vergadernummer 3 item 7.

266 Handeling II 2022/23, vergadernummer 3 item 7.

267 Zie: Kamerstuk II 2022/23, 36 360-XIX, nr. 1.

accijnzen”.²⁶⁸ Wederom wordt (ook) naar het NGF gekeken om dit plan financieel te dekken. VVD-Kamerlid Heinen geeft hierbij aan: “De economische groei hangt natuurlijk niet af van een miljard meer of minder in het Groeifonds”.²⁶⁹ En wederom hebben sommige partijen en het kabinet kritiek op de suggestie om dit soort plannen vanuit het NGF te financieren. Toch wordt ook deze keer de motie aangenomen, en wordt een bedrag van 1,2 miljard euro uit het NGF onttrokken. Een gesprekspartner geeft aan: “Ik ben wel onthutst door de greep die in de kas is gedaan voor de accijnsverlagingen. Ik bedoel, dat was echt zo schaamteloos, korte termijn, de kiezers paaien”.²⁷⁰ Een andere geïnterviewde is er eveneens zeer door ontstemd: “De keuze van de VVD is wel maximaal opportunistisch. Het doel vond ik belachelijk. En waar ze het geld hebben gevonden vond ik ook niet heel chique. Dus dat vond ik wel, ja ik vond dat wel een indicatie van sterk populisme”.²⁷¹

De vierde keer gebeurt in het voorjaar van 2024. Na klachten vanuit het bedrijfsleven over het verslechterde investeringsklimaat en de politieke grilligheid en waarschuwingen van ASML dat het voor verdere groei nadrukkelijk kijkt naar buitenlandse opties, kondigt demissionair minister Adriaansens aan dat ze 1,28 miljard euro uit het NGF zal aanwenden voor onderwijs, kennis en de ruimtelijke infrastructuur in de regio rond Eindhoven. Zij geeft hierbij aan: “Ik vind het heel erg om iets uit het Groeifonds te nemen dat niet volgens de afgesproken procedure gaat. [...] Maar hier is de doelstelling van het Groeifonds zo mee gediend, dat het een redelijke afweging is”.²⁷² Intussen besluit het demissionaire kabinet ook om de vierde investeringsronde voor onbepaalde tijd op te schorten, nadat de Tweede Kamer een motie verwerpt die juist steun uitspreekt voor het Nationaal Groeifonds.²⁷³

Gelet op de vele discussies tussen Kamerleden en bewindslieden over dit risico, is het ironisch dat binnen de eerste vier jaar van het NGF al vier keer een ‘greep in de kas’ is gedaan, de eerste keer nota bene op initiatief van het kabinet – en, zo stipte een geïnterviewde fijntjes aan – met Hoekstra als vicepremier. De toekomst van het NGF is daarmee zeer onzeker, nog los van het feit dat het NGF wettelijk een beperkte looptijd heeft (tot 2028) en een expliciet besluit nodig is om dit te verlengen. Ook van bepaalde bedragen die voor projecten zijn gereserveerd, is niet helemaal zeker of deze worden uitgekeerd: “Het is gewoon echt

268 Kamerstuk II, 2023/24, 36 410, nr. 14.

269 Handeling II 2023/24, vergadernummer 8, item 3.

270 Interview 15.

271 Interview 17.

272 Geciteerd in: De Horde 2024b. De totale bijdrage van de Rijksoverheid zal 1,7 miljard euro zijn; regionale overheden leggen 800 miljoen euro in.

273 De Horde 2024a.

onbehoorlijk om daar nog op terug te komen”.²⁷⁴ Gesprekspartners maken zich zorgen om de schade die dit zou opleveren voor de relatie tussen de overheid en ‘het veld’.²⁷⁵ En de onzekerheid hierover zou private bijdragen aan de lopende projecten onzekerder maken, waardoor deze zelf mogelijk ook minder effect sorteren.²⁷⁶ Een geïnterviewde geeft aan: “De politieke besluitvorming is op het ogenblik zo grillig en onvoorspelbaar, dat maakt heel veel mensen heel beducht voor wat er nou aan zit te komen”.²⁷⁷

274 Interview 13.

275 Interview 9; Interview 13; Interview 18.

276 Interview 18.

277 Interview 18.

5 Lessen uit de casestudie

Bij de maatschappelijke uitdagingen waar Nederland voor staat, waaronder op het gebied van het toekomstige verdienvermogen, wordt nadrukkelijk gekeken naar de overheid om hierbij richting te geven. Het is een trend die zich in zeer veel landen voordoet, wat het voor Nederland extra urgent maakt om hierop te anticiperen, gelet op de zeer sterke internationale oriëntatie van de Nederlandse economie. In de afgelopen jaren zijn dan ook stappen waar te nemen naar een meer richtinggevende rol voor de Nederlandse overheid. Met bijvoorbeeld de oprichting van Invest-NL en het Nationaal Groeifonds begeeft de overheid zich in bepaalde opzichten op nieuw of lang niet betreden terrein. In deze studie hebben we dan ook gekeken hoe zij dit aanpakt en wat we daarvan kunnen leren, specifiek als het gaat om het gebruik van verschillende vormen van deskundigheid bij de Rijksoverheid.

Wij hebben hiertoe gekeken naar de ontwikkeling en uitvoering van het Nationaal Groeifonds (NGF). Uit onze analyse komt het beeld naar voren dat in relatief korte tijd een behoorlijk goed functionerende en lerende organisatie tot stand is gekomen. Daarbij valt vooral de grondigheid van het beoordelingsproces op. Hieronder bespreken we deze en een aantal andere overkoepelende inzichten uit de casestudie die een bijzondere relevantie hebben voor de thematiek van ‘deskundige overheid’, namelijk:

1. De politieke haast bij de start van het NGF strookt niet met de noodzaak om deskundigheid op te bouwen;
2. Vraagstukken met betrekking tot de uitvoering van NGF-projecten lijken beperkt aandacht te hebben gekregen tijdens de ontwikkeling van het NGF. In de praktijk blijkt de uitvoering veel voeten in de aarde te hebben;
3. De vormgeving van het NGF zorgt voor een nadruk op ambtelijke proces- en veldkennis en minder op vakinhoudelijke kennis;
4. Het NGF is zeer grondig op het beoordelingsproces, maar het blijft zoeken hoe recht gedaan moet worden aan ‘de politieke dimensie’ van dergelijk grote investeringsbesluiten.

5.1 Politieke haast versus deskundigheid opbouwen

Uit de wetenschappelijke literatuur over industrie- en innovatiebeleid komt een duidelijke boodschap naar voren: “Not only the relevant government ministries and public agencies but also the private sector agencies needed in actually implementing some of the policy measures [...] need to have adequate policy capabilities. [...] Of course, the difficulty is that it takes time and investments to build up these capabilities [...]”.²⁷⁸ Het kost dus tijd en capaciteit om de

deskundigheid op te bouwen die nodig is om een instrument als het Nationaal Groeifonds goed te kunnen laten werken. Dat geldt des te meer voor Nederland waar de institutionele kaders niet afgestemd lijken te zijn op iets als het NGF. Dat betekent dat alle betrokken partijen – of zij nu betrokken zijn bij het beleidsontwerp of bij de projectontwikkeling, -beoordeling of -uitvoering – gezamenlijk stapsgewijs moeten leren wat wel en niet werkt. De politieke haast waarmee het fonds is opgezet, strookt niet met de institutionele capaciteit die voorhanden was en de noodzaak om deskundigheid en ervaring op te bouwen.

Het NGF is opgezet in een relatief korte tijd. In maart 2019 legt minister Hoekstra zijn ambtenaren een plan voor een beleggingsfonds van 50-100 miljard euro voor, in april 2021 is de uitslag van de eerste beoordelingsronde van het NGF. De oorspronkelijk beoogde tijdslijn is nog korter, maar wordt enigszins vertraagd door de COVID-pandemie.²⁷⁹ Het spel moet al beginnen terwijl de spelregels nog niet helemaal zijn uitgekristalliseerd. Kabinet-Rutte III is in 2019 halverwege de rit en Hoekstra en Wiebes willen het NGF nog binnen de kabinetsperiode lanceren.²⁸⁰ Daarnaast speelt de lage, voor sommige looptijden zelfs negatieve rente op Nederlandse staatsobligaties een rol: deze wordt gezien als kans om goedkoop te investeren.²⁸¹ In zekere zin: minister-met-geld-zoekt-project.

De haast zorgt ervoor dat tijdens de ontwikkeling van het NGF verschillende bochten worden afgesneden, onder andere het juridische geitenpaadje dat gebruikt wordt om het NGF in het leven te roepen en het feit dat bij de benoeming van de leden van de adviescommissie niet alle procedures worden gevolgd.²⁸² Niet alleen de haast maar ook de omvang van de gevraagde bedragen zorgen bovendien voor een ongemakkelijk gevoel bij sommige partijen die bij de beoordeling van projectvoorstellen betrokken zijn. Er zijn ook frustraties bij sommige indieners, omdat de spelregels niet bekend waren toen het spel al begon.²⁸³ Politieke haast zorgt er vervolgens ook voor dat tijdens de derde ronde in zekere zin nog een keer een ‘pilot’ plaatsvindt, namelijk de subsidieroute. Wederom leidt dit tot frustraties bij degenen die een projectvoorstel indienen en tot

279 Oorspronkelijk was het idee om in 2020 in de Voorjaarsnota een suppletoire begroting te presenteren om ruimte te scheppen voor het Nationaal Groeifonds, zodat de eerste voorstellen in het najaar van 2020 beoordeeld zouden kunnen worden en zij in 2021 van start zouden kunnen gaan. De claim in de evaluatie door Decisio (2023: 34) dat de eerste ronde versneld van start ging vanwege de coronapandemie en de daarmee samenhangende noodzaak om het verdienvermogen te versterken, is niet terecht.

280 Interview 4.

281 Interview 4; Interview 5; Interview 6.

282 Interview 4; Interview 5.

283 Interview 10. In de Decisio-evaluatie (2023) staat de quote: “het NGF voelde een beetje alsof we al waren opgestegen, terwijl het vliegtuig nog gebouwd moest worden”.

ongemak bij sommigen die die voorstellen beoordelen: plannen zijn ‘go or no go’, zonder mogelijkheid tot aanpassingen of voorwaardelijke toekenningen.²⁸⁴ Ook gaat de overheid betrekkelijk onvoorbereid de fase in waarin goedgekeurde projecten worden gestart en gemonitord.

Deze politieke haast verhoudt zich moeizaam tot de noodzaak om deskundigheid op te bouwen. Een gesprekspartner geeft aan: “Als je zegt: ‘nou ministeries hebben bepaalde expertise niet, we roepen even een externe commissie in het leven’, ja, zo werkt het niet. Ook die commissie en haar staf moeten expertise opbouwen”.²⁸⁵ En dat geldt des te meer daar het NGF in veel opzichten een nieuw instrument is waar meer geld mee is gemoeid dan bij andere instrumenten, in ieder geval voor de kennis- en R&D&I-pijlers. Zo is het minimumbedrag – 30 miljoen euro – voor een aanvraag uit het NGF een flinke stap ten opzichte van andere subsidiebedragen, waarbij in de praktijk het gevraagde subsidiebedrag per NGF-project gemiddeld 500 miljoen euro is.²⁸⁶ Een andere geïnterviewde geeft dan ook aan: “Het Groeifonds is van een omvang en werking... Ik heb al veel financieringsinstrumenten langs zien komen, maar dit is dermate groot en meeslepend, dit heb ik nooit meegemaakt. Dus je pakt niet zo even van een plank de ervaring van: dat heb ik toen zo gedaan”.²⁸⁷

Het is prijzenswaardig dat het de verschillende partijen gelukt is om in zo’n korte tijd iets neer te zetten dat behoorlijk functioneert en waar duidelijk lerend vermogen is.²⁸⁸ Veel gesprekspartners geven ook aan dat ze de ambitie tot grote publieke investeringen in de Nederlandse toekomstige welvaart zeer ondersteunen en dat het daarmee ook begrijpelijk is dat politici gebruik maakten van het ‘momentum’.²⁸⁹ En met een dergelijk omvangrijk en nieuw instrument is een bepaalde mate van ‘al doende leert men’ uiteraard onvermijdelijk. Toch komt ook het beeld naar voren van een proces waarin de overheid permanent moet improviseren en bijsturen. Gesprekspartners geven aan dat een geleidelijker en voorzichtiger start veel van de problemen had kunnen voorkomen. Een geïnterviewde merkt op: “Het idee van geef maar 4 miljard euro per jaar uit, dat is gewoon echt, echt veel te veel geld om zo in één keer te gaan besteden met een groep onervaren mensen”.²⁹⁰

284 Interview 14.

285 Interview 15.

286 Interview 11; Interview 13; Decisio 2023: IV.

287 Interview 16. Zie ook Decisio (2023: 87): “Uit de verschillende gesprekken en analyses die we gedaan hebben wordt ook wel duidelijk dat het opzetten van het NGF in zekere zin ‘een experiment’ is. Het op dergelijke grote schaal wegzetten van geld op thema’s die gaan over innovatie, kennisontwikkeling en onderzoek is nog niet eerder gedaan in Nederland”.

288 Bijv. Interview 20; Interview 21. AEF (2023: 22) beschrijft de adviescommissie als “een lerende organisatie met een zelfregulerend vermogen”.

289 Interview 5; Interview 16; Interview 19.

290 Interview 14.

5.2 De uitvoering als blinde vlek

De ministers Hoekstra en Wiebes zien een fonds voor zich dat een looptijd heeft van tientallen jaren, waarbij de gefinancierde projecten een looptijd van meerdere jaren hebben. Veel gesprekspartners zijn dan ook kritisch op het feit dat de fase waarin de daadwerkelijke bijdrage aan het Nederlandse verdienvermogen moet plaatsvinden – namelijk in de uitvoering van de projecten – zo weinig politieke aandacht krijgt: “Het beoordelen van projecten vooraf is goed ingericht, de uitvoering niet. Dat is een enorme weeffout in het construct Nationaal Groeifonds”.²⁹¹ Dit beeld past in een vaker gehoorde klacht van mensen die bij uitvoeringsorganisaties werken, dat zij weinig invloed kunnen uitoefenen op de vormgeving van het beleid.²⁹² Het is alsof de vormgevers van het Nationaal Groeifonds zich instelden op een sprint, terwijl zij zich toch echt voor de marathon hadden opgegeven.

Wat betreft de uitvoering van innovatieprojecten, speelt hierbij het specifieke probleem dat er bij verschillende bezuinigingsoperaties na de financiële crisis van 2007-2009 capaciteit en deskundigheid bij de overheid is verdwenen. Een gesprekspartner geeft aan: “Voor het Topsectorenbeleid was er heel veel kennis aanwezig bij RVO, wat toen nog Agentschap NL heette. En ook in het ministerie was er veel kennis hoe je langjarig programma’s voor innovatie managet. Dat was bekend. Dat is gewoon in 2011 weggeveegd”.²⁹³ En ook omdat de omvang van de NGF-projecten niet past bij het standaard instrumentarium van de overheid, komt vooral de beleidsuitvoering in de knel: “Er is van tevoren niet nagedacht over het feit dat je een groot programma hebt, dat dat dus geperst moet worden in instrumenten die er niet geschikt voor zijn”.²⁹⁴ Bovendien geldt dat in principe alle ministeries projecten kunnen indienen voor de verschillende investeringscategorieën, terwijl deze niet allemaal even veel ervaring hebben met de financieringsinstrumenten.

Met name bij de projecten die binnen de R&D&I-pijler vallen, is het evident dat deze tijdens de looptijd van het traject nog behoorlijk kunnen veranderen. Daarbij is het dan de vraag hoe de overheid hiermee in de praktijk zal omgaan. Het is cruciaal dat de politiek en overheid hierbij de vinger aan de pols houden. Enerzijds is het noodzakelijk dat de projectuitvoerende organisaties een mate van flexibiliteit hebben om de koers bij te kunnen stellen. Anderzijds is het belangrijk dat tijdig ingegrepen wordt als projecten niet leveren of niet goed lopen. Ook hier is een link te leggen met inzichten uit de wetenschappelijke literatuur: “The appropriate question [...] is not whether a government can

291 Interview 12.

292 Zie bijvoorbeeld het recente boek van Pechtold & Snels 2024.

293 Interview 20.

294 Interview 20.

always pick winners – it shouldn't even try – but whether it has the capacity to let the losers go".²⁹⁵ Hoe de prikkels en deskundigheid op dit vlak georganiseerd moeten worden, is een cruciaal vraagstuk waar zowel de politiek als de ambtenarij mee lijken te worstelen.

Belangrijk om hierbij te vermelden is dat de adviescommissie in principe een rol speelt bij de monitoring en eventuele bijstelling van projecten. Uit de evaluatie van de adviescommissie door AEF blijkt echter dat er bij de betrokken partijen "geen eenduidig beeld [is] van de wijze waarop de monitoring ingevuld zou moeten worden en wie hier welke rol vervult".²⁹⁶ De onafhankelijke en deskundige blik van de adviescommissie kan helpen bij het analyseren van de voortgang van lopende projecten. Maar aangezien de betrokkenen verwachten dat NGF-projecten nog vele jaren zullen lopen, is het cruciaal om helder te krijgen hoe deze rol van de commissie ingevuld gaat worden, vooral op de lange termijn.

5.3 Een nadruk op ambtelijke veld- en proceskennis

In de literatuur over industrie- en innovatiebeleid wordt het belang van *embedded autonomy* benadrukt: "the government needs to have roots in the society ('embeddedness') but also has to have its own will and power ('autonomy') in order to be effective in its intervention".²⁹⁷ In de terminologie van een recent gepubliceerde WRR-discussienotitie over de deskundige overheid, is een goede 'deskundigheidsmix' hiervoor een belangrijke vereiste, waarbij onder andere vak-, veld-, proces- en uitvoeringskennis voorhanden is.²⁹⁸ Wat opvalt bij het Nationaal Groeifonds, is dat de politieke wens om voorstelontwikkeling, -beoordeling en -uitvoering zo veel mogelijk buiten het ambtelijk apparaat om te organiseren, zorgt voor een sterk accent op de proces- en veldkennis van ambtenaren.

De bewindslieden zien in de beoogde opzet van het NGF primair een procesrol voor overheidsorganisaties. De veronderstelling lijkt dat bij een inhoudelijker rol het risico op 'lobby's en hobby's' te groot zou worden, en dat het ambtelijk apparaat de benodigde deskundigheid zou ontberen. De bewindslieden beschouwen het als een noodzakelijk kwaad dat ministeries een rol spelen bij de ontwikkeling van voorstellen; liever zagen zij alles direct uit 'het veld' komen.²⁹⁹ De beoordeling van de voorstellen dient op afstand te gebeuren van de politiek. Daarbij zien zij ook een primair 'private' adviescommissie voor

295 Rodrik 2008.

296 AEF 2023: 12.

297 Rodrik 2008.

298 WRR 2024: 5.

299 Interview 4; Interview 23.

zich, terwijl het strenge CPB verder de kaders bewaakt.³⁰⁰ Het vraagstuk van de uitvoering van projecten staat überhaupt niet scherp op de radar.³⁰¹

Het NGF bouwt in dit opzicht voort op het sinds de jaren tachtig dominante idee dat de overheid innovatie en economische ontwikkeling niet zozeer inhoudelijk richting moet geven, maar daarvoor toch vooral de goede voorwaarden dient te creëren en primair als facilitator van privaat initiatief moet optreden. Vakinhoudelijke expertise, waaronder grondige kennis van bepaalde economische sectoren, is secundair aan goede proces- en veldkennis, waarmee de juiste partijen bij elkaar kunnen worden gebracht.³⁰² Ook binnen het NGF ligt de nadruk op deze vormen van deskundigheid. De *inhoudelijke* expertise voor de ontwikkeling van voorstellen ligt – ondanks de term ‘departementale route’ – primair bij de veldpartijen. De ministeries spelen een belangrijke rol, maar vooral bij de coördinatie van de verschillende partijen die bij een voorstel betrokken zijn.³⁰³ Bij de beoordeling van voorstellen speelt de staf-directie Nationaal Groeifonds (ministerie van EZK) een grote – en volgens veel gesprekspartners zeer waardevolle – rol.³⁰⁴ Ook hier zit die rol echter vooral op het proces, en niet op de inhoud: veel werk gaat zitten in het inschakelen en verwerken van externe expertise om de commissie te helpen met het beoordelingsproces.³⁰⁵ Bij de uitvoering en monitoring van projecten is er in principe evenmin inhoudelijke bemoeienis, maar kijken de departementen en uitvoeringsorganisaties vooral naar de mate waarin gefinancierde projecten hun beloftes nakomen.³⁰⁶

Met de nadruk op proces- en veldkennis lijkt de Nederlandse aanpak goed te scoren op ‘embeddedness’, ofwel inbedding: de verschillende ministeries weten over het algemeen de weg in ‘het veld’ en kunnen hier de juiste verbindingen leggen.³⁰⁷ Met de beperkte nadruk op inhoudelijke kennis bestaat echter wel het risico dat de overheid minder goed scoort op ‘autonomy’: zelfstandig de koers kunnen bepalen en bij kunnen sturen indien wenselijk. Daarbij geldt ook dat er een zelfbevestigend mechanisme kan spelen: omdat de overheid (en met name de politiek) niet gelooft dat overheidsorganisaties op het gebied van inhoudelijke deskundigheid een gelijkwaardiger partner kunnen worden van

300 Interview 4.

301 Interview 16.

302 Velzing 2013.

303 Interview 11.

304 Interview 9; Interview 12; Interview 15.

305 Interview 4.

306 Interview 16; Interview 20.

307 Al waarschuwen sommige gesprekspartners wel voor snelle roulatie van ambtenaren bij het ministerie van EZK.

de veldpartijen, zal dit ook niet gebeuren. Dat kan vooral gaan wringen aan de uitvoeringskant: hebben de partijen die de voortgang monitoren wel de juiste prikkels en deskundigheid om projecten bij te kunnen sturen (zie hierboven)?

5.4 Een grondig beoordelingsproces, maar ‘het politieke’ verdwijnt niet

Veel gesprekspartners roemen het beoordelingsproces van het Nationaal Groeifonds. Zij prijzen de onafhankelijkheid van de commissie richting zowel de politiek als de private sector, waarbij zij ook een expliciet kader heeft opgesteld om belangenverstremming te voorkomen. Een vaak gehoord aspect is dat de commissie ‘streng maar rechtvaardig’ optreedt, waarbij het CPB een zeer belangrijke rol speelt. Deze bevindingen komen overeen met conclusies uit recente evaluaties van het Nationaal Groeifonds.³⁰⁸ Een geïnterviewde geeft aan: “De commissie heeft ons in ieder geval toen best wel verbaasd. Want die hebben best wel veel afgewezen in de eerste ronde. Gewoon: nee, niet goed genoeg. Klaar. Basta. Ze waren echt extreem scherp. Zo scherp hadden wij het niet verwacht”.³⁰⁹ De gesprekspartners geven daarbij aan dat de verbeter suggesties van de adviescommissie, het CPB en externe experts zeer helpen om projecten naar een hoger niveau te brengen: “Ik denk dat het ad hoc bijeenbrengen van dit soort kennis en deskundigheden een uitstekend middel is om een redelijk generiek voorstel te kunnen beoordelen en evalueren en ook hele goede tips mee te geven”.³¹⁰

Een belangrijk aspect hierbij is de mix van verschillende type deskundigheden en achtergronden van de commissieleden. Een geïnterviewde geeft aan: “Een kracht van de commissie was dat er een mix was van mensen met kennis van buiten, maar ook wel mensen die gewoon Den Haag goed kennen”.³¹¹ Gesprekspartners benadrukken dat mensen als Laura van Geest en Jeroen Dijsselbloem een belangrijke rol speelden als ‘financiële waakhond’: “Je merkt wel een verschil tussen deelnemers, dat leden met een echt volledig privaat belang toch wel makkelijker geld uitgeven dan mensen die meer met het publieke belang erin zitten”.³¹² Tegelijkertijd geven zij aan dat mensen met een meer privaat profiel een belangrijk perspectief inbrengen, onder andere de aandacht voor de *governance* van het project en het idee van gefaseerde financiering: “Wat zij ook wel inbrachten, wat veel minder in het publieke domein aandacht krijgt: staat er ook een organisatie die het plan uit kan voeren? Daar is volgens mij in de commissie meer aandacht voor geweest dan je normaal in het publieke domein ziet”.³¹³

308 AEF 2023; Decisio 2023.

309 Interview 6.

310 Interview 21.

311 Interview 17.

312 Interview 3.

313 Interview 4.

Tegelijkertijd blijft het zoeken hoe recht gedaan moet worden aan ‘de politieke dimensie’ van dit soort grote investeringsbesluiten. Bij de opzet van het NGF trachten de bewindslieden Hoekstra en Wiebes nadrukkelijk om de politiek een zo beperkt mogelijke rol te geven bij het functioneren van het fonds. Binnen het kabinet en in het parlement gaan stemmen op om het NGF zo te organiseren dat de politiek niet meer aan het NGF-geld zou kunnen komen. Uiteindelijk is hier geen draagvlak voor.³¹⁴ Hoe dan ook streven de bewindslieden naar een zeer beperkte rol voor de politiek: politici mogen vooraf bepaalde kaders vastleggen, en alleen van het commissieadvies afwijken als positief geadviseerde voorstellen strijdig zijn met het kabinetsbeleid. Bovendien dienen de kaders niet al te sturend te zijn, want er moet geen ‘picking winners’-aanpak komen.³¹⁵ Ook de sterke nadruk die politici en ambtenaren leggen op de kwantitatieve beoordeling van projecten, past in het zoveel mogelijk willen ‘depolitiseren’ van de keuzes.

Het kabinet tracht hiermee de verantwoordelijkheid voor de keuzes primair te beleggen bij de adviescommissie. Wanneer het in een parlementair debat ten tijde van de totstandkoming van het NGF over mogelijke projecten gaat, geeft minister Hoekstra aan:

Waar ik van weg wil blijven [...] is een discussie over de vraag of het project A over kunstmatige intelligentie moet zijn of project B over nanotechnologie. En waarom dan niet project C over nanotechnologie of project D over kennisontwikkeling? Ik vind dat niet verstandig. Ik vind dat dat juist aan die commissie is en daarvoor gelden de criteria zoals we die hebben opgesteld. Wij hebben er als kabinet een groot vertrouwen in dat die commissie daar echt zorgvuldig en verstandig mee omgaat.³¹⁶

Het is volgens Hoekstra niet opportuun om af te wijken van het oordeel van de commissie, noch bij positief noch bij negatief advies:

Dan kan het kabinet in theorie nee zeggen, maar als het kabinet twee keer nee zegt, zal de commissie waarschijnlijk zeggen: “Laat dan maar zitten. Wij hebben er echt goed naar gekeken. Als het binnen de scope valt en het kabinet wil het toch niet doen, waarom zitten wij hier dan eigenlijk?” Als de commissie nee zegt, dan gaat het kabinet niet vervolgens alsnog ja zeggen.³¹⁷

314 Interview 4.

315 Interview 4; Interview 7.

316 Handeling II 2020/21, vergadernummer 9, item 4.

317 Handeling II 2020/21, vergadernummer 9, item 4.

Hoewel het kabinet en parlement formeel het laatste woord zouden hebben, is wel duidelijk wat de bewindslieden beogen: het beleggen van de politieke keuzes bij de adviescommissie.

In de praktijk blijkt dat het beoordelingsproces veel minder een ‘technisch’ vraagstuk is dan oorspronkelijk werd verwacht. De politieke en ambtelijke nadruk op een primair kwantitatief beoordelingsproces stuit op beperkingen. Degenen die bij het beoordelingsproces betrokken zijn, constateren dat er zo veel factoren een rol spelen dat een puur technische besluitvorming onmogelijk is: er zit een behoorlijke mate van subjectiviteit in. Een geïnterviewde geeft aan: “Bij de departementen is er zo’n idee dat je alles maar moet kunnen doorrekenen. En overigens ook bij politici. Er is bijna een onfeilbaar geloof in technocratie. En dat is heel kwalijk. Want daardoor leren ze eigenlijk af om op een andere manier beslissingen te maken. Alsof je kan berekenen wat de juiste beslissing zou moeten zijn. Ja, zo werkt het natuurlijk niet”.³¹⁸

Wat betreft democratische legitimiteit geldt daarbij dat de politieke wens om de besluitvorming te depolitiseren in zekere zin op gespannen voet staat met drie (beoogde) kenmerken van het fonds, namelijk: (1) grote investeringen in langlopende projecten, waarbij (2) de politiek vooraf slechts beperkt inhoudelijk sturende kaders biedt en waar (3) voorstelontwikkeling primair bottom-up dient te geschieden. Die spanning wordt eerst nog in bepaalde mate beperkt doordat de departementen betrokken zijn bij de voorstelontwikkeling, al is de inhoudelijke betrokkenheid zeker niet bij alle projecten even groot. Ook dan is de spanning zeker aanwezig, vooral bij de infrastructuurpijler in de eerste ronde: “Je kan niet over grootschalige infrastructuurprojecten gaan beslissen zonder dat daar democratische controle op zit”, aldus een geïnterviewde.³¹⁹ De spanning dient zich echter in sterke mate aan bij de subsidieroute die voor het eerst in de derde ronde (2023) geïntroduceerd wordt, waarbij in feite 2 miljard euro per jaar beschikbaar komt voor grote projecten waarbij een inhoudelijke publieke betrokkenheid vrijwel afwezig is.

Ook bij grote innovatie- en kennisontwikkelingsprojecten is er altijd sprake van een politieke dimensie. Zo kunnen grote investeringen in bepaalde technologieën padafhankelijkheden creëren waar later moeilijker van afgeweken kan worden: “Ik was wel verbaasd over de enorme bedragen, de enorme belangen, de relatie met allerlei grote maatschappelijke vraagstukken, dat dat in de luwte van het democratische proces in zo’n adviescommissie wordt besloten. Stel je stimuleert of je financiert een groot project wat in de klimaattransitie allerlei

technologie ontwikkelt. Ja, dat kun je niet geïsoleerd zien”.³²⁰ Daar komt bij dat de adviescommissie bij de beoordeling van voorstellen “niet werkt vanuit een inhoudelijk richtinggevende visie” waarbij “verschillende voorstellen zelfs tegenstrijdige invloeden op dit [duurzaam] verdienvermogen kunnen hebben”.³²¹ Vanwege de spanning die de drie hierboven genoemde principes creëren, lijkt het bij een eventuele voortzetting van het NGF wenselijk om ten minste één van de drie principes in de toekomst ter discussie te stellen.

5.5 Tot slot

Politiek opportunisme stond aan de wieg van het Nationaal Groeifonds; het lijkt het ook ten grave te dragen. Deze politieke vluchtigheid is een belangrijk punt van zorg, ook met het oog op de deskundigheid bij de overheid. Er zijn hierbij met name zorgen over het wegvloeien van kennis en ervaringen. Een gesprekspartner geeft aan: “We hebben net eigenlijk een beetje onze manier gevonden, heel veel dingen uitgevonden in het veld, heel veel capaciteit is erin gegaan om dingen te ontdekken, te leren met elkaar, dingen tot stand te brengen. Daar zit heel veel kapitaal ook in”.³²² Een andere geïnterviewde: “dat zou toch enorm zonde zijn van alle tijd en energie die er is ingestoken”.³²³ Voor de maatschappelijke opgaven waar Nederland voor staat, is het NGF uiteraard geen noodzaak: ook andere financieringsvormen en sturingsmechanismen zijn mogelijk.³²⁴ Maar wat betreft ervaring en deskundigheid lijkt een investeringsinstrument zoals het NGF niet iets dat je een aantal jaar ‘uit’ en daarna weer zonder problemen ‘aan’ kan zetten.

In elk geval zullen reeds gestarte NGF-projecten nog vele jaren lopen, dus politieke en ambtelijke aandacht voor de uitvoering zullen nodig blijven. Omdat het hier veelal gaat om langlopende en dynamische innovatieprojecten – ondanks de oorspronkelijk brede reikwijdte lijkt het NGF zich in de loop van de tijd primair als een R&D&I-fonds te hebben ontwikkeld – zal de opbouw en borging van inhoudelijke expertise van ambtenaren op deze terreinen van belang zijn om effectief betrokken te kunnen zijn. Ook dient meer duidelijkheid te komen over de rol van de adviescommissie bij de monitoring en advisering over de voortgang van lopende projecten. Maar zeker omdat projecten na verloop van tijd dichter in de buurt van ‘vermarkting’ komen is het ook essentieel dat de overheid de inzet van financieringsvormen overweegt die hier meer recht aan doen, zoals kredietverlening of risicodragend kapitaal. Dat zorgt ook voor *skin*

320 Interview 8.

321 AEF 2023.

322 Interview 13.

323 Interview 5.

324 Zie WRR 2023.

in the game, waardoor een grotere prikkel ontstaat bij de financierende partij om scherp te controleren op de voortgang.

Ook nu het erop lijkt dat het NGF niet zal worden verlengd en er geen nieuwe investeringsrondes zullen plaatsvinden, moet worden nagedacht over de vraag welke capaciteit de overheid wil hebben voor het industrie- en innovatiebeleid. De politieke dynamiek bij het investeringsbeleid is wel een aandachtspunt. Bij verschillende gesprekspartners bestaat de angst dat de benodigde investeringsagenda de komende periode weer een deuk gaat oplopen, terwijl wel gezien wordt dat het noodzakelijk is bepaalde veranderingen door te zetten. Dat is deels noodzakelijk vanwege de grote maatschappelijke opgaven waar Nederland voor staat: “De klimaattransitie, de energietransitie, de ruimtelijke ordening: zoals we het nu hebben ingericht, dat is toch niet levensvatbaar naar de toekomst toe?” En voor een ander deel is het noodzakelijk vanwege de internationale context waarin Nederland opereert: “Er is een wereld buiten ons waar overheden massaal inzetten op keuzes binnen industriebeleid”.³²⁵ Het risico is dat de Nederlandse overheid voornamelijk reactief zal handelen op het beleid van andere landen of de wensen van specifieke gevestigde industrieën. Met andere woorden, een meer sturende rol van de overheid ligt voor de hand, maar hoe kan die het beste worden vormgegeven?

Twee zaken lijken hierbij vooral van belang. Ten eerste de eerder genoemde balans in de ‘deskundigheidsmix’. We zien dat de Nederlandse overheid daarbij goed lijkt te scoren op het gebied van proces- en veldkennis. Voor de inhoudelijke expertise is de overheid echter voor een groot deel afhankelijk van externe partijen. Met het oog op de langlopende transitie waar Nederland voor staat, ligt het voor de hand dat de overheid ook zelf weer meer gaat inzetten op die inhoudelijke kennis. Ten tweede blijft de politieke rol een punt van aandacht. In het Nationaal Groeifonds is deze rol – met het oog op mogelijke verkeerde prikkels – zo beperkt mogelijk gemaakt. De recente ‘grepen in de kas’ lijken deze angst voor politiek opportunisme te bevestigen. En de huidige discussies over de toekomst van het fonds vergroten de spanning tussen politiek en veldpartijen, wat zeer schadelijk kan zijn voor toekomstige publiek-private samenwerkingsverbanden. Maar uiteindelijk is het investeringsbeleid ook een politiek vraagstuk: waar wil Nederland publieke middelen aan besteden en tegen welke voorwaarden? Dat kan nooit helemaal gedepolitiseerd worden. Naar de toekomst toe zal het dan ook niet zozeer zaak zijn om het parlement nog meer buiten de deur te houden, maar eerder om het beter te betrekken bij de vormgeving van een langetermijninvesteringsagenda. Dat vereist wel dat het parlement zich dan ook hier meer aan committeert.

Overzicht interviews

Gelet op de vertrouwelijke aard van de gesprekken zijn de interviews geanonimiseerd. De interviews vonden plaats in de periode september 2023-februari 2024.

Interview-nummer	Aantal respondenten (totaal: 35)	Primaire rol van geïnterviewde(n) bij NGF
Interview 1	1	Beoordeling
Interview 2	1	Externe expertise
Interview 3	1	Beoordeling
Interview 4	2	Beleidsvorming
Interview 5	1	Beleidsvorming
Interview 6	1	Beleidsvorming
Interview 7	2	Beleidsvorming
Interview 8	2	Externe expertise
Interview 9	1	Beoordeling
Interview 10	1	Projectontwikkeling en -uitvoering
Interview 11	1	Projectontwikkeling en -uitvoering
Interview 12	2	Externe expertise
Interview 13	3	Beoordeling
Interview 14	1	Beoordeling
Interview 15	1	Beoordeling
Interview 16	2	Projectontwikkeling en -uitvoering
Interview 17	1	Beoordeling
Interview 18	2	Projectontwikkeling en -uitvoering
Interview 19	1	Projectontwikkeling en -uitvoering
Interview 20	1	Projectontwikkeling en -uitvoering
Interview 21	1	Projectontwikkeling en -uitvoering
Interview 22	3	Projectontwikkeling en -uitvoering
Interview 23	1	Beleidsvorming
Interview 24	2	Projectontwikkeling en -uitvoering

Literatuurlijst

- Adviesraad voor Internationale Vraagstukken (AIV). (2022). *Slimme industrie-politiek: een opdracht voor Nederland in de EU*. Den Haag: AIV.
- Adviesraad voor Wetenschap en Technologie (AWT). (2003). *Backing Winners. Van generiek technologiebeleid naar actief innovatiebeleid*. Den Haag: AWT.
- Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en Innovatie (AWTI). (2016). *Flexibiliseren, differentiëren, scherper kiezen. Balans van de topsectoren 2016*. Den Haag: AWTI.
- Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en Innovatie (AWTI). (2020). *Briefadvies Nationaal Groeifonds*. Den Haag: AWTI.
- Aiginger, K., & Rodrik, D. (2020). Rebirth of industrial policy and an agenda for the twenty-first century. *Journal of industry, competition and trade*, 20, 189–207.
- Algemene Rekenkamer. (2013). *Bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer. (2014). *Besteding van aardgasbaten: feiten, cijfers en scenario's*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer. (2020). *Overleg op grond van art. 7.40 CW 2016 inzake de voorgenomen wijziging CW t.b.v. het creëren van een wettelijke grondslag voor het Nationaal Groeifonds*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Andersson Elffers Felix (AEF). (2023). *Evaluatie adviescommissie Nationaal Groeifonds. Eindrapportage – 10 oktober 2023*. Utrecht: AEF.
- Bijlage bij Besluit Wob-verzoek Investeringsfonds (EZK). (2020a). Document nummer 5. Sovereign Wealth Fund en versterken investeringen in onderzoek en innovatie.
- Bijlage bij Besluit Wob-verzoek Investeringsfonds (EZK). (2020b). Document nummer 12. Nota voorbereiding haardvuursessie 2 juli.
- Bijlage bij Besluit Wob-verzoek Investeringsfonds (EZK). (2020c). Document nummer 20a. MN-passage Investeringsfonds.
- Bijlage bij Besluit Wob-verzoek Investeringsfonds (EZK). (2020d). Document nummer 17a. Investeren voor de toekomst.
- Bijlage bij Besluit Wob-verzoek Investeringsfonds (EZK). (2020e). Document nummer 21. Vooroverleg Haardvuursessie MFIN.
- Bijlage bij Besluit Wob-verzoek Investeringsfonds (Financiën). (2020a). Document nummer 5. Concept-plan Delta 2030.docx.
- Bijlage bij Besluit Wob-verzoek Investeringsfonds (Financiën). (2020b). Document nummer 86. Advies 08_04 - uw voorstel tot oprichting van een SWF.docx.

- Bijlage bij Besluit Wob-verzoek Investeringsfonds (Financiën). (2020c). Document nummer 124. Oplegger en samenvatting van stukken naar aanleiding van brainstormsessie 2 op 8 april.docx.
- Bijlage bij Besluit Wob-verzoek Investeringsfonds (Financiën). (2020d). Document nummer 197. Bijlage 3 Ervaringen met Nederlandse en Internationale fondsen.docx.
- Bijlage bij Besluit Wob-verzoek Investeringsfonds (Financiën). (2020e). Document nummer 419. Overzicht Opzet Groeifonds.docx.
- Bijlage bij Besluit Wob-verzoek Investeringsfonds (Financiën). (2020f). Document nummer 1256. Samenloop Invest-NL en investeringsfonds.docx.
- Bijlage bij Besluit Wob-verzoek Investeringsfonds (Financiën). (2020g). Document nummer 1289. Verslag bespreking Investeringsfonds.docx.
- Blyth, M. (2002). *Great transformations: Economic ideas and institutional change in the twentieth century*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Brakman, S., & Van Witteloostuijn, A. (2021). *Wetenschapstoets op het Nationaal Groeifonds zoals beschreven in beleidsbrieven en begroting*.
- Brink, J. E., van den & Den Ouden, W. (2018). Invest-NL. Bankieren met € 2,5 miljard publiek geld; welke regels gelden er eigenlijk? *Nederlands Juristenblad*, 93(22), 1572–1578.
- Centraal Planbureau (CPB). (2021). *CPB-analyse voorstellen Nationaal Groeifonds Eerste beoordelingsronde 2021*. Den Haag: CPB.
- Centraal Planbureau (CPB). (2023) *Kwantificeren economische baten van R&D-beleid*. Den Haag: CPB.
- Chang, H. J., Andreoni, A., & Kuan, M. L. (2013). *International industrial policy experiences and the lessons for the UK*. Future of Manufacturing Project: Evidence Paper 4. Foresight, London: Government Office for Science.
- Commissie Nationaal Groeifonds. (2021). *Adviesrapport eerste beoordelingsronde*. Den Haag: Commissie Nationaal Groeifonds.
- Commissie Nationaal Groeifonds. (2022). *Adviesrapport tweede beoordelingsronde*. Den Haag: Commissie Nationaal Groeifonds.
- Commissie Nationaal Groeifonds. (2023). *Adviesrapport derde beoordelingsronde*. Den Haag: Commissie Nationaal Groeifonds.
- Couwenbergh, P. & Jongsma, M. (2024). Minister Adriaansens: ‘We moeten kiezen, anders gaan we verliezen’. *Financieel Dagblad*, 19 januari.
- De Bruijn, J. A. (1989). *Economische Zaken. Profiel van een ministerie*. Departementale Studies nr. 1. Den Haag: VUGA Uitgeverij BV.
- De Limburger. (2020). Minister: miljarden nodig om Nederland bereikbaar te houden. *De Limburger*, 27 november.

- Decisio. (2023). *Tussentijdse evaluatie Nationaal Groeifonds. Eindrapportage*.
- Devilee, J. E. (2021). Wat hebben de Herstelbank en Invest-NL met elkaar te maken? *Ondernemingsrecht* 2021/11.
- Diederer, P. (2013). *Ervaringen met bedrijvenbeleid* (WRR-webpublicatie No. 73). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Est, R. van, & Deuten, J. (2024, te verschijnen). *The politics of innovation policy in the Netherlands*.
- Hall, P. A. (2013). The political origins of our economic discontents. In M. Kahler, & D. Lake (Eds.), *Politics in the new hard times: the great recession in comparative perspective* (pp. 129-149). Ithaca, NY & London: Cornell University Press.
- Handeling II 2019/20, vergadernummer 49, item 36. Plenair debat over Groeibrief van het kabinet. 04-02-2020.
- Handeling II 2020/21, vergadernummer 7, item 27. Algemene Financiële Beschouwingen. 29-09-2020.
- Handeling II 2020/21, vergadernummer 9, item 4. Algemene Financiële Beschouwingen. 01-10-2020.
- Handeling II 2021/22, vergadernummer 92, item 6. Plenair debat Voorjaarsnota 2022. 15-06-2022.
- Handeling II 2022/23, vergadernummer 3 item 7. Algemene Politieke Beschouwingen, 22-09-2022.
- Handeling II 2023/24, vergadernummer 8, item 3. Algemene Financiële Beschouwingen. 04-10-2023.
- Horde, C. de. (2024a) Nationaal Groeifonds op slot na stemming Tweede Kamer. *Financieel Dagblad*, 19 maart.
- Horde, C. de. (2024b) €2,5 mrd voor gebied rond ASML-hoofdkwartier. *Financieel Dagblad*, 28 maart.
- Jacobs, B. (2020). *Position Paper Rondetafelgesprek – Nationaal Groeifonds*. Den Haag: Tweede Kamer.
- Kamerstuk II 2009/10, 32050, nr. 2. Initiatiefnota. Een nieuwe Nationale Investeringsbank.
- Kamerstuk II 2009/10, 32050, nr. 3. Brief van de ministers van Financiën en Economische Zaken. Een nieuwe Nationale Investeringsbank.
- Kamerstuk II 2019/20, 29 696, nr. 7. Brief van de minister van Economische Zaken en Klimaat. Structurele duurzame economische groei.
- Kamerstuk II 2019/20, 29 696, nr. 8. Motie van het lid Futselaar over een gebalanceerde verdeling van de middelen uit het investeringsfonds over de landsdelen.
- Kamerstuk II 2019/20, 35 300, nr. 1. Nota over de toestand van 's Rijks Financiën.

- Kamerstuk II 2019/20, 35 300, nr. 83. Nota over de toestand van 's Rijks Financiën; Brief regering; Nationaal Groeifonds.
- Kamerstuk II 2020/21, 35 570^{XIX}, nr. 1. Vaststelling van de begrotingsstaat van het Nationaal Groeifonds (^{XIX}) voor het jaar 2021.
- Kamerstuk II 2020/21, 35 570^{XIX}, nr. 25. Verslag van een notaoverleg, gehouden op 2 december 2020, over Nationaal Groeifonds.
- Kamerstuk II 2020/21, 35 570, nr. 13. Motie van de leden Klaver en Segers over de invulling van het Nationale Groeifonds ten aanzien van klimaatverandering en inspraak van komende generaties.
- Kamerstuk II 2020/21, 35 570, nr. 49. Nota over de toestand van 's Rijks Financiën. Lijst van vragen en antwoorden.
- Kamerstuk II 2020/21, 35 570-IX, nr. 3. Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (^{IXB}) en de begrotingsstaat van Nationale Schuld (^{IXA}) voor het jaar 2021. Bijlage bij Nader Rapport inzake de begroting 2021. Betreft: Advies Raad van State d.d. 7 september 2020 No. W06.20.0311/III.
- Kamerstuk II 2020/21, 35 570-^{XIX}, nr. 23. Brief van de ministers van Financiën en van Economische Zaken en Klimaat. Vaststelling van de begrotingsstaat van het Nationaal Groeifonds (^{XIX}) voor het jaar 2021.
- Kamerstuk II 2020/21, 35 570-^{XIX}, nr. 27. Vaststelling van de begrotingsstaat van het Nationaal Groeifonds (^{XIX}) voor het jaar 2021; Brief regering; Nationaal Groeifonds: Overzicht voorstellen.
- Kamerstuk II 2020/21, 35 570-IX, nr. 11. Motie van de leden Alkaya en Nijboer over een afzonderlijke instellingswet voor het Groeifonds.
- Kamerstuk II 2021/22, 35 976, nr. 19. Motie van de leden Grinwis en Heinen over de subsidieregeling gereed hebben vóór openstelling van de toegangspoort voor de derde ronde.
- Kamerstuk II 2021/22, 35 976, nr. 28. Najaarsnota 2021. Verslag van een wetgevingsoverleg.
- Kamerstuk II 2021/22, 35 976, nr. 6. Regels inzake instelling van een Nationaal Groeifonds (Wet Nationaal Groeifonds). Nota naar aanleiding van het verslag.
- Kamerstuk II 2021/22, 36 120, nr. 1. Voorjaarsnota 2022; Brief regering; Voorjaarsnota 2022.
- Kamerstuk II 2022/23, 35 976, nr. 29. Tijdelijke regels inzake instelling van een Nationaal Groeifonds (Tijdelijke wet Nationaal Groeifonds); Brief regering; Doelstelling Nationaal Groeifonds.
- Kamerstuk II 2022/23, 36 200 L, nr. 7. Brief regering. Reactie op verzoek commissie over monitoring en evaluatie van het Nationaal Groeifonds.
- Kamerstuk II 2022/23, 36 200, nr. 17. Motie van de leden Hermans en Pieter Heerma over een op het energie-intensieve mkb toegespitste toereikende compensatieregeling voor de vaste energielasten.

- Kamerstuk II 2022/23, 36 200, nr. 42. Motie van het lid Van der Staaij c.s. over de Westerscheldetunnel uiterlijk per 2025 tolvrij maken voor personenauto's en motoren.
- Kamerstuk II 2022/23, 36 200-L, nr. 12. Bijlage bij Kamerstuk. Evaluatieplan ter voldoening aan staatssteunregels ivm Subsidieregeling Nationaal Groeifonds.
- Kamerstuk II 2022/23, 36 200-L, nr. 12. Bijlage bij Kamerstuk. Planning beleidsevaluaties Nationaal Groeifonds ten behoeve van Europese Commissie bij Evaluatieplan.
- Kamerstuk II 2022/23, 36 200-L, nr. 12. Vaststelling van de begrotingsstaat van het Nationaal Groeifonds voor het jaar 2023; Brief regering; Evaluatieplan Subsidieregeling Nationaal Groeifonds.
- Kamerstuk II 2022/23, 36 360-xix, nr. 1. Jaarverslag en Slotwet van het Nationaal Groeifonds 2022.
- Kamerstuk II 2023–2024, 36 410 A, nr. 1. Vaststelling van de begrotingsstaat van het Mobiliteitsfonds voor het jaar 2024. Voorstel van wet.
- Kamerstuk II, 2023/24, 36 410, nr. 14. Motie van het lid Hermans c.s. over het met een jaar verlengen van de huidige korting en het eenmalig niet indexerend van de benzine- en dieselaccijnzen.
- Kattel, R., Drechsler, W., & Karo, E. (2022). *How to make an entrepreneurial state: Why innovation needs bureaucracy*. Yale University Press.
- Lepont, U., & Thiemann, M. (2024). The European Investor State: Its characteristics, genesis, and effects. *Competition & Change*, <https://doi.org/10.1177/10245294231215481>.
- Mazzucato, M. (2013). *The entrepreneurial state: Debunking public vs. Private sector myths*. Penguin Books.
- Mertens, D., Thiemann, M., & Volberding, P. (Eds.). (2021). *The reinvention of development banking in the European Union: Industrial policy in the single market and the emergence of a field*. Oxford University Press.
- Ministerie van EZK. (2019). Toespraak minister Wiebes over de Staat van Economie. Den Haag: Ministerie van EZK.
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). (2022). *Introductiedossier 2021 - Inhoudelijke Overdracht*. Den Haag: Ministerie van IenW.
- Nieuwsuur. (2022). Wie krijgen de 6 miljard euro uit het Nationaal Groeifonds?
- Pechtold, A. & Snels, B. (2024). *Tot uw dienst. Tegenspraak door publieke dienstverleners*. Prometheus.
- Peet, J., & Nijhof, E. (2015). *Een voortdurend experiment, overheidsbeleid en het Nederlandse bedrijfsleven*. Amsterdam: Boom Uitgevers.
- Posthuma, J. F. (1955). *Tien jaar Herstelbank In: Tien jaar economisch leven in Nederland; Herstelbank 1945-1955*. Den Haag: Martinus Nijhoff.
- Raes, S., Van Sinderen, J., Van Winden, P., & Biessen, G. (2002). Het maken van economisch beleid: de rol van AEP in de afgelopen 50 jaar. *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 24(1), 7–50.

- Rathenau Instituut. (2020) *Groeifonds vraagt om zelfbewuste partnerschappen in kennis- en innovatie-ecosystemen*. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Regeling van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 11 juli 2022, nr. WJZ/ 22018415, houdende regels voor de verstrekking van subsidie uit het Nationaal Groeifonds (Subsidieregeling Nationaal Groeifonds).
- Rodrik, D. (2008). *Normalizing industrial policy*. Commission on Growth and Development. Working Paper no. 3.
- Schotman, H. G. (1985). *Investeringsgedrag van ondernemers: een onderzoek naar de factoren die het investeringsgedrag van ondernemers bepalen en de invloed van de overheid daarop*. [Dissertatie, Technische Hogeschool Eindhoven]. TUE Research Portal.
- SEO Economisch Onderzoek. (2021). *Notitie Beoordeling onderbouwing bbp-effecten R&D&I voorstellen*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Stellinga, B. (2012). *Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Stellinga, M. & Kalse, E. (2020). Hoe Wopke Hoekstra vast bleef houden aan zijn zelfbedachte fonds. *NRC*, 9 juli.
- Stigler, G. J. (1971). The theory of economic regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), 3–21.
- Velzing, E. (2013). *Innovatiepolitiek: Een reconstructie van het innovatiebeleid van het ministerie van Economische Zaken van 1976 tot en met 2010*. [Dissertatie, Universiteit van Amsterdam]. UvA-Digital Academic Repository.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2013). *Naar een lerende economie* (WRR-rapport No. 90). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2023). *Goede zaken. Naar een grotere maatschappelijke bijdrage van ondernemingen* (WRR-rapport No. 107). Den Haag: WRR.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2024). *Discussienotitie deskundige overheid*. Den Haag: WRR.
- Wolf Jr, C. (1993). *Markets or governments: Choosing between imperfect alternatives*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Woltring, N. (2023). *De marktconforme verzorgingsstaat 1989-2008*. Proefschrift. Universiteit Utrecht.
- Zanden, J. L. van (1997). *Een klein land in de 20e eeuw: economische geschiedenis van Nederland 1914-1995*. Utrecht: Het Spectrum.

Leren investeren

Lessen uit de ontwikkeling
van het Nationaal Groeifonds

WRR