

Toets conform artikel 3.1 Comptabiliteitswet 2016 (hierna: 3.1 CW)



Oordeel op basis van externe toetsing: Prof. dr. Steven Brakman, hoogleraar International Economics (Rijksuniversiteit Groningen), prof. dr. Arjen van Witteloostuijn, decaan School of Business and Economics (Vrije Universiteit Amsterdam)

Rapporteur commissie EZK: Het lid Wiersma

Contactpersoon: Huib van der Kroon (h.vdkroon@tweedekamer.nl; 06 21703740)

Wetenschapstoets op het Nationaal Groeifonds zoals beschreven in beleidsbrieven en begroting (zie sub 1)


Legenda:  voldoende  verdient aandacht  verbeterpunt

Onderdeel	Oordeel	3.1 CW-informatie in het voorstel) (steekwoorden)	Verbetersuggesties o.b.v. wetenschappelijke kennis (steekwoorden)
Vindbaarheid van 3.1 CW-informatie		<ul style="list-style-type: none"> De Kamerbrief Nationaal Groeifonds van 7 september 2020 bevat een bijlage met 3.1CW-informatie (bijlage L, pagina 38). Naast de overzichtstabel is uitvoeriger 3.1CW-informatie verspreid over enkele beleidsstukken, namelijk de genoemde brief van 7 september, een brief van 1 december 2020 en de begroting van het fonds. Een bredere (probleem)analyse van (beperkte) economische (productiviteits)groei in Nederlands staat in de Kamerbrief over groeistrategie voor Nederland. 	N.v.t.
1. Maatschappelijke opgave (bedoeling)		<ul style="list-style-type: none"> De maatschappelijke opgave is beschreven. Het centrale doel is het verhogen van het (structureel) groeivermogen bbp op de langere termijn (20-30j), via een hogere productiviteit (Kamerbrief Nationaal Groeifonds, bijlage L, pagina 38). Gesteld wordt dat daartoe forse investeringen nodig zijn, om te voorkomen dat "toekomstige generaties met een ontoereikend en verouderd verdienmodel opgescheept zitten" (Brief december, p1). Kansen worden gezien in (1) kennisontwikkeling, (2) R&D en innovatie en (3) infrastructuur. Gesteld wordt dat de groei geen doel op zich is, maar een middel om maatschappelijke doelstellingen en welvaart in brede zin te bevorderen (Kamerbrief Groeifonds, p2). Ter toetsing hierop wordt gekeken naar o.a. een efficiënte CO₂-prijs, een generatietoets en naar betrokkenheid van een 'Raad voor de Toekomst' (Kamerbrief 1 december, p2). 	<ul style="list-style-type: none"> De beschreven maatschappelijke opgave is herkenbaar. het Nationaal Groeifonds (NGF) richt zich op de al langer stagnerende productiviteitsgroei.¹ De ambitie om via het NGF maatregelen te nemen om het structurele groeipad van de economie te verhogen is herkenbaar en verstandig. Groeifonds is voortzetting structuurbeleid, waarvan effectiviteit niet vaststaat. <ul style="list-style-type: none"> Structuurbeleid beoogt via overheidsingrijpen de structuur van de economie op lange termijn te beïnvloeden om de potentiële groei (groeipad) te vergroten. De effectiviteit van structuurbeleid staat niet vast. In de afgelopen decennia zijn diverse vormen van dit beleid gevoerd; deze zijn nooit op 'succes' geëvalueerd.² Overheid noch markt zijn in staat vooraf toekomstige winnaars aan te wijzen, vanwege fundamentele onzekerheid. De betekenis van innovaties is vooraf niet vast te stellen.³ Focus op alleen productiviteitsgroei en bbp is onvoldoende. Bij het NGF

¹ Zie bijvoorbeeld CPB (2017): <https://www.cpb.nl/publicatie/de-vertraging-van-de-productiviteit-feiten-voor-nederland>. In deze studie wordt de Nederlandse productiviteitsontwikkeling vergeleken met die in andere landen. De studie laat zien dat sprake is van een wijdverspreide vertraging in de productiviteitsgroei. In de bekende studie van Gordon (2016) wordt het historisch perspectief benadrukt. Vooral in de jaren 50 en 60 van de vorige eeuw piekte de productiviteitsgroei. Daarna zette een gestage daling in. Zie Gordon, R.J. (2016), *The Rise and Fall of American Growth: The US standard of Living since the Civil War (How America's high standard of living came to be and why future growth is under threat)*, Princeton University Press, Princeton.


² *Plaats en toekomst van de Nederlandse Industrie* wordt apart vermeld omdat dit rapport opvallend diep ingaat op de onderbouwing van structuurbeleid, waarbij wordt teruggegrepen op de economische literatuur: <https://library.oapen.org/handle/20.500.12657/34311>. Een meer recent voorbeeld is het topsectorenbeleid: <https://www.rvo.nl/onderwerpen/innovatief-ondernemen/topsectoren>. Nederland kent een lange traditie van structuurbeleid. Na WOII zijn diverse industriënota's geschreven, zijn diverse structuurfondsen opgericht (zoals het FES), en zijn diverse stimuleringsinstrumenten ingevoerd en weer afgeschaft (bijvoorbeeld de WIR). Een goede evaluatie van al deze pogingen van structuurbeleid heeft niet plaatsgevonden.

³ Zie echter het werk van Mariana Mazzucato, waarin wordt betoogd dat dit wel degelijk mogelijk is: *The Mission Economy: A moonshot guide to changing capitalism*, 2021, Allen Lane. Een andere in beleidskringen populaire econoom is Michael Porter. Zijn pleidooi om clusters te creëren is aantrekkelijk. Beleidsmakers hopen op een toekomstig 'Silicon Valley.' In 'California Dreaming' fileert Gilles Duranton de ratio achter het clusterbeleid ('California Dreaming': The feeble Case for Cluster Policies, *Review of Economic Analysis*, 2011, 3: 3-45).

			<p>staat de structurele verhoging van het bbp-groei-pad als criterium centraal. Hierbij zijn drie kanttekeningen te plaatsen: (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; (c) het bbp biedt een te smalle invulling van het welvaartsbegrip, met veronachtzaming van andere relevante dimensies.⁴ Praktischer dan het bbp is daarom om standaard maatschappelijke kosten-batenanalyses toe te passen, waarin ook andere dimensies worden meegewogen.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Aanbeveling 1: geef via maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's) brede welvaart een centrale en expliciete rol. Door brede maatschappelijke kosten-batenanalyses kan naar de impact op meerdere dimensies worden gekeken. Dat biedt ook betere aanknopingspunten in de selectie van projecten en later voor monitoring en effectmeting. ○ Aanbeveling 2: onderbouw de beleidstheorie en benut ervaringen met 'structuurbeleid'. Breng de ervaringen met en opbrengsten van structuurbeleid in Nederland via (evaluatie)onderzoek in kaart.
<h2>2. Ingezette beleidsinstrumenten</h2>		<ul style="list-style-type: none"> ○ Het Nationaal Groeifonds zelf is het instrument en kent drie artikelen, elk gericht op een van de benoemde investeringsthema's (Begroting, p3). Met het fonds worden projecten of programma's gefinancierd die dienen bij te dragen aan groei van de productiviteit en welvaart. ○ In de stukken wordt ingegaan op hoe projecten worden geselecteerd. Een toegangspoort en onafhankelijke commissie spelen een belangrijke rol (Kamerbrief Groeifonds, p6-8). ○ In de selectieprocedure vindt ook externe toetsing plaats met een speciale rol voor het CPB (Kamerbrief Nationaal Groeifonds, p. 6). ○ Additionaliteit ten opzichte van het bestaande instrumentarium wordt beperkt uitgelegd. Argumenten zijn 1) de langetermijnfocus, 2) de schaalessprong die het oplevert en 3) de selectie van projecten door een onafhankelijke commissie (Brief Groeifonds bijlage L, p. 38). Specifiek wordt nog ingegaan op de additionaliteit van het fonds ten opzichte van InvestNL. ○ Begin januari zijn deze voorstellen naar de onafhankelijke commissie doorgeleid ter beoordeling 	<ul style="list-style-type: none"> ○ De investeringsthema's zijn in lijn met de wetenschappelijke inzichten. Economische groei moet uiteindelijk vooral komen uit een verhoging van de productiviteit via investeringen in (1) kennisontwikkeling, (2) R&D en innovatie en (3) infrastructuur. Immers: meer groei door extra inzet van arbeid en kapitaal is beperkt. ○ Het NGF kent drie aandachtspunten t.g.v. onvoldoende aandacht voor marktfalen, fundamentele onzekerheid en de bevoordeling van insiders versus outsiders. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Het is van belang overheidsingrijpen te onderbouwen met een verwijzing naar marktfalen.⁵ Dat gebeurt nu niet. Als markten goed functioneren, ervaren marktpartijen prikkels om de 'juiste' keuzes te maken. De rol van de overheid is dan gelegen in het optimaal laten functioneren van de markt (reduceren belemmeringen via scheppen van de voorwaarden). ▪ Het NGF zou fundamentele onzekerheid en de onmogelijkheid om vooraf winnaars te selecteren explicieter moeten erkennen in de opzet en uitwerking (o.a. via een portefeuilenadering, zie hieronder) ▪ De gekozen opzet van het fonds brengt het risico met zich mee dat vooral grotere, gevestigde partijen (<i>insiders</i>) geselecteerd worden, terwijl meer radicale vernieuwing voor een belangrijk deel van kleinere, nieuwere partijen (<i>outsiders</i>) komt. ○ Aanbeveling 3: toets vooraf op marktfalen om het risico op verkeerde selectie te verkleinen. Het is van belang dat indieners duidelijk maken waarom het fonds nodig is om de investering te doen, met een verwijzing

⁴ Het CBS heeft recent een Monitor Brede Welvaart geïntroduceerd waarbij welvaart langs verschillende dimensies wordt omschreven: <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2020/21/monitor-brede-welvaart-de-sustainable-development-goals-2020>




⁵ Hier worden gemakshalve niet-optimaal geïnternaliseerde externe effecten zoals milieuproblemen of -schade onder marktfalen gerekend.

			<p>naar marktfaalen. Pas als de onderliggende knelpunten duidelijk zijn, kan een investering uit het fonds een gerichte oplossing bieden.</p> <ul style="list-style-type: none"> o Aanbeveling 4: maximaliseer impact door te kiezen voor een portfolioaanpak. Vanwege fundamentele onzekerheid is het verstandig in te zetten op een brede, gebalanceerde portfolio, in de wetenschap dat een deel van projecten minder succesvol zal zijn. o Aanbeveling 5: borg de deelname en kans op succes van kleine en onervaren indieners. <ul style="list-style-type: none"> ▪ De huidige opzet maakt dat kleine en onervaren indieners op achterstand staan t.o.v. de 'usual suspects' (<i>insiders</i>). ▪ Heroverweeg daarom de samenstelling van de commissie (voorkom dominantie van <i>insiders</i>). Innovatie komt namelijk niet zelden van <i>outsiders</i>.⁶ ▪ Overweeg een faciliteit op te richten die het fonds bij <i>outsiders</i> onder de aandacht brengt en helpt met het opstellen en indienen van voorstellen.
<h4>4 Doeltreffendheid</h4>		<ul style="list-style-type: none"> o Het gestelde doel op het niveau van het fonds is niet SMART, namelijk: bijdragen aan het verdienvermogen van Nederland, of structureel bbb. Zie punt 1 van dit formulier. o Op het niveau van de projecten of programma's zijn ook geen SMART doelen, maar wel toetsingscriteria. Via die criteria wordt o.a. een invulling gegeven aan een brede(r) welvaartperspectief. o Die toetsingscriteria zijn nader uitgewerkt in de Brief Groeifonds, bijlage B en C (pp. 15-19), waarbij B ziet op de formele toetsing op de indieningsvoorwaarden, en C op de selectie door de commissie. o Aanbeveling 6: geef op macroniveau een indicatie van een (realistische) bbb-groeiambitie. Dit kan weliswaar niet een-op-een worden gerelateerd aan het NGF, maar is wel een behulpzame referentie voor monitoring en evaluatie. Zie bijvoorbeeld de landenanalyses van IMF, CPB (houdbaarheid) en OESO. o Aanbeveling 7: werk systematiek uit om de impact op portfolioniveau vast te stellen. Het is onduidelijk hoe nu de opgetelde impact van alle projecten in de portfolio's onder de drie thema's van het fonds kan worden vastgesteld. En naar welke dimensies dan wordt gekeken (bbb, productiviteit, brede welvaart, schaa sprong). Hiervoor is een systematiek nodig. Idealiter omvat dit ook vooraf gestelde referentiewaarden (doelen) waaraan getoetst kan worden. 	<ul style="list-style-type: none"> o Aanbeveling 1 en 2 leggen basis voor toets op doeltreffendheid. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Effecten en lessen van het eerder gevoerde structuurbeleid t.a.v. doeltreffendheid zijn nog niet in beeld. Een gerichte evaluatie kan helpen die inzichten te genereren. ▪ Het bbb-criterium biedt beperkte mogelijkheden om vooraf projecten op te selecteren,⁷ alsmede om achteraf de doeltreffendheid vast te stellen. MKBA's kunnen benut worden om concretere en beter toetsbare doelen en/of uitkomsten te formuleren. Het CPB heeft veel ervaring met MKBA's.⁸ ▪ Wanneer alle voorstellen voorzien zijn van een brede analyse van maatschappelijke kosten en baten, komt dit de transparantie van de besluitvorming ten goede: hoe en op welk basis zijn voorstellen gerangschikt en geprioriteerd? o Aanbeveling 3-5 randvoorwaardelijk voor doeltreffendheid. <ul style="list-style-type: none"> ▪ De toets op marktfaalen, het inzetten op een portfolioaanpak en het verbeteren van de kansen van <i>outsiders</i> komen de doeltreffendheid van het beleid ten goede. ▪ Daarbij is het wenselijk dat goed inzichtelijk wordt gemaakt voor de Tweede Kamer hoe deze aanbevelingen in de praktijk zijn toegepast.

⁶ van der Mandele, H. C. & A. van Witteloostuijn (2013), *Free to Fail: Creative Destruction Revisited*, Edward Elgar Publishing.

⁷ Deze gedachtengang is overtuigend uitgewerkt in het nog altijd actuele werk van de beroemde Nobelprijswinnaar Friedrich von Hayek (zie de toegankelijke uitleg in Mandele, H. van der & A. van Witteloostuijn (2010), *Economen uit het verleden over de crisis van het heden*, Amsterdam: Aspekt). In dit verband is het 1999-interview van BBC-interviewer Jeremy Paxman met David Bowie illustratief. Bowie voorspelt tegenover een sceptische Paxman de toekomstige invloed van Internet: <https://twitter.com/ij/status/1321753647147933697>.

⁸ Zie: <https://www.cpb.nl/onderwerp/kosten-batenanalyses>. Voor dergelijke kosten-batenanalyses moeten uiteraard middelen beschikbaar worden gesteld.

<p>5 Doelmatigheid</p>		<ul style="list-style-type: none"> ○ In de ogen van het Kabinet is de doelmatigheid geborgd door de beoordelingsprocedure en – systematiek. (Kamerbrief Groeifonds, bijlage L, p. 38). ○ Daarvoor zijn uitgangspunten benoemd, maar onduidelijk is hoe dat precies in de praktijk zal worden toegepast (Kamerbrief Groeifonds, bijlage B en C, pp. 15-19). ○ Gegeven de diversiteit aan soorten projecten en programma's is niet duidelijk hoe de commissie projecten tegen elkaar af kan wegen en/of kan sturen op een bredere portfolio aan investeringsvoorstellen. ○ Er is wel specifiek gekeken naar de samenloop van de lage rente met het oog op financierbaarheid (Brief Groeifonds, bijlage H, p. 29). 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Doelmatigheid hangt af van de kosten i.r.t. opbrengsten: die kosten kunnen variëren. <ul style="list-style-type: none"> ▪ De totale kosten van de overheid zijn afhankelijk van de financierings- en rentekosten die worden gemaakt. Die kunnen fluctueren. ▪ Daarnaast kan sprake zijn van onvoorziene <i>exit</i>kosten bij lang doorlopende projecten en daaraan gerelateerde exploitatiekosten (zie sub 6). ○ Doelmatigheid hangt ook af van synergie met reguliere publieke investeringen. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Investerings vanuit het NGF op de genoemde thema's staan niet op zichzelf. De overheid doet ook andere investeringen in <i>R&D</i>, kennisontwikkeling (leven lang leren) en infrastructuur ▪ De mate waarin sprake is van duidelijke toegevoegde waarde van het NGF ten opzichte van reguliere investeringen is bepalend voor de doelmatigheid van het NGF. ▪ Hier lijkt o.a. het vooralsnog beperkt gedefinieerde begrip schaalessprong een belangrijke rol te spelen. ○ Aanbeveling 8: analyseer rentescenariò's. De kosten voor het fonds zijn voor een deel afhankelijk van de financierings- en rentekosten. De rentekosten zijn momenteel laag, maar het is van belang deze blijvend te analyseren in relatie tot de doelmatigheid van investeringen. ○ Aanbeveling 9: maak toegevoegde waarde t.o.v. regulier beleid duidelijk. M.n. bij grotendeels publieke investeringen moet worden beargumenteerd hoe investeringen vanuit het fonds zich verhouden tot investeringen via regulier beleid.
<p>6 Financiële gevolgen voor het Rijk</p>		<ul style="list-style-type: none"> ○ In de begroting zijn de financiële gevolgen voor het Rijk uitgewerkt en beschreven (begroting, p. 3). Die begroting is inmiddels door het parlement geaccordeerd. ○ Met de huidige begroting mag voor 4 miljard euro aan verplichtingen worden aangegaan. Daarvan komt dit jaar 1 miljard tot uitbetaling. Door het fondskarakter blijven onbestede middelen behouden voor latere jaren. ○ Uitvoeringskosten bedragen naar schatting jaarlijks tussen de 4 en 6 miljoen euro (zie begroting, p. 3). ○ In de Kamerbrief van 1 december zijn toezeggingen gedaan over de financiële systematiek (zie pp. 3-4). Totdat er een instellingswet is lopen uitgaven via departementale begrotingen. Daarna kan ook rechtstreeks vanuit het fonds geïnvesteerd worden. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Aanbeveling 10: schep vooraf heldere kaders over verdeling kosten en baten. <ul style="list-style-type: none"> ▪ De verdeling van kosten en baten tussen betrokken partijen is niet uitgewerkt. Het risico lijkt bij het Rijk te belanden, zonder dat gesubsidieerde (private) partijen daarvan een redelijk deel op zich nemen. De 'matching' door andere (private) partijen is niet duidelijk. ▪ Het stellen van voorwaarden aan 'matching' kan helpen het commitment van indieners, en daarmee de kans op succes, te vergroten. ○ Aanbeveling 11: neem onzekerheid over financierings- en exitkosten in beschouwing. Grotere aandacht voor <i>exit</i>kosten is wenselijk. Stel dat met het NGF wordt gestopt, zijn dan langjarige verplichtingen aangegaan? Zo ja, welke partijen nemen welk aandeel op zich? Dat geldt voor investeringen die mogelijk een langere looptijd (blijken te) hebben, maar ook voor langjarige exploitatiekosten van doorlopende activiteiten.
<p>7 Financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren en derden</p>		<ul style="list-style-type: none"> ○ Het Kabinet stelt dat vooralsnog geen financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren bekend zijn maar dat "<i>deze zich eventueel voor kunnen doen afhankelijk van de gekozen projecten</i>" (Kamerbrief Groeifonds, bijlage L, p. 38) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Zie voorgaand punt: schep heldere kaders vooraf over verdeling kosten en baten. Het NGF lijkt (in elk geval ten dele) mengvormen van publiek-private investeringen voor ogen te hebben, maar de bestanddelen publieke financiering en private financiering zijn niet duidelijk.

8 Evaluatiepara- graaf: leren, bijsturen, verantwoorden

- o Behalve de direct gerelateerde uitvoeringskosten (beoordeling en beheer) is er geen inschatting van de **kosten bij derden** voor het opstellen van plannen (bij publieke en private partijen).

- o **Zie ook aanbeveling 5.** Een faciliteit voor kleinere en onervaren indieners kan voorkomen dat de 'indieningskosten' een onnodige belemmering vormen.



- o Er is aangegeven dat het Groeifonds elke vijf jaar wordt geëvalueerd. Daarnaast is aangegeven dat na twee jaar een evaluatie plaats zal vinden met aandacht voor de governance. ([Kamerbrief](#), bijlage L, p. 38). De **manier waarop geëvalueerd** wordt is niet nader uitgewerkt.
- o De monitoring is belegd bij de commissie: "*De commissie opereert zelfstandig en beslist over haar eigen werkwijze en gebruik van analytische methoden. Het takenpakket omvat o.a. monitoring van de voortgang van de investeringen en werkzaamheden*".
- o Daarmee is het vooralsnog **niet duidelijk hoe gemonitord wordt**. Te lezen valt dat de commissie vooral verantwoordelijk is voor projecten die direct vanuit het fonds zijn gefinancierd, wat niet het geval is totdat de instellingswet gereed is. ([Kamerbrief](#), bijlage D, p. 20).
- o De begroting van het fonds heeft **geen Strategische Evaluatie Agenda** (SEA); noch is het Groeifonds onderdeel van de SEA van het ministerie van EZK

- o **Aanbeveling 12: werk voor NGF (of Groeiagenda) een Strategische Evaluatie Agenda uit.** Het NGF is een omvangrijk beleidspakket met grote projecten met grote potentiële effecten voor economie, samenleving en maatschappelijke uitdagingen. Een strategische evaluatieagenda is van belang. Daarin dient in elk geval een ex-durante-evaluatie (na 2 jaar) en een ex-postevaluatie (na 5 jaar) te worden opgenomen.
- o In de **ex-durante-evaluatie** dienen de aanbevelingen (#) over de besluitvorming aan bod te komen: toepassing MKBA/brede welvaart (#1), criteria marktfaalen (#3), portfolioinsteek (#4), *insiders/outsiders*-betrokkenheid (#5) en de toegevoegde waarde t.o.v. regulier beleid (#9) Daarnaast is inzicht nodig in algehele voortgang en verwacht doelbereik. Op basis van de ex-durante-evaluatie moet bijsturing op de *governance* mogelijk zijn.
- o In de **ex-postevaluatie** dient iets gezegd te worden over de totaaleffecten (macro) van het NGF, zoals de bijdrage aan dimensies van brede welvaart, bbp, productiviteitsgroei en gerealiseerde schaa sprongen ((#6 en #7) in de context van structuurbeleid (#1). Ook dient doelmatigheid aan bod te komen (#8 t/m #11)). De ex-postevaluatie moet dusdanig zijn ingericht dat de effectiviteit van het instrument NGF, met het oog op continuering, bijsturing of stopzetting kan worden beoordeeld.
- o **Aanbeveling 13: start tijdig met uitwerking van monitoring en evaluatieopzet.**
 - Succesvolle ex-durante- en ex-postevaluatie zal in belangrijke mate afhankelijk zijn van de tijdige uitwerking van een opzet voor monitoring en effectmeting (evaluatie). Die opzet helpt te identificeren welke informatie structureel moet worden bijgehouden.
 - Voorwaarde hiervoor is dat centrale begrippen en doelstellingen vooraf scherper worden gedefinieerd (bbp en productiviteitsgroei, brede welvaart en 'schaalsprongen'). Dat is een basisvoorwaarde voor een zinnige evaluatie.