

Aan de minister van Economische Zaken en Klimaat  
De heer drs. S.A. Blok  
Postbus 20401  
2500 EK DEN HAAG

<b>Datum:</b>	13 oktober 2021	<b>Contact:</b>	Bart Swanenvleugel
<b>Kenmerk:</b>	RLI-2021/2484	<b>Telefoon:</b>	06 52012691
<b>Cc:</b>		<b>E-mail:</b>	Bart.swanenvleugel@rli.nl

**Betreft:** Rli-advies Investeren in duurzame groei

Geachte heer Blok,

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) heeft het afgelopen jaar met belangstelling de ontwikkelingen gevolgd rond het Nationaal Groeifonds (hierna: Groeifonds), waarmee het kabinet wil investeren in de toekomstige groei van de Nederlandse economie. Nu de eerste ronde voor het indienen van projectvoorstellen voorbij is en de tweede ronde voor de deur staat signaleren wij, op basis van de opgedane ervaringen, dat er mogelijkheden zijn om de meerwaarde van het Groeifonds te vergroten. In dit briefadvies lichten wij deze mogelijkheden toe.

Het kabinet heeft het Groeifonds in 2020 opgericht met als doel om op lange termijn het verdienvermogen van Nederland op peil te houden. Dit behoud van verdienvermogen – en daarmee van welvaart en welzijn – is op dit moment minder vanzelfsprekend dan het de afgelopen decennia was. Onder invloed van verschillende ingrijpende veranderingen, zoals de digitalisering van de maatschappij en de transitie naar een klimaatneutrale, grondstofarme en natuurinclusieve economie wordt de concurrentiekracht van onze traditionele economie onzekerder. De huidige, vertrouwde verdienmodellen zullen in de economie van de toekomst niet meer voldoende geld opleveren om welvaart en welzijn op het gewenste niveau te brengen. Wij onderschrijven als Rli daarom de gedachte achter het Groeifonds: dat gerichte publieke investeringen, aanvullend op de uitgaven vanuit de reguliere rijksbegroting, een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de toekomstige welvaart.

In deze brief benoemen wij zes aandachtspunten bij de kabinetsopdracht aan de onafhankelijke Adviescommissie Nationaal Groeifonds (hierna: commissie van het Groeifonds), de eerste oogst aan investeringsvoorstellen en de beoordeling van deze eerste reeks investeringsvoorstellen. Daarbij nemen we de opdracht zoals geformuleerd in het wetsvoorstel Wet Nationaal Groeifonds als uitgangspunt. Onder de aandachtspunten formuleren we onze observaties en analyses en laten die vergezeld gaan van aanbevelingen. Wij denken dat deze kunnen helpen om de impact van het Groeifonds op het duurzaam verdienvermogen voor de toekomst te vergroten. Onze aanbevelingen zijn in de eerste plaats gericht aan het kabinet, dat als opdrachtgever van de commissie van het Groeifonds de kaders heeft gedefinieerd waarbinnen de investeringen uit het Groeifonds gestalte moeten krijgen. Sommige aanbevelingen zijn mede gericht aan de commissie van het Groeifonds zelf; waar dit het geval is geven we dit expliciet aan.

We betrekken in dit advies ook de overwegingen die de commissie van het Groeifonds naar aanleiding van de eerste indieningsronde heeft geformuleerd. Op diverse punten sluiten de overwegingen van de commissie aan bij de aandachtspunten en aanbevelingen die wij in dit briefadvies naar voren brengen.

Dit advies wordt aangeboden aan de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Economische Zaken en Klimaat, Financiën, Infrastructuur en Waterstaat en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, en aan de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal.

### **Aandachtspunt 1: de kabinetsopdracht voor het Groeifonds moet beter aansluiten op de eigen groeistrategie van het kabinet**

In 2019 heeft het kabinet een nationale groeistrategie voor de lange termijn vastgelegd (EZK, 2019). De groeistrategie is erop gericht het 'duurzame verdienvermogen' in Nederland voor toekomstige generaties te versterken en de nationale economie een 'groeisprong' te laten maken. Deze ambities worden in de strategie nadrukkelijk verbonden met de noodzakelijke transitieopgaven in de fysieke leefomgeving:

".. de voortbrenging van onze welvaart [moet] weer in de pas worden gebracht met de ambities ten aanzien van klimaat en natuur. Dat vraagt [...] om een transitie naar een klimaatneutrale en circulaire economie" (EZK, 2019, p. 5).

Het Groeifonds is vervolgens ingesteld als één van de instrumenten waarmee het kabinet invulling wil geven aan de doelen van de groeistrategie.

Het Groeifonds is dus een rechtstreeks uitvloeisel van de nationale groeistrategie. Wij signaleren echter dat het kabinet in zijn opdrachtverlening aan de commissie van het Groeifonds de oorspronkelijke ambities flink heeft ingeperkt. Wat met het Groeifonds moet worden bereikt wordt in de betreffende brief niet meer omschreven als het versterken van het duurzame verdienvermogen, maar als 'het structureel vergroten van bruto binnenlands product'. Het kabinet legt dit als volgt uit:

"Door de productiviteit van de Nederlandse economie te vergroten, neemt ons nationale inkomen in de toekomst toe. Dit [...] leidt [...] tot meer belastinginkomsten voor de overheid, waardoor Nederland ook in de toekomst kan blijven profiteren van hoogwaardige collectieve arrangementen, zoals onze gezondheidszorg en pensioenen [...], kwalitatief hoogstaand onderwijs, uitstekende infrastructuur en een aantrekkelijke, groene leefomgeving, ook voor volgende generaties" (Financiën 2020, p. 2-3).

Deze toelichting bij de opdracht voor het Groeifonds impliceert dat het kabinet de bestaande economie wil laten groeien om het financieel mogelijk te maken dat we blijvend kunnen profiteren van – onder meer – een 'aantrekkelijke groene leefomgeving'. Van de ambitie uit de groeistrategie om een "transitie naar een klimaatneutrale en circulaire economie" te maken en de bestaande economie dus juist *te vernieuwen*, is in de opdrachtoomschrijving weinig meer over. Wij signaleren dat er op dit punt sprake is van een inconsistentie. De opdrachtoomschrijving voor het Groeifonds lijkt voorbij te gaan aan het gegeven dat economische groei tot op heden gepaard gaat met meer CO<sub>2</sub>-uitstoot, een hoger grondstoffengebruik en ernstig biodiversiteitsverlies.

De inperking van het oorspronkelijke ambitieniveau komt mede tot uitdrukking in een subtiele semantische verschuiving die het kabinet heeft aangebracht in de opdrachtoomschrijving voor het Groeifonds. Het 'duurzame verdienvermogen' uit de groeistrategie is in de opdracht aan de Groeifondscommissie vertaald in 'structurele bbp-groei'. Daarmee geeft het kabinet een draai aan het woord 'duurzaam'. In relatie tot het Groeifonds wordt dit woord – anders dan het in het politieke en maatschappelijke discours gebruikelijk is – nu toegepast als een synoniem van 'structureel'. Op die manier tempert het kabinet de oorspronkelijke ambities uit de groeistrategie. De aanvankelijk beoogde verduurzamingsimpuls verdwijnt als gevolg daarvan achter de horizon. Wij vinden dat niet te rechtvaardigen, omdat deze impuls voor de transitie naar een concurrerende klimaatneutrale en circulaire economie juist van levensbelang is.

Ook vanuit Europees perspectief zou het te verkiezen zijn wanneer het kabinet de oorspronkelijke groene ambities uit de nationale groeistrategie onverkort zou handhaven in de opdracht aan het Groeifonds. De interpretatie van het begrip 'duurzaam' uit de groeistrategie sluit namelijk veel beter aan op de economische strategie van de Europese Unie (EU). Met de 'Europese Green Deal'

wil de Europese Commissie een nieuw economisch model ontwerpen dat van Europa het eerste klimaatneutrale continent ter wereld maakt en zorgt voor nieuwe innovatie- en investeringsmogelijkheden en nieuwe banen. Op EU-niveau worden op dit moment diverse Green Deal-maatregelen uitgewerkt en wetgeving ontwikkeld die ook voor Nederland bepalend gaan zijn. Er is dus alle reden om, aansluitend bij het Europese beleid, het Groeifonds nadrukkelijk in te zetten voor de verduurzaming van de economie.

In de opdracht voor het Groeifonds wordt overigens wel gesteld dat de investeringen die vanuit het fonds worden gedaan niet strijdig mogen zijn met de ambities van het kabinet op het gebied van klimaat. Wij menen echter dat de ambitie uit de groeistrategie om méér vraagt dan beleid dat "niet strijdig" is met verduurzaming. De ambitie om een duurzame economie te creëren die ook op langere termijn internationaal concurrerend is en voldoende verdienvermogen genereert, heeft naar ons oordeel alleen kans van slagen als het investeren in economische groei hand in hand gaat met het verduurzamen van de leefomgeving en de zorg voor een rechtvaardige samenleving, met een open oog voor hun onderlinge afhankelijkheid.

#### *Aanbeveling 1*

*Ga in de opdracht aan het Groeifonds uit van 'duurzaam verdienvermogen' zoals bedoeld in de groeistrategie en richt de investeringen op versterking van het verdienvermogen binnen een CO<sub>2</sub>-neutrale, grondstofarme, natuurinclusieve en sociaal rechtvaardige economie.*

Wij adviseren het kabinet om te bewaken dat het geld dat vanuit het Groeifonds wordt ingezet om het bbp structureel te vergroten, ten goede komt aan projecten die zich, conform de groeistrategie, ondubbelzinnig richten op het realiseren van daadwerkelijk duurzaam verdienvermogen. Alleen een duurzaam verdiend bbp zal uiteindelijk ook van structurele waarde blijken te zijn. Toekomstig verdienvermogen moet daarom passen binnen de ecologische grenzen van de planeet. De groeistrategie vertaalt deze ecologische grenzen in "CO<sub>2</sub>-neutraal en grondstofarm". Wij menen dat daar ook 'natuurinclusief' aan toegevoegd moet worden vanwege de urgentie van de biodiversiteitsopgave.

Vanzelfsprekend is ook sociale rechtvaardigheid een onmisbare component van een duurzame economie en voor het draagvlak voor de transitie. De verschillende kanten van sociale rechtvaardigheid, zoals werkgelegenheid, inkomensverschillen en de verdeling van maatschappelijke baten, moeten volgens ons daarom een centrale plek innemen in het reguliere overheidsbeleid. Daarom zullen de maatschappelijke effecten van investeringen uit het Groeifonds ook sociaal rechtvaardig moeten zijn. Dit rechtvaardigt volgens ons dat het Groeifonds een missie als richtingbepalend neemt, die gericht is op het realiseren van duurzaam – dat wil zeggen binnen de ecologische grenzen van de planeet en sociaal rechtvaardig – verdienvermogen.

Vermeden moet worden dat de investeringen vanuit het fonds onderdelen van de economie ondersteunen, die in de toekomst niet langer houdbaar zijn. Dit betekent onder meer dat niet elke investering in technologische vernieuwing op voorhand wenselijk is. In de digitaliserende economie ligt het voor de hand dat menig investeringsvoorstel zich zal richten op digitale toepassingen. Maar zoals wij in ons advies Digitaal Duurzaam (2021) hebben betoogd leidt niet elke investering in digitalisering tot *duurzaam* verdienvermogen.

Investeringen zullen zich daarom moeten richten op projecten die – ook op langere termijn – passen bij een duurzame economie en die zo mogelijk ook helpen om zo'n duurzame economie (verder) tot ontwikkeling te laten komen.

#### **Aandachtspunt 2: investeringen vanuit het Groeifonds hebben meer richting nodig om bij te dragen aan duurzaam verdienvermogen**

Het kabinet heeft, zoals hiervoor aangegeven, 'structurele bbp-groei' als centrale doel gesteld in de opdracht voor het Groeifonds. Het is echter de vraag of dit begrip geschikt is als richtinggevend kompas voor publieke investeringen die passen bij de ontwikkeling naar een toekomstbestendige, duurzame economie. De praktijk wijst uit van niet. 'Structurele bbp-groei' blijkt een doelstelling

waaraan op talloze manieren invulling kan worden gegeven. De investeringsvoorstellen die in de eerste ronde zijn ingediend bij de commissie van het Groeifonds richten zich dan ook op een veelheid aan thema's en kennen sterk uiteenlopende invalshoeken. Dit is te beschouwen als een illustratie van de omvang en diversiteit van de opgave waar het Groeifonds aan kan bijdragen. Maar de veelheid aan thema's en invalshoeken wijst tegelijkertijd op richtingloosheid en versnippering.

Ook het Centraal Planbureau (CPB) heeft naar aanleiding van de eerste ronde van projectvoorstellen voor het Groeifonds vastgesteld dat bbp-groei een te eenzijdig richtsnoer vormt voor het doen van overheidsinvesteringen. Niet alleen omdat effecten op natuur en milieu, gezondheid en sociaal welzijn hierin niet worden meegenomen, maar ook omdat de doelstelling om het bbp te vergroten weinig richtinggevend is als het gaat om de afweging welke ontwikkelingen vanuit maatschappelijk oogpunt gewenst zijn (CPB, 2021).

Een analyse van TNO bevestigt deze observatie. Het instituut signaleert dat veel van de investeringsvoorstellen voor het Groeifonds uit de eerste ronde niet zijn gericht op een fundamentele transitie naar een duurzame economie. Ook leggen ze nauwelijks verbinding met de grote transitieopgaven waar Nederland voor staat op het gebied van onder meer mobiliteit, energie, digitalisering en klimaatadaptatie en de potentieel disruptieve gevolgen daarvan. De ingediende voorstellen voor infrastructuurprojecten bijvoorbeeld, beogen vooral knelpunten weg te nemen in de manier waarop we *binnen de huidige economie* mensen, goederen en energie transporteren (TNO, 2021).

De TNO-analyse bevestigt een observatie die wij in een eerder advies uit 2019 deden, namelijk dat een transitieproces zonder duidelijke stip op de horizon of richtinggevend perspectief vooral gericht zal zijn op de instandhouding van het bestaande (Rli, 2019). Volgens ons is dan ook het risico reëel dat de investeringen die met het Groeifonds worden gedaan, als gevolg van de zojuist genoemde richtingloosheid en het ontbreken van verbinding met de transitieopgaven, de bestaande economie in stand houden en op gespannen voet komen te staan met daadwerkelijke vernieuwing van de economie.

In ons advies uit 2019 signaleerden wij een zekere 'visieverlegenheid' bij de overheid en een terughoudendheid in het doen van uitspraken over het type samenleving dat de duurzaamheidstransities ons moeten gaan brengen. Bij de instelling het Groeifonds zien wij deze visieverlegenheid terug. In feite wordt het kiezen van richting overgelaten aan de (consortia van) marktpartijen, kennisinstellingen, medeoverheden en maatschappelijke organisaties die investeringsvoorstellen indienen. Wij denken echter dat het juist de overheid zou moeten zijn die in de transitie naar een duurzame economie de route naar een duurzame economie uitstippelt en de bijbehorende randvoorwaarden stelt. Duidelijk moet bijvoorbeeld zijn wat de te bereiken doelen zijn, welke overheidsmiddelen beschikbaar zijn en welke inkomenseffecten aanvaardbaar zijn. Binnen die randvoorwaarden en doelstellingen kan de markt vervolgens de oplossingen en verdienmodellen ontwikkelen die daarbij horen. De voorziene transities vragen nu eenmaal om coördinatie, omdat bepaalde maatschappelijke opgaven het zelfoplossend vermogen van de markt te boven gaan. Denk hierbij aan de keuze voor toekomstige energiemixen en de realisatie van de daarbij horende infrastructuur.

#### *Aanbeveling 2*

*Geef richting aan de investeringen die vanuit het Groeifonds worden gedaan, door aan te sluiten bij al geformuleerde doelstellingen voor relevante maatschappelijke opgaven die een duurzame economie helpen realiseren.*

Om te komen tot Groeifondsinvesteringen die daadwerkelijk zijn gericht op het realiseren van duurzaam verdienvermogen zoals bedoeld in de groeistrategie, zou het kabinet in zijn opdracht voor het Groeifonds directer aansluiting moeten zoeken bij de doelstellingen die al eerder zijn geformuleerd voor relevante maatschappelijke opgaven en waarvan de oplossing van belang is voor het realiseren van de groeistrategie.

Met deze aanbeveling delen wij de visie van de commissie van het Groeifonds. Deze heeft, vooruitblikkend op de tweede ronde voor het indienen van projecten, aangegeven dat zij investeringsvoorstellen zou verwelkomen die bijdragen aan maatschappelijke vraagstukken:

De commissie ziet graag voorstellen die ingaan op de grote maatschappelijke transitie, zoals bijvoorbeeld de energietransitie, en daarmee zowel economische groei als duurzaamheid versterken. [...] Op het terrein van *R&D en Innovatie* verwelkomt de commissie voorstellen die zowel het verdienvermogen vergroten als bijdragen aan de grote maatschappelijke vraagstukken zoals de energietransitie, duurzaamheid, gezondheid, zorg, en fysieke en digitale veiligheid. [...] Op het terrein van *Infrastructuur* moedigt de commissie aan om voorstellen in te dienen op het gebied van digitale infrastructuur, energie infrastructuur, waterinfrastructuur en innovatieve voorstellen op het gebied van mobiliteit (Commissie Nationaal Groeifonds, 2021, p. 21-22).

De Verenigde Naties hebben de duurzame ontwikkelingsdoelen geformuleerd, die mede door Nederland zijn onderschreven. De VN-ontwikkelingsdoelen hebben betrekking op zeventien maatschappelijke opgaven, die elk zijn geoperationaliseerd in een set concrete doelen. Deze kunnen handvatten bieden voor het bepalen van richting. Ook de VN-ontwikkelingsdoelen hebben overigens een bredere invalshoek dan de groeistrategie omdat ze naast de ecologische component van duurzaamheid ook de sociale component van groot belang achten voor een duurzame economie (zie aanbeveling 1). De EU is in haar beleid al aan de slag gegaan met verschillende van deze opgaven.<sup>1</sup> Het is van groot belang dat investeringen uit het Groeifonds passen binnen de Europese Green Deal, onder andere om bij investeringen uit het Groeifonds optimaal gebruik te kunnen maken van cofinanciering uit de beschikbare Europese budgetten.

Ook op nationaal niveau zijn er diverse sectoroverstijgende maatschappelijke opgaven die richting kunnen geven aan de investeringen vanuit het Groeifonds. Zo sluiten de doelen op het gebied van klimaat (95% CO<sub>2</sub>-reductie in 2050) en grondstofgebruik (volledig circulaire economie in 2050) nauw aan bij de groeistrategie. En ook in het kader van het missiegedreven innovatiebeleid zijn met een groot aantal partijen uit het veld (bedrijfsleven, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties) al relevante maatschappelijke missies en bijbehorende doelen geformuleerd.

Wij vinden het belangrijk om hierbij wel aan te tekenen dat niet álle maatschappelijke opgaven en missies die door het huidige kabinet of eerdere kabinetten zijn vastgesteld dan wel door de commissie van het Groeifonds worden aangedragen, (even) relevant zijn voor het realiseren van duurzaam verdienvermogen – het hoofddoel van het Groeifonds. Terecht stelt het CPB dat een prioritering van maatschappelijke opgaven nodig is om tot een effectieve inzet van het budget uit het Groeifonds te komen (CPB, 2021). Zo'n prioritering is deels een politieke afweging; wij bepleiten in dit verband voor actieve burgerbetrokkenheid bij de doelen en missies van het Groeifonds. Maar tot op zekere hoogte is ook objectieve onderbouwing mogelijk, onder meer door te kijken naar welke maatschappelijke opgaven op termijn het meest relevant zijn voor het realiseren van toekomstig groeivermogen. Het debat hierover kan een waardevolle bijdrage leveren aan de ontwikkeling van een duurzame economie in Nederland.

Een aandachtspunt is wat ons betreft dat deze exercitie van prioriteren en selecteren niet moet leiden tot het aanwijzen van strak afgebakende, dichtgetimmerde investeringsgebieden gekoppeld aan specifieke economische sectoren, bedrijfstakken, instellingen of groepen. Het is niet de bedoeling dat de overheid het programmamanagement voor het bedrijfsleven voert en het moet ook geen vrijbrief zijn voor 'picking winners', waarbij de overheid gaat bepalen welke sectoren of bedrijven voor het toekomstig verdienvermogen het meest van belang zouden zijn. De door het kabinet aangegeven richting zou juist de hele samenleving moeten prikkelen tot het formuleren

---

<sup>1</sup> Denk aan de beleidsinitiatieven die invulling geven aan de missies van de Green Deal 'een netto-uitstoot van broeikasgassen van nul tegen 2050', 'economische groei zonder uitputting van grondstoffen' en 'geen mens of regio die aan zijn lot wordt overgelaten' en aan de vijf missies die zijn geformuleerd in het Europese onderzoeks- en innovatieprogramma 'Horizon Europe': (1) aanpassing aan klimaatverandering; (2) kanker; (3) klimaatneutrale en slimme steden; (4) gezonde oceanen, zeeën, kust- en binnenwateren; (5) gezondheid van de bodem en voeding.

van voorstellen die bijdragen aan oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken die het duurzaam verdienvermogen kunnen vergroten.

### **Aandachtspunt 3: het Groeifonds moet inhoudelijk aanvullend zijn op reguliere overheidsinvesteringen**

Om in aanmerking te komen voor een investeringsbijdrage uit het Groeifonds moeten ingediende projecten voldoen aan de randvoorwaarde van additionaliteit. Bij elk investeringsvoorstel toetst de commissie van het Groeifonds daarom of de investering niet óók door private partijen zou kunnen worden gedaan. Daarnaast gaat de commissie na of de investering geen bestaande of geplande begrotingsuitgave uit de rijksbegroting betreft. Dit is niet ondenkbaar, want de ambities uit de groeistrategie worden niet uitsluitend gerealiseerd met de investeringen uit het Groeifonds. Er wordt immers ook regulier overheidsbudget besteed aan voor de groeistrategie relevante beleidsterreinen. En ook die inzet draagt bij (of zou dat moeten doen) aan de extra structurele bbp-groei die met de groeistrategie wordt beoogd.

Deze laatste vaststelling werpt de vraag op wat *op fondsniveau* precies de additionaliteit van het Groeifonds is ten opzichte van reguliere begrotingsbudgetten en reguliere fondsen, zoals het Mobiliteitsfonds en het Deltafonds en het reguliere innovatie- en wetenschapsbeleid. Het kabinet geeft in zijn opdracht voor het Groeifonds aan dat investeringen additioneel moeten zijn aan bestaande publieke investeringen, maar een precisering daarvan ontbreekt. Wij vinden dat een gemis. Wat ons betreft moet worden voorkomen dat het Groeifonds wordt gebruikt om de (financiële) gaten van bestaande fondsen, zoals het Mobiliteitsfonds, te dichten. Dat dreigt echter wel te gaan gebeuren. De in de eerste ronde voor het Groeifonds ingediende 'schaalsprongprojecten' voor het openbaar vervoer (ov) bijvoorbeeld, verschillen hooguit in hun financiële omvang van reguliere investeringen uit het Mobiliteitsfonds. De keuze om voor deze projecten het Groeifonds aan te wenden, is mede gemaakt omdat er in het Mobiliteitsfonds nog maar in beperkte mate budget beschikbaar is.

Als de additionaliteit van het Groeifonds op de keper beschouwd vooral financieel van aard is en neerkomt op het aanvullen van tekorten in de reguliere begroting, zien wij weinig toegevoegde waarde ten opzichte van reguliere budgetten en fondsen.

#### *Aanbeveling 3*

*Creëer duidelijkheid over het type publieke investeringen waarvoor het Groeifonds, gegeven zijn specifieke doelstelling, kan worden ingezet. Expliciteer daarbij de inhoudelijke additionaliteit ten opzichte van reguliere begrotingsbudgetten en fondsen, in het bijzonder ten opzichte van investeringen uit het Mobiliteitsfonds en het Deltafonds en zorg voor voldoende vulling van de bestaande fondsen.*

Wij doen deze aanbeveling omdat volgens ons scherpere inhoudelijke keuzes nodig zijn in de investeringsdoelen waarvoor het Groeifonds wordt aangewend. De inhoudelijke meerwaarde van investeringsvoorstellen ten opzichte van bestaand beleid (inhoudelijke additionaliteit) dient daarbij naar ons oordeel zwaarder te wegen dan het ontbreken van voldoende financiële middelen in het bestaand beleid. De opgave om het duurzaam economisch verdienvermogen voor de toekomst veilig te stellen en te verbinden met de duurzaamheidstransities is zo groot en zo fundamenteel voor de Nederlandse economie, dat de investeringen uit het Groeifonds echt iets zouden moeten toevoegen aan bestaande beleidsinspanningen. Het zal dan in de meeste gevallen gaan om investeringen die vanwege hun innovatieve karakter, en daarmee samenhangend hoger risicoprofiel, nog niet vanuit bestaand beleid worden gedaan, ofschoon ze invulling geven aan de missie(s) die de overheid voor ogen heeft (zie aanbeveling 2). De inhoudelijke additionaliteit die wij hier bepleiten vereist overigens dat de reguliere fondsen uit de rijksbegroting voor de komende jaren in voldoende mate worden gevuld, om noodzakelijke reguliere investeringen te kunnen blijven doen.

### **Bereikbaarheid als voorbeeld**

De voor het Groeifonds ingediende 'schaalsprongprojecten' voor het ov zouden naar ons oordeel uit het reguliere Mobiliteitsfonds moeten worden bekostigd en niet uit het Groeifonds – juist vanwege het belang van inhoudelijke additionaliteit van het Groeifonds. De bijdrage van de schaa sprongprojecten aan het duurzaam verdienvermogen is naar verwachting namelijk beperkt (CPB, 2016) en niet gericht op de lange termijn. Voor de financiering van deze projecten zou vanuit de reguliere begroting extra budget aan het Mobiliteitsfonds moeten worden toegewezen. Dit is een inzicht dat de commissie van het Groeifonds deelt. Zij stelt:

De omvang en de daaraan verbonden kosten van de 'schaalsprongen' op het gebied van infrastructuur gaan de reikwijdte en het budget van het NGF te boven. Gezien het belang van een integrale aanpak van wonen, werken, scholing en reizen adviseert de commissie het kabinet hiervoor in de reguliere begroting voldoende middelen uit te trekken (Commissie Nationaal Groeifonds, 2021, p. 18).

### **Aandachtspunt 4: stimuleer samenhang in de investeringen vanuit het Groeifonds en samenhang met overig overheidsbeleid**

In de opdracht voor het Groeifonds is aangegeven dat investeringen vanuit het Groeifonds dienen plaats te vinden in drie pijlers: 'kennisontwikkeling', 'research, development & innovatie' (RD&I) en 'infrastructuur'. De investeringen vanuit het Groeifonds, in infrastructuur, in RD&I en in de kennis en vaardigheden van de (beroeps)bevolking zullen gezamenlijk Nederland verder moeten brengen in de richting van een CO<sub>2</sub>-neutrale, grondstofarme, natuurinclusieve en sociaal rechtvaardige economie, om daarmee ons duurzame verdienvermogen voor de toekomst zeker te stellen. Samenhang in investeringen die worden gedaan, vergroot de kans om de missie(s) van het Groeifonds (aanbeveling 2) te laten slagen. Die samenhang wordt nu onvoldoende gestimuleerd of bewaakt.

Daarmee bedoelen we niet dat elk projectvoorstel betrekking moet hebben op ten minste twee dan wel drie pijlers, maar wel dat synergie tussen de investeringen meerwaarde kan hebben en daarom dient te worden bevorderd. In de investeringsvoorstellen die in de eerste ronde voor het Groeifonds zijn ingediend en gehonoreerd, is deze potentiële synergie nauwelijks zichtbaar. Zo leggen de voorgestelde RD&I-projecten een sterk accent op technologische vernieuwing en wordt vooral ingezet op het ontwikkelen en toepasbaar maken (valoriseren) van technologieën, met het oog op bbp-groei. De samenhang met ontwikkelingen in het onderwijs en de mogelijkheden die dergelijke sleuteltechnologieën (kunnen) bieden voor de gewenste ontwikkeling naar een duurzame economie, komen maar beperkt aan bod.

Voor de ingediende schaa sprongprojecten binnen de pijler infrastructuur, en zeker de onderdelen waarvoor inmiddels geld is gereserveerd, geldt iets soortgelijks. Deze projectonderdelen richten zich primair op het realiseren c.q. verbeteren van klassieke infrastructuurverbindingen, in samenhang met de verstedelijkingsopgave. Er wordt niet of nauwelijks een relatie gelegd met investeringen in RD&I of in kennis die kan bijdragen aan het verbeteren van de duurzame bereikbaarheid voor iedereen in stedelijke gebieden.

De eenzijdige oriëntatie van de verschillende projectvoorstellen schrijven wij deels toe aan het feit dat de overheid zelf, maar ook het maatschappelijk speelveld, is georganiseerd in sectorale structuren. Het ontbreekt daardoor aan kruisbestuiving tussen partijen in verschillende netwerken en aan een goed samenspel van regime- en nichespelers (Rli, 2019). Dit belemmert het ontstaan van cross-sectorale innovatie die een samenhangende benadering van maatschappelijke opgaven zou kunnen versterken. Volgens ons zou niet de manier waarop het maatschappelijk speelveld is georganiseerd of de vaak nog sectorale werkwijze van betrokken overheden de oriëntatie van projectvoorstellen moeten bepalen, maar de maatschappelijke opgave die centraal staat.

Voor het vergroten van het duurzaam verdienvermogen zijn investeringen uit het Groeifonds uiteraard niet het enige beschikbare overheidsinstrument. Volgens ons verdient ook de samenhang tussen het Groeifonds en andere overheidsinstrumenten meer aandacht. Wij vinden dat investeringen uit het Groeifonds niet los mogen worden gezien van de variëteit aan ander beleid en instrumenten die de overheid inzet en kan inzetten om de transitie naar een duurzame economie te verwezenlijken. Het Groeifonds nodigt nu niet uit tot doordenken van wat er naast een publieke investering nodig is voor het verwezenlijken van de ambities uit de groeistrategie, zoals mogelijke inzet van beprijzing, regelgeving, de ondersteuning van netwerken of voorlichting. Terwijl de transitie naar een duurzame economie vraagt om de inzet van een reeks instrumenten die goed onderling samenhangen.

Voorts denken wij dat in de drie pijlers van het Groeifonds de samenhang met Europees beleid en Europese programma's als Horizon Europe of LIFE nog te weinig wordt gelegd. Bij veel maatschappelijke vraagstukken zijn er aanknopingspunten voor een internationale benadering, die het vinden van oplossingsrichtingen ten goede kan komen.

#### *Aanbeveling 4*

*Voer regie op de samenhang tussen (a) de investeringen vanuit het Groeifonds en (b) het Groeifonds en andere fondsen/beleidsinstrumenten. Doe dit vanuit de invalshoek van duurzame economische groei: wat is er nodig om de daarbij horende maatschappelijke doelen te behalen?*

Wij denken dat de effectiviteit van het Groeifonds erbij gebaat is als er meer regie wordt gevoerd op het versterken van de samenhang tussen investeringen uit de verschillende pijlers ten opzichte van de geprioriteerde missies van het Groeifonds (aanbeveling 2) én op de samenhang tussen Groeifondsinvesteringen en investeringen vanuit andere fondsen of andere beleidsinstrumenten van de overheid. Het is cruciaal dat het kabinet op fondsniveau een sterke regie voert door waar mogelijk de verbinding te leggen tussen de geprioriteerde missies van het Groeifonds en bestaande nationale programma's, zoals 'Nederland Circulair in 2050', het 'Programma Energiehoofdstructuur', en 'Duurzaam Door'. De samenhang van investeringsvoorstellen uit de drie pijlers ten opzichte van die missies zou in de voorselectie van voorstellen moeten meewegen. Wij achten het voeren van die regie een verantwoordelijkheid voor het kabinet zelf. Maar ook de commissie van het Groeifonds zou in haar advisering meer nadruk kunnen leggen op de samenhang tussen investeringen en projecten die de potentiële synergie benutten van een positiever oordeel kunnen voorzien. Ook van de indienende consortia mag aandacht worden gevraagd voor hoe hun investeringsvoorstellen zich verhouden tot andere investeringen en beleid gericht op de missie(s) van het Groeifonds.

Om invulling te geven aan haar regierol zal het kabinet ook haar eigen rol bij de realisatie van duurzaam verdienvermogen in samenhang met het Groeifonds moeten beschouwen. De rijksoverheid moet randvoorwaarden scheppen om met de investeringen uit het Groeifonds maximale opbrengsten te realiseren voor de samenleving. Dat kan bijvoorbeeld door bestaand beleid en/of regelgeving op te ruimen of aan te passen, door nieuwe prijsmechanismen of regulering te introduceren, door spelers uit verschillende pijlers met elkaar te verbinden of door investeringen te koppelen aan Europese programma's en fondsen.

In haar rapport over de eerste indieningsronde merkt de commissie van het Groeifonds op dat de overheid deze voorwaardenscheppende rol bij de ingediende projectvoorstellen nauwelijks heeft vervuld. De commissie doet de aanbeveling aan de indieners om in samenspraak met de betrokken ministeries na te gaan wat de overheid kan doen om de kansen op succes te vergroten. De commissie doet in haar rapport bovendien zelf al enkele aanbevelingen in die richting. Een voorbeeld is de oproep om de aanleg van buisleidingen te faciliteren door alvast passend budget te reserveren voor de planologische verankering. Wij ondersteunen deze aanbeveling van de commissie. Wel menen wij dat de overheid als regisseur en fondsbeheerder hierbij het voortouw zou moeten nemen.



## **Aandachtspunt 5: breng het beoordelingskader meer in lijn met de doelstelling 'duurzaam verdienvermogen'**

Extra bbp-groei genereren is het hoofddoel van het Groeifonds. Wij constateerden eerder in deze brief al (bij aandachtspunt 2) dat bbp-groei op zichzelf genomen een onvoldoende richtinggevend doel is om te komen tot investeringen die een toekomstbestendige, duurzame economie bevorderen.

Het is in de praktijk bovendien lastig om het bbp-effect van individuele projectvoorstellen in te schatten, zo blijkt uit verschillende analyses van de ingediende voorstellen (RVO, 2021; SEO, 2021). Ook de commissie van het Groeifonds zelf komt in haar advies aan het kabinet tot deze conclusie (Commissie Nationaal Groeifonds, 2021). De in de projectvoorstellen ingeschatte effecten op het toekomstig verdienvermogen kunnen volgens de commissie soms moeilijk aan een project worden toegerekend. Ook zijn deze ingeschatte effecten, vanwege de uiteenlopende aannames die eraan ten grondslag liggen, onderling nauwelijks te vergelijken. De inschattingen zeggen zodoende waarschijnlijk maar weinig over de daadwerkelijke omvang van het toekomstige bbp-effect.

Toetsing van projectvoorstellen op hun bijdrage aan de bbp-groei, het hoofddoel van het Groeifonds, blijkt dus maar in zeer beperkte mate mogelijk. Daar komt nog bij dat een bbp-doel voor het Groeifonds als geheel ontbreekt: de omvang van de met het Groeifonds beoogde additionele bbp-groei is niet gekwantificeerd.

Alle ándere potentiële effecten van ingediende projectvoorstellen worden in kaart gebracht in de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) die van elk investeringsvoorstel voor het Groeifonds wordt gemaakt. Een positief saldo van maatschappelijke baten en kosten vormt in het gehanteerde beoordelingskader een randvoorwaarde voor financiering vanuit het Groeifonds.

Investeringsvoorstellen met een negatief saldo krijgen in principe geen bijdrage. Deze randvoorwaarde biedt op zichzelf enige mate van zekerheid dat de investeringen uit het fonds de maatschappij per saldo ten goede komen. Echter, een positief MKBA-saldo zegt nog niets over de bijdrage van een project aan afzonderlijke maatschappelijke doelen. Het instrument MKBA geeft namelijk geen intrinsieke voorkeur voor bepaalde maatschappelijke baten. Zoals wij hierboven hebben toegelicht (aanbeveling 2), menen wij dat het Groeifonds die intrinsieke voorkeur wél zou moeten hebben: de baten moeten betrekking hebben op duurzaam verdienvermogen in de gangbare betekenis van het woord 'duurzaam' en projecten zouden zich dus moeten richten op daarmee verbonden maatschappelijke opgaven.

Daarbij vragen wij aandacht voor het gegeven dat duurzaamheidsgrenzen in de toekomst het verdienvermogen van bestaande economische activiteiten zullen beperken. In het geval van stikstof is dat nu al te zien. Als projecten toekomstige bbp-groei (elders in de economie) mogelijk maken doordat zij ruimte creëren binnen de duurzaamheidsgrenzen, krijgen zij in de huidige MKBA-systematiek geen extra positieve waardering. Ook daardoor geeft een MKBA-saldo niet het complete beeld over de potentie van projecten om economische groei veilig te stellen in een duurzame economie. Omwille van deze toekomstige bbp-groei, vinden wij het van belang dat het Groeifonds ook investeringen mogelijk maakt in projecten die toekomstige belemmeringen voor het groeivermogen wegnemen.

De commissie van het Groeifonds beoordeelt ingediende projectvoorstellen tot slot ook nog op de criteria 'strategische onderbouwing', 'kwaliteit van het plan' en 'kwaliteit van de samenwerking en governance'.<sup>2</sup> Zij geeft daarmee tevens een *kwalitatief* oordeel over verschillende aspecten van de voorstellen.

Met name het criterium 'strategische onderbouwing' geeft de commissie de ruimte om projectvoorstellen te toetsen aan de mate waarin zij bijdragen aan de realisatie van de groeistrategie en van andere rijksdoelen en om stil te staan bij de samenhang tussen projectvoorstellen. De onderliggende toetselementen – waaronder het criterium 'draagt bij aan maatschappelijke transities' – vormen een aangrijpingspunt om te kijken naar wat een project kan betekenen voor onder meer de transitie naar een klimaatneutrale, circulaire en natuurinclusieve economie.

---

<sup>2</sup> Daarnaast gelden nog twee randvoorwaarden voor projectvoorstellen – additionaliteit en subsidiariteit – die in dit briefadvies niet nader aan de orde komen.

De commissie heeft in de eerste beoordelingsronde deze ruimte ook benut. De relatie met rijksdoelen op het gebied van de transitieopgaven is echter niet in alle gevallen gelegd en er is voorsnog weinig aandacht uitgegaan naar wat de optelsom van projecten betekent voor het verdienvermogen van de toekomst en naar de manier waarop Groeifondsprojecten onderling samenhangen (zie ook aandachtspunt 4).

#### *Aanbeveling 5*

*Neem expliciet in het beoordelingskader op dat moet worden gekeken naar de bijdrage van voorgestelde projecten aan het duurzame karakter van het verdienvermogen.*

*5a. Hanteer een eigenstandige positieve langetermijnbijdrage aan bbp-groei van een project niet als selectie criterium maar als randvoorwaarde.*

Wij adviseren om bij de beoordeling van projectvoorstellen het eigenstandig bbp-effect van het project niet langer als selectie criterium te gebruiken, maar als randvoorwaarde. Wij adviseren daarmee om de inschatting relatief licht te houden en de vorm te geven van een binaire randvoorwaarde (verwacht bbp-effect: 'voldoet' of 'voldoet niet'). Het doel van meer economische groei realiseren blijft dan wel in beeld (projecten zonder eigenstandig positief bbp-effect komen op deze manier niet in aanmerking voor een bijdrage uit het Groeifonds), maar er wordt tegelijkertijd recht gedaan aan het gegeven dat het bbp-effect van projecten moeilijk is te berekenen en daardoor in de praktijk weinig toegevoegde waarde heeft bij het toekennen van scores aan verschillende investeringsvoorstellen. Eventueel zou wel een drempelwaarde kunnen worden gehanteerd op grond waarvan een investeringsvoorstel een minimaal geschat bbp-effect moet hebben. Ook zou eventueel per pijler de beoordeling kunnen worden gedifferentieerd – vanwege onzekerheid over het bbp-effect van RD&I-projecten bijvoorbeeld.

*5b. Benut niet alleen het MKBA-saldo maar ook de informatie over de afzonderlijke onderdelen uit de MKBA's bij de beoordeling van de 'strategische onderbouwing' van projectvoorstellen en de verantwoording van het keuzeprocess.*

Wij beschouwen de (positieve) uitkomst van een MKBA op zichzelf als een voor de hand liggende en bruikbare randvoorwaarde die aan investeringsvoorstellen kan worden gesteld, ook al schiet het saldo van de MKBA tekort om een onderbouwd oordeel te kunnen geven over de bijdrage van een investeringsvoorstel aan alle relevante componenten van brede welvaart.

Daar staat tegenover dat een MKBA wel de te verwachten effecten van voorgestelde projecten – zowel kwantitatief als kwalitatief – inzichtelijk maakt. Dit kan uiteindelijk helpen bij het maken van onderbouwde afwegingen over de bijdrage van ingediende projectvoorstellen aan brede welvaart. Het is juist dit type afwegingen dat bij de beoordeling van de strategische onderbouwing van voorgestelde projecten aan bod komt. Wij bepleiten daarom dat de commissie van het Groeifonds de MKBA-uitkomsten niet uitsluitend gebruikt als randvoorwaarde om investeringsvoorstellen te selecteren, maar de MKBA-studies ook gaat benutten als transparante informatiebron om (bij het criterium 'strategische onderbouwing') de bijdrage aan de realisatie van relevante maatschappelijke doelen te beoordelen (zie aanbeveling 5c).

*5c. Voeg een extra selectie criterium toe dat zich richt op de bijdrage van investeringsvoorstellen aan de realisatie van de maatschappelijke doelen die in de "missies" voor het Groeifonds expliciet benoemd worden.*

Wij adviseren om voorgestelde projecten voortaan mede te beoordelen op hun bijdrage aan voor de groeistrategie relevante maatschappelijke doelen of missies (zie aanbeveling 2). Op dit moment hanteert de commissie van het Groeifonds een positief saldo van maatschappelijke kosten en baten als randvoorwaarde. Voor het waarborgen van daadwerkelijk duurzaam verdienvermogen is dat volgens ons een te smalle benadering omdat daarmee ook projecten in beeld komen die niet (noemenswaardig) bijdragen aan de gekozen missie.

Investeringsvoorstellen die over het geheel genomen negatieve effecten hebben voor maatschappelijke doelen op het gebied van CO<sub>2</sub>-uitstoot, grondstofgebruik, natuurinclusiviteit of sociale rechtvaardigheid, passen naar ons oordeel niet in de economie van de toekomst.

Bijvoorbeeld als een investeringsvoorstel extra uitstoot van broeikasgassen met zich meebrengt en ook geen bijdrage levert aan een reductie elders in de economie, zou het betreffende project moeten worden uitgesloten van financiering. De investeringen uit het Groeifonds zouden de duurzame economie naar ons oordeel bij voorkeur een stap dichterbij moeten brengen. Dit kan ook met projecten die milieuruimte scheppen voor toekomstige bbp-groei in andere sectoren. Aangezien de indicatoren 'bbp-groei' en 'positief MKBA-saldo' de positieve betekenis van dergelijke investeringsvoorstellen voor het toekomstig duurzaam verdienvermogen niet volledig meenemen, zouden zij volgens ons een grotere honoreringskans moeten krijgen, ook als de directe baten-kosten balans minder gunstig is dan die van andere projecten (maar nog wel positief). Wij adviseren daarom een positief afweegcriterium te introduceren, dat voorstellen honoreert naarmate zij een grotere bijdrage aan transitiedoelen leveren. Daarbij moeten ook, als randvoorwaarde, harde ondergrenzen worden gehanteerd voor de effecten op de ecologische en sociale grenzen van de planeet, afgeleid van de voor de groeistrategie relevante maatschappelijke doelen. Denk daarbij aan grenzen voor CO<sub>2</sub>-uitstoot of effecten op materiaal- en grondstoffengebruik. Het niet respecteren van die grenzen kan dan fungeren als uitsluitingscriterium.

### **Aandachtspunt 6: Betrek de samenleving meer bij de investeringen uit het Groeifonds en de richting die deze geven aan de toekomstige ontwikkeling van Nederland**

Een goed en inzichtelijk beoordelingskader voor ingediende projectvoorstellen is niet alleen van belang voor de legitimatie van de investeringskeuzes. Zo'n beoordelingskader kan ook worden benut bij het geven van uitleg aan het brede publiek over de redenen waarom de overheid deze investeringen wil doen. De ambities van het Groeifonds en de groeistrategie van de overheid zijn immers voor alle Nederlanders van belang. Het gaat bovendien om geleend geld, waaraan in de toekomst alle belastingplichtige burgers meebetalen. Het brede publiek moet kunnen begrijpen waarom juist deze keuzes zijn gemaakt en niet andere.

Er is in de eerste ronde door de commissie van het Groeifonds zichtbaar veel tijd en energie gestoken in een gedegen en objectieve onderbouwing van haar oordeel. De commissie is daarin bovendien transparant; alle onderliggende documentatie is bijvoorbeeld goed ontsloten via internet. Maar het geheel oogt – ten dele onvermijdelijk – ook technocratisch, vooral door de kwantitatieve beschouwingen van bbp-effecten en MKBA's. Het valt ons bovendien op dat de relatief kleine groep partijen die betrokken is bij de advisering over de investeringen voornamelijk bestaat uit materiedeskundigen en deskundigen met economische kennis. Het risico op groepsdenken ligt daarmee op de loer. Een bredere blik op de investeringsvoorstellen en een wervend en enthousiasmerend verhaal over waarom en hoe de geselecteerde investeringen de samenleving op weg helpen naar een duurzame toekomst waarin welvaart en welzijn zijn gewaarborgd, kan helpen om zowel het maatschappelijk draagvlak voor het Groeifonds als de effectiviteit van het fonds op de langere termijn verder te versterken.

#### *Aanbeveling 6*

*Communiceer meer met de buitenwereld over de (beoogde) resultaten van het Groeifonds en over de werkzaamheden van de commissie van het Groeifonds. Beperk deze communicatie niet tot het domein van experts en indienende partijen. Gebruik de keuzes die met het Groeifonds worden gemaakt als inbreng in het maatschappelijk debat over de ontwikkeling naar een duurzame economie en het wenkend perspectief dat deze duurzame economie oplevert.*

Met het oog op de politieke verantwoording over rijksuitgaven is het belangrijk dat het kabinet helder en begrijpelijk communiceert over de overwegingen achter de investeringen uit het Groeifonds en over de bereikte resultaten. Om het risico van groepsdenken te verkleinen zou de groep beoordelaars aangevuld kunnen worden met transitiekennis en kennis van financiële markten.

Maar ook het afleggen van *maatschappelijke* verantwoording is volgens ons belangrijk. Met een goede communicatiestrategie kan het Groeifonds een bijdrage leveren aan het maatschappelijk debat over de ontwikkeling van een duurzame economie in Nederland en het draagvlak daarvoor

helpen vergroten. Het valt daarom te overwegen om burgers te betrekken bij het selecteren van de doelen en missies van het Groeifonds – zoals in aanbeveling 2 genoemd – en de wijze waarop men tot beoordeling komt, om zo de betrokkenheid van de samenleving bij de investeringen te vergroten. Tegelijkertijd is heldere communicatie richting het bedrijfsleven van groot belang. Als het Groeifonds een aanjager wil zijn van een nieuwe, duurzame economie, dan hoort daar immers bij dat het Nederlandse bedrijfsleven weet welke investeringen toekomstbestendig zijn. Behalve de rijksoverheid heeft ook de commissie van het Groeifonds volgens ons een rol te vervullen in deze maatschappelijke verantwoording, door aandacht te besteden aan begrijpelijke en enthousiasmerende communicatie over haar adviezen. Van groot belang is dat de overwegingen over het criterium 'strategische onderbouwing' en de relatie die daarbij wordt gelegd met de maatschappelijke opgaven, transparant worden gecommuniceerd.

Bij helder en begrijpelijk communiceren hoort ook dat het kabinet duidelijkheid schept over wat de samenleving *terugkrijgt* voor de investeringen uit het Groeifonds. Het gaat immers om investeringen die met publiek geld worden gedaan, waarbij de overheid (een deel) van het risico op zich neemt. Opbrengsten van de investeringen moeten daarom niet alleen bij private partners terechtkomen, maar zullen uiteindelijk mede ten goede moeten komen aan de samenleving. De commissie van het Groeifonds heeft dit ook gesignaleerd. De commissie adviseert in dat licht om bij positief beoordeelde projecten concrete voorwaarden af te spreken over toegankelijkheid en eigendom van publiek bekostigde investeringen. Met name bij de RD&I-voorstellen zouden heldere afspraken moeten worden gemaakt over het toepasbaar maken (valoriseren) van ontwikkelde technologie en mogelijke verkoop in de toekomst.

### **Ten slotte**

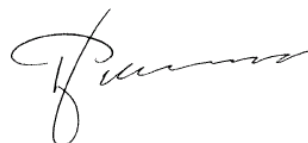
In dit advies hebben wij willen benadrukken dat het Groeifonds zich dient te richten op investeringen die daadwerkelijk het *duurzaam* verdienvermogen versterken. Dat wil zeggen dat het moet gaan om investeringen die ook op lange termijn passen bij een CO<sub>2</sub>-neutrale, grondstofarme, natuurinclusieve en sociaal rechtvaardige economie. De oorspronkelijke kabinetsambities voor het verduurzamen van de economie dreigen anders te veel buiten beeld te raken bij de investeringen die uit het Groeifonds worden gedaan.

Met dit advies hopen wij enkele handvatten te hebben aangereikt waarmee het kabinet in samenwerking met de commissie van het Groeifonds en binnen de kaders van het wetsvoorstel Nationaal Groeifonds de inzet van het Nationaal Groeifonds kan verbeteren. Wij sluiten daarbij niet uit dat op termijn blijkt dat de focus op bbp-groei en de gekozen verdeling van de investeringen over de drie pijlers 'kennisontwikkeling', 'RD&I' en 'infrastructuur' de groeisprong naar een duurzame Nederlandse economie die past bij de ambities van de Europese Green Deal, in onvoldoende mate helpen maken. Dan is mogelijk alsnog een herformulering nodig van de opdracht in de Wet Nationaal Groeifonds en het beoordelingskader voor investeringen.

Hoogachtend,  
Raad voor de leefomgeving en infrastructuur,



ir. J.J. de Graeff  
voorzitter



dr. R. Hillebrand  
algemeen secretaris

## Literatuur

Adviescommissie Nationaal Groeifonds (2021a). *Expert rapporten eerste beoordelingsronde 2021 – infrastructuur*. Bijlage bij Commissie Nationaal Groeifonds (2021). Te raadplegen via:

<https://www.nationaalgroefonds.nl/documenten/rapporten/2021/04/09/expert-rapporten-eerste-beoordelingsronde-2021-%E2%80%93-infrastructuur>

Adviescommissie Nationaal Groeifonds (2021b). *Expert rapporten eerste beoordelingsronde 2021 – R&D&I*. Bijlage bij Commissie Nationaal Groeifonds (2021). Te raadplegen via:

<https://www.nationaalgroefonds.nl/documenten/rapporten/2021/04/09/expert-rapporten-eerste-beoordelingsronde-2021-%E2%80%93-rdi>

Boot, A. (2021). Exit uit de coronasteun lukt alleen via het stimuleren van de productiviteit. *NRC Handelsblad*, 14 juni 2021.

Commissie Nationaal Groeifonds (2021). *Rapport eerste beoordelingsronde*. Publicatienr. 0321-073. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

CPB (2016). *Investeren in infrastructuur: Nederland is nog niet af, rol lokale overheden neemt toe*. CPB Policy Brief 2016/06. Den Haag: Centraal Planbureau.

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

EZK (2019). *Structurele duurzame economische groei*. Brief aan de Tweede Kamer van de minister van Economische Zaken en Klimaat d.d. 13 december 2019, over de groeistrategie voor Nederland op de lange termijn. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 29 696, nr. 7.

Financiën (2020). *Nota over de toestand van 's Rijks Financiën*. Brief aan de Tweede Kamer van de minister van Financiën d.d. 7 september 2020, over de vormgeving van het op te richten Nationaal Groeifonds. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 300, nr. 83.

Rli (2016). *Dichterbij en sneller: kansen voor betere bereikbaarheid in stedelijke regio's*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

Rli (2018a). *Van B naar Anders: investeren in mobiliteit voor de toekomst*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

Rli (2018b). *Nationale Omgevingsvisie: lakmoesproef voor het omgevingsbeleid*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

Rli (2019). *Naar een duurzame economie: overheidssturing op transities*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

Rli (2021). *Digitaal duurzaam*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

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

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

TNO (2021). *TNO-notitie ter ondersteuning van de beoordeling van de Infrastructuurvoorstellen Nationaal Groeifonds*. In: Adviescommissie Nationaal Groeifonds (2021a).

## **BIJLAGE Totstandkoming advies**

### **Raad voor de leefomgeving en infrastructuur**

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) is het strategische adviescollege voor regering en parlement op het brede domein van duurzame ontwikkeling van de leefomgeving en infrastructuur. De raad is onafhankelijk en adviseert gevraagd en ongevraagd over langetermijnvraagstukken. Met een integrale benadering en advisering op strategisch niveau wil de raad bijdragen aan de verdieping en verbreding van het politiek en maatschappelijk debat en aan de kwaliteit van de besluitvorming.

### **De leden van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur**

Ir. J.J. (Jan Jaap) de Graeff (voorzitter)  
Drs. P. (Pallas) Agterberg  
Drs. J.A. (Jeanet) van Antwerpen  
Prof. mr. N.S.J. (Niels) Koeman  
J. (Jantine) Kriens  
Drs. E.M.J. (Emmy) Meijers  
Drs. K.J. (Krijn) Poppe  
Ir. C.M. (Karin) Sluis  
Prof. dr. E.T. (Erik) Verhoef  
Em. prof. dr. A.N. (André) van der Zande

### **Junior-raadsleden**

E. (Eva) Gaaff MSc  
J.A.L. (Joris) van den Boom MSc  
Y. (Yourai) Mol BPhil

### **Algemeen secretaris**

Dr. R. (Ron) Hillebrand

### **Samenstelling van de raadscommissie**

Ir. J.J. (Jan Jaap) de Graeff (voorzitter)  
Drs. P. (Pallas) Agterberg  
Prof. dr. E.T. (Erik) Verhoef  
Em. prof. dr. A.N. (André) van der Zande

### **Samenstelling van het projectteam**

Drs. B. (Bart) Swanenvleugel, projectleider  
F.F.B. (Linda) van Asselt, projectassistent  
Drs. L. (Luc) Boot, projectmedewerker (tot 15 augustus 2021)

### **Referenten**

Ir. A.G. (Annemieke) Nijhof MBA, Algemeen directeur Deltares  
Drs. H. (Hans) Stegeman, Hoofd Research & Investment Strategy Triodos Investment Management

### **Tekstredactie**

Saskia van As, Tekstkantoor Van As

### **Vertaling**

Dit advies is vertaald in het Engels en te downloaden via [www.rli.nl](http://www.rli.nl)

### **Publicatie Rli 2021/4**