

Ministerie van Economische Zaken & Klimaat  
t.a.v. de heer B. van 't Wout  
Postbus 20401  
2500 EK DEN HAAG

Leeuwarden, 3 mei 2021

Behandeld door : Jilles Hazenberg  
Telefoonnummer : 06 11 23 22 02  
Briefnummer : UP-21-00154  
E-mail : [jilles.hazenberg@groningen.nl](mailto:jilles.hazenberg@groningen.nl)  
Onderwerp : Internetconsultatie Wet Nationaal Groeifonds

Geachte heer Van 't Wout, geachte minister,

Graag maken wij gebruik van de door uw aangeboden mogelijkheid tot reactie op de voorgenomen Instellingswet voor een begrotingsfonds voor het Nationaal Groeifonds (hierna: wet). Deze wet beoogt het Nationaal Groeifonds (hierna: fonds) in te stellen als een begrotingsfonds als bedoeld in artikel 2.11 van de Comptabiliteitswet 2016 en dient ter vervanging van de huidige vormgeving van het fonds via een niet-departementale begroting. Deze wet regelt een aantal zaken, waaronder het doel van het fonds, de uitwerking van de wet en een verplichting tot evaluatie van de wet. Op die punten willen wij graag reageren.

Als Noord-Nederland zijn wij blij met de komst van het fonds; een fonds waar het kabinet de komende vijf jaar 20 miljard euro voor zal uittrekken en investeren in plannen die bijdragen aan het Nederlandse duurzame verdienvermogen op lange termijn. Om voor de toekomst van Nederland groei te realiseren zien wij twee belangrijke uitgangspunten die gehanteerd kunnen worden voor de investeringsterreinen. Dit zijn het nastreven van het resultaat van **versterking van de brede welvaart** binnen Nederland en inzetten op het volledig benutten van de kracht van geheel Nederland, te weten **regionale spreiding**. We vragen dan ook nadrukkelijk aandacht voor de concrete uitwerking van deze twee elementen in deze wet.

Er zijn drie investeringsterreinen: kennisontwikkeling, infrastructuur, en onderzoek, ontwikkeling & innovatie. Vanuit het Noorden zien wij vooral kansen voor de regio op het gebied van onderwijs en arbeidsmarkt, waterstof en snellere treinverbindingen. Wij zijn dan ook tevreden met een aantal van de toegekende voorstellen in de eerste ronde van het fonds:

- het voorstel Groenvermogen dat is gericht op de opschaling van waterstof en toepassing van groene elektronen in energie-intensieve industrieën;
- het voorstel van de Nederlandse AI Coalitie om Nederland in de internationale kopgroep van landen te krijgen, zowel op het gebied van maatschappelijke voorwaarden als de economische benutting van AI; en

- het voorstel Versterking Infrastructuur Leven Lang Ontwikkelen om bij te dragen aan het vergroten en actueel houden van kennis en vaardigheden voor betere kansen op de arbeidsmarkt.

### Doelstelling van het fonds

De doelstelling van het fonds ligt op het duurzaam verdienvermogen en het geschatte effect op het structureel bruto binnenlands product (hierna: bbp), waarmee het erop lijkt dat de bijdrage aan de brede welvaart en de te maken schaal-/systeemsprong minder belangrijk zijn dan zoals geschetst in de groeibrief van de minister van EZK d.d. 13 december 2019. Het is belangrijk dat duidelijk gemaakt wordt op welke wijze dit geschatte effect inzichtelijk gemaakt moet worden bij het indienen van investeringsvoorstellen.

Wij verwelkomen de aangenomen motie Amhaouch c.s.<sup>1</sup>, waarmee de Kamer uitspreekt dat het van belang is dat regionale spreiding en regionale ontwikkeling onderdeel zijn van de Nederlandse groeistrategie. Het is namelijk belangrijk juist te kijken naar de meest kansrijke delen van ons land op de lange termijn, niet alleen op korte termijn. Een aandachtspunt bij regionale ontwikkeling is dat investeringsvoorstellen in de regio vaak een ruimtelijk-economisch karakter hebben die vragen om een integrale aanpak. Een meer integrale aanpak is ook een middel om de genoemde maatschappelijke doelstellingen en welvaart in brede zin te bevorderen. In antwoord op Kamervragen<sup>2</sup> is gesteld dat de commissie *'een spreiding van investeringen in de verschillende regio's door de tijd'* kan meewegen in de advisering. We vragen ons af of potentiële aanvragers hierover tussentijds worden geïnformeerd, bijvoorbeeld als aan bepaalde regio's al voldoende middelen zijn toegekend.

Volgend op het oordeel van het kabinet op de aangehouden motie Nijboer en Alkaya<sup>3</sup>, waarin het kabinet werd opgeroepen om het criterium van bbp-groei te vervangen door het doel om de brede welvaart te vergroten, hadden we verwacht dat brede welvaart meer als (onderdeel van het) criterium opgenomen zou worden in deze wet. Dit in het verlengde van de passage bij art. 2 in de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) op pag. 12 over kwalitatieve onderbouwing naarmate het bbp-effect moeilijker te kwantificeren is:

*'Uit het fonds kunnen financiële middelen ter beschikking worden gesteld voor investeringen waarmee het verdienvermogen op lange termijn wordt vergroot. De bijdrage aan het verdienvermogen van Nederland wordt in beginsel gemeten door een kwantitatieve schatting van het effect van een investeringsvoorstel op het bruto binnenlands product. Het is mogelijk dat een voorstel voor een investering zich niet leent voor een kwantitatieve schatting. In dat geval moet te onderbouwen zijn waarom dat niet mogelijk is. In een dergelijk geval zal op andere wijze, bijvoorbeeld via kwalitatieve*

---

<sup>1</sup> <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2020Z20767&did=2020D44521>

<sup>2</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/10/30/beantwoording-kamervragen-niet-departementale-begroting-nationaal-groefonds>

<sup>3</sup> <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2020Z17749&did=2020D38377>

*methodes, inzichtelijk moeten worden wat het effect van het voorstel op het verdienvermogen is. Naarmate het bbp-effect moeilijker te kwantificeren is, zal meer geleund moeten worden op de kwalitatieve onderbouwing. Een grotere mate van onzekerheid is op zichzelf echter geen reden om geen middelen uit het fonds ter beschikking te stellen. Inzetten op enkel voorstellen die gemakkelijk kwantificeerbaar zijn, brengt het risico met zich mee dat Nederland kansen laat liggen. Zo zijn de effecten van fundamenteel onderzoek niet altijd vooraf te kwantificeren, terwijl dat wel grote economische kansen kan creëren'.*

### **Uitvoering van de wet**

Als regio kijken wij uit naar de uitwerking van de uitvoeringsregelgeving. Graag krijgen wij een helder inzicht in de wijze waarop investeringsvoorstellen ingediend kunnen worden zowel via de niet-departementale alsmede de departementale route. Dit geldt ten eerste voor de tweede ronde van het fonds later dit jaar, maar ook voor de daaropvolgende rondes. Wij onderschrijven daarbij het belang van duidelijke communicatie en de door u genoemde loketfunctie.

De minister schrijft dat het operationaliseren van bijvoorbeeld het additionaliteitscriterium voor investeringen verder uitgewerkt wordt; onder andere hoe de financiering van investeringen uit het fonds zich verhoudt tot investeringen uit andere (publieke) bronnen zoals het Mobiliteitsfonds. Wij zien daarbij graag ook opgenomen wanneer er sprake is van additionaliteit in transities, zoals bijvoorbeeld hoe binnen de energietransitie een investeringsvoorstel als additioneel moet worden gezien. Ook zijn wij benieuwd hoe dit zich vervolgens verhoudt tot marktfalen en het niet behalen van Europese verduurzamingsdoelstellingen van de industrie.

Bij ministeriële regeling worden nog nadere regels gesteld over onder andere de werkwijze van de beoordelingsadviescommissie. Idealiter had deze uitvoeringsregeling in concept al beschikbaar moeten zijn voor een goede beoordeling van deze wet en de verwachte uitvoering daarvan. Op p.4 van de MvT staat dat de criteria in de uitvoeringsregeling aangepast kunnen worden '*aan de actualiteit en de ontwikkelingen die zich kunnen voordoen*'. Vanuit het oogpunt van een doeltreffende en doelmatige aanwending van het fonds is dat misschien begrijpelijk, maar het tussentijds aanpassen van de selectiecriteria kan vanuit het perspectief van de aanvragers een zekere willekeur met zich meebrengen. Idealiter worden alle voorstellen beoordeeld aan de hand van dezelfde criteria.

Volgens een antwoord van de minister op gestelde Kamervragen<sup>4</sup>, streeft de beoordelingsadviescommissie in haar advies naar een '*evenwichtige meerjarige balans tussen de verschillende terreinen*' (kennisontwikkeling, R&D en innovatie, infrastructuur). Wij vragen ons af of potentiële aanvragers tussentijds geïnformeerd worden over de doorwerking op kansen voor een eventuele aanvraag, bijvoorbeeld als een bepaald terrein al nagenoeg financieel is belegd.

---

<sup>4</sup> <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020Z17309&did=2020D37439>

In art. 8 lid 1 en 2 van de MvT wordt het mogelijk gemaakt om zowel het opstellen van nadere regels voor uitgaven aan departementen, als regels met betrekking tot subsidies (activiteiten, hoogte en besluitvorming) te wijzigen via een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling. We vragen ons af of deze wet *de controle van het parlement over de uitgaven vanuit het fonds voldoende* waarborgt. Bewindspersonen behouden grote discretie over de invulling van wat wordt verstaan met de doelen van het fonds en de wijze waarop middelen beschikbaar worden gesteld.

Ten slotte verzoeken we u aangaande de uitvoering van de criteria in de wet eenduidigheid te betrachten bij de toegangspoort. Doordat er nu nog geen duidelijke criteria zijn voor bijvoorbeeld aanvragen voor projecten op het gebied van infrastructuur, zijn er in de eerste ronde projectaanvragen afgewezen voor indiening op argumentatie van het ontbreken van een MKBA, terwijl dit specifieke criterium voor andere projectaanvragen niet gehanteerd is. Tevens is het van belang dat de communicatie met de indieners van projecten tijdens het toegangsproces duidelijk belegd is.

### **Investeringssterreinen van het fonds**

Het fonds kent drie investeringssterreinen: kennisontwikkeling, infrastructuur en onderzoek, ontwikkeling & innovatie. Hieronder reageren wij graag kort op de criteria van die verschillende investeringssterreinen.

#### *Kennisontwikkeling*

Als onderdeel van de kennisontwikkeling waar het fonds zich op inzet, wordt er gesproken over investeringen in menselijk kapitaal om de arbeidsproductiviteit te vergroten. Wij zijn tevreden met het voorstel Versterking Infrastructuur Leven Lang Ontwikkelen dat gedeeltelijk is bekostigd. Helaas is het onderdeel “flexibilisering aanbod formeel mbo/ho onderwijs” niet toegekend; de beoordelingscommissie heeft twijfels over de mate waarin tekortkomingen in het huidige scholingsaanbod bijdragen aan achterblijvende LLO-deelname van onderwijsinstellingen in het mbo en ho.

Het oplossen van uitdagingen in de regio rekent zich door op nationaal niveau. Het onderdeel kennisontwikkeling van het fonds zou kunnen worden ingezet om extra scholingsmogelijkheden voor medewerkers en werkzoekenden in de regio inzichtelijk en toegankelijk te maken. Een voorbeeld zijn publiek-private samenwerkingen tussen sociale partners, opleidingsfondsen en overheden in de regio's waar er gewerkt wordt naar het structureel vergroten van het beschikbare menselijke kapitaal en het ondersteunen van mensen bij het vinden en volgen van passende vormen van scholing. Die investeringen in scholing zorgen voor betere ontwikkelde medewerkers bij de verschillende bedrijven. Dat heeft vervolgens weer een effect op het verdienvermogen van die bedrijven en dus op dat van de regio als geheel. Bestaande middelen zijn namelijk onvoldoende (of onvoldoende toegankelijk) om een extra impuls te geven aan een leven lang ontwikkelen, met name voor sectoren met weinig opleidingsmiddelen, voor mensen die van werk naar werk (en van sector naar sector) gaan en voor uitkeringsgerechtigden en zelfstandigen.

Wij zouden daarom graag zien dat bestaande en nieuwe regelingen voor scholing worden voorzien van een mogelijkheid om deze ontschot in te zetten, eventueel in samenhang met elkaar. Dat is complex vanwege verschillen in doorlooptijd en doelgroepen, dus dit zou kunnen betekenen dat alle afzonderlijke regelingen aangepast moeten worden. Een centrale uitvoeringsdienst van leven lang ontwikkelen onder de verschillende Rijksdepartementen zou dit kunnen versimpelen. Daarnaast zien wij ook graag een nieuwe wettelijke basis waarop budget ontschot wordt ingezet op de scheidslijn sector/regio. De tijdelijke regeling crisisdienstverlening (RMT's) zou hiervoor als basis kunnen dienen.

Tot slot moet de STAP-regeling worden uitgebreid naar een bredere individuele leerrekening, waar op collectieve schaal (regio, branche, etc.) afspraken kunnen worden gemaakt. Ook is het wenselijk om in overleg met sociale partners te verkennen of de private middelen van O&O-fondsen breder ingezet kunnen worden op het gebied van leven lang ontwikkelen.

### Infrastructuur

Naast eenduidige criteria voor de toegangspoort voor projectaanvragen, vragen de criteria voor projecten op het investeringsdomein infrastructuur nadere uitwerking. Vanuit de doelstelling van het groeifonds een schaalessprong te bewerkstelligen, de uitgangspunten van brede welvaart en om voldoende invulling te geven aan het uitgangspunt van regionale spreiding, is onze suggestie om de criteria te verfijnen naar schaalessprong-spoorprojecten die de (inter)nationale verbinding tussen landsdelen versterken. Deze inzet draagt ook bij aan een toekomstbestendig spoornetwerk binnen Nederland, waarmee druk van de woningmarkt wordt gehaald en de luchtkwaliteit wordt verbeterd.

Infrastructuurprojecten hebben een grote omvang. Het fonds is uiteraard gelimiteerd. We vragen ons af of de omvang van de investeringsvoorstellen als zodanig een selectiecriteria is. In antwoord op Kamervragen<sup>5</sup> is gesteld dat *'directe subsidiëring van woningbouw buiten het bereik van het Nationaal Groeifonds valt'*. In het antwoord wordt gesteld: *'Concreet kunnen er projecten ingediend worden op het gebied van de investeringsterreinen die naast het vergroten van het verdienvermogen ook de huidige uitdagingen op het gebied van wonen helpen adresseren. Zo kan door middel van de aanleg van infrastructuur voor personenvervoer de vraag naar woningen uitgespreid worden over het land en daarmee lokaal de woningtekorten verminderen.'* Graag zien wij duidelijkheid op de vraag of het effect van extra woningbouw op het bruto binnenlands product hiermee geen maatstaf is voor beoordeling van een dergelijk voorstel.

In relatie tot de financiering van infrastructuurprojecten lijkt er een voorschot genomen te worden op een cofinancieringseis. Graag zien wij meer duidelijkheid op de mogelijkheid of cofinanciering uit departementale begrotingen kan komen, aangezien er vermelding wordt gemaakt van een additionaliteitscriterium. Graag zien wij een inspanningsverplichting voor de Ministeries om in het verlengde van de (gedeeltelijke) toekenning van middelen vanuit het Groeifonds vervolgens maximaal in te zetten op het benutten van de beschikbare Europese financiering om de projectfinanciering rond te krijgen, vanuit bijvoorbeeld het CEF, de Recovery en Resilience Facility.

---

<sup>5</sup> [https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2020Z20052&did=2020D43079](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z20052&did=2020D43079)

In recente antwoorden op Kamervragen<sup>6</sup> over het fonds wordt gesteld dat: *‘de algemene leidraad voor de maatschappelijke kosten-batenanalyse van het CPB en PBL uit 2013 richtlijnen geeft voor het opstellen van de MKBA. Deze leidraad wordt momenteel geëvalueerd.’* In de motie Sneller van 3 oktober 2019 is het Kabinet verzocht de ‘Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyses te evalueren vanuit het concept van brede welvaart met als doel om de relevante maatschappelijke component in deze analyses beter te verankeren, en in de zomer de benodigde suggesties daartoe met de Kamer te delen. In het schrijven van het Kabinet op 24 november 2020 als reactie op de motie Sneller, wordt het MKBA-kernteam verzocht om zich te buigen over de algemene leidraad op basis van het rapport ‘maatschappelijke kostenbatenanalyse en brede welvaart’. Graag zouden wij nadere informatie ontvangen hoe de herijking van de algemene leidraad voor MKBA zich verhoudt tot het moment en instrumentarium van beoordeling van projectaanvragen op het gebied van infrastructuur binnen het Groeifonds.

#### *Onderzoek, Ontwikkeling & Innovatie*

Dit investeringsterrein levert het meeste op wanneer de overheid, het bedrijfsleven en de wetenschap intensief samenwerken zoals blijkt uit de Nederlandse koppositie op het gebied van waterstof, landbouw, voedselinnovatie en watertechnologie. Het is zaak die kracht verder uit te bouwen door bestaande onderzoeks- en innovatie-ecosystemen verder te versterken. Waterstof is bij uitstek iets wat zou kunnen bijdragen aan de economische ontwikkeling, ook aan de economische ontwikkeling van het nieuwe type. Daarom zijn wij ook blij met het voorstel Groenvermogen dat gedeeltelijk is bekostigd in de eerste ronde, waarbij de kleinschalige demonstratieprojecten en het R&D- en human capital-programma een bijdrage ontvangen. De grootschalige waterstoftoepassingen zijn helaas niet bekostigd, omdat volgens de beoordelingscommissie het doel vooral opschaling en kostenreductie lijkt te zijn en niet het creëren van innovatieve kennis of industrieën.

Een snelle opschaling van grootschalige waterstoftoepassingen heeft een direct effect op de kostenreductie van waterstof. Zoals het CPB<sup>7</sup> concludeert, ligt de prijs van groene stroom door het beperkte aanbod hoog, waardoor ook de variabele kosten van de productie van groene waterstof hoog zijn. Het verdienpotentieel van grootschalige waterstoftoepassingen is dus zeker wel aanwezig. Daarnaast kan de Nederlandse economie een concurrentievoordeel behalen door vroeg over te stappen, en profiteren van verbeterde luchtkwaliteit en de vermindering van andere vervuilende stoffen, zoals stikstofoxiden en fijnstof.

---

<sup>6</sup> [https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2020Z20052&did=2020D43079](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z20052&did=2020D43079)

<sup>7</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/nationaal-groeifonds/documenten/publicaties/2021/04/9/cpb-analyse-voorstellen-nationaal-groeifonds-2021>

### Evaluatie van het fonds

Tot slot gaat deze wet ook in op de evaluatie van het fonds. Bij de evaluatie van het fonds zouden wij ook graag opgenomen zien hoe de bekostigde projecten per tranche verspreid zijn over de verschillende landsdelen. Het fonds is immers bedoeld om het verdienvermogen van héél Nederland te versterken.

Indien nodig zijn wij gaarne bereid tot een nadere toelichting.

Met vriendelijke groet,

  
Drs. Arno Brok  
*Commissaris van de Koning in de provincie Fryslân*  
*Voorzitter Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN)*

