

7 inzichten over het Nationaal Groeifonds

Position paper

Aanleiding

Het wetsvoorstel Nationaal Groeifonds¹ ligt in de Tweede Kamer en de leden van de commissie Economische Zaken en Klimaat kunnen tot uiterlijk donderdag 13 januari inbreng voor het verslag inzenden. Ecorys is betrokken bij 14 aanvragen van het Nationaal Groeifonds (NGF) voor verschillende opdrachtgevers, waaronder ministeries, provincies, gemeenten, onderzoeksinstellingen en het bedrijfsleven. Graag delen wij onze 7 belangrijkste inzichten.

De aanvragen waaraan Ecorys meewerkte, betroffen allerlei maatschappelijke vraagstukken, die we grofweg kunnen indelen in drie clusters:

- ▶ *Integrale gebiedsontwikkeling met nieuwe woningbouw en aanleg van OV-infrastructuur.* In de Randstad met het doortrekken van de Noord-Zuidlijn van Amsterdam via Schiphol naar Hoofddorp, en in Noord-Nederland met een deltaplan voor het toevoegen van 220.000 woningen en de aanleg van de Lelylijn, Nedersaksenlijn en de verbetering van bestaand spoor.
- ▶ *Projecten voor de energietransitie.* Zo is er een voorstel voor collectieve duurzame warmtenetten (Nieuwe Warmte NU!) in de woningbouw in combinatie met glastuinbouw. Er zijn twee projecten om de binnenvaart emissieloos te laten varen op basis van waterstof (RH2INE) en elektriciteit (ZES).
- ▶ *ICT-toepassingen voor diverse vraagstukken.* Zo is er een voorstel rond digitalisering in de Rotterdamse haven, waardoor de administratieve lasten fors dalen. Met nieuwe dataplatforms kunnen verstedelijking (smart cities) en reizen (smart mobility) veel effectiever worden vormgegeven. Een digitaal platform in het Geodomein maakt de ondergrond inzichtelijk. Er zijn mogelijkheden voor een effectievere interdepartementale datastrategie. Daarbij leidt ICT tot innovaties in de rechtspraak en rechtspleging, de medicatieoverdracht verloopt beter gestroomlijnd, en het biedt kansen voor het onderwijs. Zo zijn er digitale projecten voor verbetering van de onderwijskwaliteit op lokaal niveau (regio Rotterdam) en op landelijk niveau (SURF: samenwerkende onderzoeksinstellingen). En deze ICT kennis is ook toepasbaar op de economie van Caribisch Nederland in de toekomst.

Inzichten

Als economisch bureau ziet Ecorys de potentiële baten van extra publieke investeringen voor de Nederlandse welvaart op lange termijn, en daarmee de toegevoegde waarde van het NGF. Tegelijkertijd moet geleend overheidsgeld doelmatig en doelgericht besteed worden. Daarom steunt Ecorys de vereisten dat een NGF-aanvrager een maatschappelijke kosten-batenanalyse, een bbp-effect-berekening, en een argumentatie van

¹ Regels inzake instelling van een Nationaal Groeifonds (Wet Nationaal Groeifonds)

additionaliteit moet meesturen. Tegelijkertijd is duidelijk dat het NGF zich in een opstartfase bevindt, we een enigszins experimentele periode doormaken, en stapsgewijs verbeteringen moeten worden doorgevoerd. Om het verbeterproces te ondersteunen wil Ecorys 7 inzichten over het NGF delen, opgedaan tijdens de 14 projecten.

1. Disruptieve technologie of *enablers* stonden op achterstand

Van origine werden maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's) en de berekening van bbp-effecten vaak uitgevoerd voor fysieke infrastructurele projecten. In de loop der tijd is veel kennis en ervaring opgedaan met berekeningen van de gevolgen van nieuwe fysieke infrastructuur, waardoor een inhoudelijke afweging goed ondersteund wordt door de vertrouwde methodieken. Tegelijk is daardoor niet goed begrijpelijk dat infrastructurele projecten via het NGF financiering kunnen krijgen, aangezien het MIRT een bewezen instrument is. Een bijkomend nadeel is dat niet-infrastructurele projecten met een meer disruptief karakter dan met een relatieve achterstand bij het NGF beginnen. Denk aan digitale netwerken, toepassingen of opkomende technieken die een transitie mogelijk maken of versnellen. Dat in het coalitieakkoord staat om infrastructurele projecten uit het NGF te halen is ons inziens daarom logisch en een verbetering. Ecorys maakt zich enige zorgen dat investeringen in disruptieve technologieën of *enablers* van gewenste transitie onvolledige baten toegekend krijgen en te weinig financiering ontvangen. Deze transitie zijn simpelweg noodzakelijk voor de samenleving en economie: ze hebben geen nulalternatief. Het is belangrijk om de methodiek voor de *Theory of Change* van dit soort investeringen verder te ontwikkelen en op de juiste waarde te schatten. Ecorys laat in zijn projecten over smart cities en smart mobility, collectieve duurzame warmtenetten, en emissieloze binnenvaart zien dat het monetariseren van dergelijke projecten goed mogelijk is.

2. Meer inzicht in uitruilen en nuances nodig

Elk NGF-project heeft vanzelfsprekend (her)verdelende effecten op het gebied van werk en inkomen, draagt in meer of mindere mate bij aan de duurzaamheid van de economie en samenleving, beïnvloedt het menselijk welzijn in Nederland, enzovoort. Het is opmerkelijk dat een aanvrager niet wordt gevraagd om dergelijke maatschappelijke en economische *trade-offs* in kaart te brengen en op dit achterliggende verhaal te reflecteren. Want dit zou belangrijke inzichten op kunnen leveren. Bijvoorbeeld: een wenselijke investering in de mobiliteit in gebied A zou de mobiliteitsarmoede in gebied B kunnen vergroten. Nu ontvangt de NGF-commissie onvolledige beslisformatie, waarbij de commissie zelf geen instrument bezit om deze nuances te doorzien of een transparant afwegingskader hanteert om de verschillende gevolgen te wegen. Het MKBA (maatschappelijke kosten-batenanalyse)-instrument is bij uitstek de methodiek om deze effecten inzichtelijk te maken: de nuances, de verliezers en winnaars, kwetsbare groepen, de hobbels tijdens een overgang, de bredere welvaartseffecten. Ecorys adviseert in de toekomst daarom diepgaander gebruik te maken van de MKBA.

3. Werk eenduidige richtlijnen voor bbp-effect uit

De strikte eis van een positieve MKBA én een positief bbp-effect – hoewel te begrijpen en een duidelijke politieke keuze – beperkt de onderbouwing en de beoordeling van de projecten enigszins. De focus op het bbp is wat eenzijdig. Het betekent dat voorstellen met een maatschappelijke meerwaarde, maar zonder bbp-effect, worden afgewezen, terwijl dit welvaartstheoretisch niet correct is. Daarbij is de methodiek om macro-economische bbp-effecten te berekenen simpelweg niet zover ontwikkeld als de welvaarts-MKBA-methodiek, waarvoor een algemeen geaccepteerde leidraad is opgesteld en werkwijzers zijn gemaakt voor specifieke werkvelden. De richtlijnen op het propositieformulier over het bbp-effect (H5 Effectenanalyse, 5.1 Bbp-effect) zijn ruim te interpreteren. Dit ontbreken van leidraden of werkwijzers voor de berekening maakt innovatie en creativiteit los, maar draagt ook risico's in zich. Er hebben veel gesprekken plaatsgevonden over het bbp-effect; in hoeverre moest dit kwantitatief, kwalitatief en via welke methodiek? Ecorys lijkt het wenselijk om een verdere uitwerking van het bbp-effect te starten, om in de toekomst eenduidigheid te bieden en onderlinge leereffecten te realiseren.

4. Geef duidelijkheid over het omrekenen van doelmatigheidswinst

Meerdere aanvragers willen door een nieuw digitaal netwerk, dataverzameling en datatoepassing de economische processen op hun beleidsterrein doelmatiger vormgeven. De investering in digitalisering is zo de *enabling technology* waarmee op meerdere dimensies vooruitgang te behalen valt: het beter benutten van de fysieke ruimte, het echt betalen naar mobiliteitsgebruik of het slimmer inrichten van toevoerstromen. De hiermee gerealiseerde doelmatigheidswinsten zouden directe baten zijn in een MKBA via het consumenten- of producentensurplus, maar ze hebben niet direct een positief bbp-effect. Afhankelijk van de (im)perfecte competitie, verbeteren ze de concurrentiepositie, de koopkracht, of verminderen ze de druk op de natuur. Het is goed mogelijk dat later indirecte positieve bbp-effecten optreden, doordat private investeringen stijgen, de export toeneemt of de consumptie groeit. Of de brede welvaart neemt toe, doordat meer groene ruimte behouden blijft en minder middelen worden verspild. Ecorys ziet dat er onduidelijkheid is over de vraag hoe doelmatigheidswinsten omgerekend moeten worden naar een bbp-effect en naar impact op de brede welvaart. Hierdoor krijgen projecten die deze economische vooruitgang realiseren mogelijk geen of te weinig financiering.

5. Maak het afwegingskader inzichtelijk

Het afwegingskader dat de commissie hanteert om haar advisering aan de regering te bepalen, blijft weinig transparant, ondanks verbeterlagen in de NGF-procedure. Een belangrijke vraag blijft bijvoorbeeld: hoe zwaar weegt de MKBA-uitkomst ten opzichte van het bbp-effect? Hoe verhoudt welzijnswinst zich ten opzichte van welvaartswinst? In een aanbestedingsproces is het gewoon dat punten toegekend worden aan onderdelen van een voorstel, om transparantie te bieden over de relatieve gewichten in de besluitvorming. Nu bestaat een impliciete rangorde. Daarbij is onduidelijk of een belang wordt gehecht aan de herverdelende gevolgen van een project en, zo ja, in welke mate: denk aan regionale onevenwichtigheden op het gebied van de arbeidsmarkt, de woningmarkt, mobiliteit en leefomgeving die groter kunnen worden. Willen we dat de projecten evenwichtig verdeeld over Nederland groei opleveren? In de Kamerbrief geeft de commissie aan bij de advisering rekening te houden met de evenwichtige spreiding van investeringen in de verschillende regio's over de tijd – maar geldt dit ook voor de gevolgen? Ecorys vindt dit belangrijke afwegingen, maar deze worden nu niet besproken en zijn niet inzichtelijk.

6. Bezie een wenselijke samenhang van projecten via *backcasting*

De verscheidenheid aan projecten die ingediend en goedgekeurd worden, suggereert af en toe een aanpak van 'Laat honderd bloemen bloeien'. Voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van het NGF kan het behulpzaam zijn vanuit een wenselijke visie of samenhang voor de toekomst beslissingen te nemen. Waar moet Nederland komen te staan? Met het antwoord op deze vraag kan men terug redeneren – *backcasting* – wat de wenselijkheid van individuele en gezamenlijke beleidsprojecten is, om vervolgens de weg hiernaartoe te versnellen. Eventueel kunnen de gewenste doelstellingen op het gebied van technologische en digitale vooruitgang, klimaat en milieu, en maatschappelijke welzijn hierin een rol spelen. Dit komt tegemoet aan het inzicht dat het zeer lastig kan zijn om van een project een partieel of potentieel bbp-effect op lange termijn in te schatten. Ecorys adviseert om meer vanuit een stip op de horizon terug te redeneren naar een wenselijke samenhang van projecten.

7. Evalueer ook de uitruilen en regionale onevenwichtigheden

De wetenschapscommissie pleit voor een tijdige monitoring en een strategische evaluatieagenda van het NGF, met daarin aandacht voor de maatschappelijke kosten en baten van de projecten, marktfalen, insiders/outsiders-betrokkenheid, en de macro-effecten van het fonds. Ecorys is hier een voorstander van en is blij dat het kabinet deze aanbevelingen overneemt in het wetsvoorstel. In het verlengde hiervan willen wij aandacht vragen voor de uitruilen (*trade-offs*) en de regionale onevenwichtigheden die projecten inherent in zich dragen.

Ecorys is een internationaal onderzoeks- en adviesbureau dat zich richt op de belangrijkste maatschappelijke uitdagingen van deze tijd. Gebaseerd op onderzoek ondersteunen wij het maken van gefundeerde beslissingen op het gebied van sociale, ruimtelijke en economische vraagstukken. Bij Ecorys Nederland werken ruim 100 onderzoekers en adviseurs aan analyses op het gebied van verduurzaming, ruimtelijke ontwikkeling, transport, infrastructuur en mobiliteit, sociale zaken, gezondheid en veiligheid.