

Andersson
Elffers
Felix

Evaluatie adviescommissie Nationaal Groeifonds

Eindrapportage – 10 oktober 2023

Datum

10 oktober 2023

Opdrachtgever

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Onderzoeksteam

Robert-Jaap Voorn en Nina Kuipers

Referentie

GE79

bezoekadres Maliebaan 16 3581 CN Utrecht telefoon +31 30 236 30 30
postadres Postbus 85198 3508 AD Utrecht website www.aef.nl

/ Inhoud

/ 1	Inleiding	3
/ 2	Achtergrond adviescommissie Nationaal Groeifonds	6
/ 3	Conclusies en aanbevelingen	10
3.1	Conclusies	10
3.2	Aanbevelingen	17
	Bijlage - Verdiepende bevindingen	19

/ 1 Inleiding

Introductie

Voor de periode van 2021 tot 2025 heeft het kabinet via het Nationaal Groei Fonds (hierna: NGF) een bedrag van 20 miljard euro beschikbaar gesteld voor projecten gericht op structurele en duurzame economische groei.¹ Het doel van het fonds is om het duurzaam verdienvermogen van Nederland te vergroten door te investeren op terreinen die het meest kansrijk worden geacht om economische groei op de lange termijn te bereiken. Het gaat hierbij om (1) kennisontwikkeling en (2) onderzoek, ontwikkeling en innovatie. Het NGF is tot stand gekomen op initiatief van de ministers van Economische Zaken en Klimaat (hierna: EZK) en Financiën. Zij zijn gezamenlijk fondsbeheerders namens het kabinet.

Alle projecten die in aanmerking willen komen voor geld uit het NGF worden beoordeeld door een onafhankelijke adviescommissie. Op verzoek van de ministers van EZK en Financiën geeft de adviescommissie advies uit over deze projecten. Hierbij beoordeelt de commissie aan de hand van vooraf gestelde randvoorwaarden en criteria de ingediende voorstellen op het effect op de groei van de Nederlandse economie op de lange termijn. Bij een positief advies besluit het kabinet of de projecten daadwerkelijk geld ontvangen.

De taken van de adviescommissie zijn volgens artikel 2 van de Regeling adviescommissie Nationaal Groeifonds² drieledig:

1. De minister van EZK op haar verzoek adviseren over aanvragen om subsidie uit het NGF (de subsidieroute).
2. De ministers van EZK en Financiën op hun verzoek adviseren over verzoeken om bijdragen uit het NGF door departementen (de departementale route).
3. De ministers van EZK en Financiën op hun verzoek adviseren over de voortgang (inclusief de wijziging of stopzetting) van de investeringsvoorstellen waarvoor middelen uit het NGF beschikbaar zijn gesteld.

Volgens de bepalingen uit de Regeling adviescommissie Nationaal Groeifonds³ (artikel 7, lid 3) dient de commissie in september 2023 op verzoek van de ministers een evaluatieverslag op te stellen met aandacht voor haar taakvervulling. Deze evaluatie moet zich richten op de werkwijze en rol van de commissie en hoe deze verbeterd kan worden⁴.

Vraagstelling

In lijn met bovengenoemde bepalingen heeft Andersson Elffers Felix (AEF) in opdracht van de stafdirectie Nationaal Groeifonds van het ministerie van EZK de evaluatie uitgevoerd naar het functioneren van de adviescommissie.

¹ Over het Nationaal Groeifonds – nationalegroeifonds.nl

² Regeling adviescommissie Nationaal Groeifonds – artikel 2 lid 1

³ Regeling adviescommissie Nationaal Groeifonds – artikel 7 lid 3

⁴ Brief van de Minister van EZK, vaststelling van de begrotingsstaat van het Nationaal Groeifonds voor het jaar 2023, kamerstuk 36200-L, nr. 7 (21-02-2023)

Voor de evaluatie van de adviescommissie van het NGF staan de volgende aspecten centraal:

- a) Taak en samenstelling adviescommissie
- b) Functioneren adviescommissie
- c) Beoordelingsproces van de aanvragen
- d) Ondersteuning en randvoorwaarden

In deze evaluatie beoordelen we de doeltreffendheid en de doelmatigheid van deze commissie. De evaluatie heeft niet tot doel om uitspraken te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het NGF zelf. Eveneens heeft de evaluatie niet tot doel om uitspraken te doen over het functioneren van de totale governance van het NGF. Het functioneren van de adviescommissie en het fonds zijn echter niet strikt van elkaar te scheiden. Beide beïnvloeden elkaar wederkerig. In de evaluatie focussen we ons echter zoveel mogelijk op het functioneren van de commissie.

Aanpak

Begin juni zijn we van start gegaan met de evaluatie. Als startpunt voor de evaluatie van de adviescommissie hebben we een evaluatiekader opgesteld. Dit evaluatiekader geeft inzicht in de criteria en de onderliggende aspecten die we in de evaluatie aan de orde stellen. Daarmee biedt het een leidraad voor de verdere invulling van de evaluatie. De hoofdlijnen van het evaluatiekader zijn opgenomen in de onderstaande figuur.

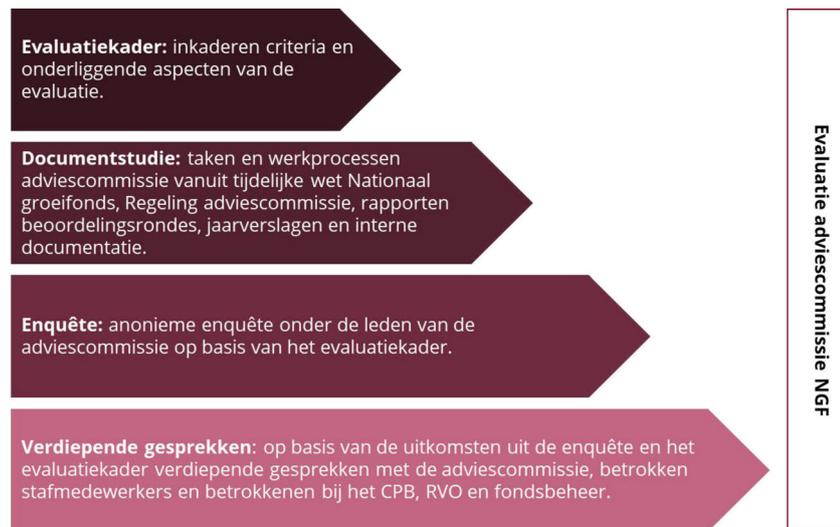


Figuur 1. Evaluatiekader

Om te komen tot een gedegen evaluatie hebben we eerst een documentstudie gedaan naar de taken en werkprocessen van de adviescommissie vanuit zowel openbare als interne documentatie. Vervolgens hebben we op basis van het evaluatiekader een enquête uitgezet onder de leden van de adviescommissie. De uitkomsten van de enquête hebben we gebruikt als het vertrekpunt voor de verdiepende gesprekken die we hebben gevoerd. Deze gesprekken waren met de leden van de

adviescommissie, betrokken stafmedewerkers en direct betrokkenen bij de werkwijze en het beoordelingsproces van de adviescommissie, namelijk het Centraal Planbureau (CPB), de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en de fondsbeheerders.

De onderzoeksactiviteiten om te komen tot een evaluatie naar het functioneren van de adviescommissie van het NGF zien eruit zoals weergegeven in de onderstaande figuur.



Figuur 2. Onderzoeksactiviteiten

We hebben de evaluatie uitgevoerd vanuit een onafhankelijk perspectief.⁵ Om te voorkomen dat we enkel het oordeel van de commissie meenemen in deze evaluatie, zijn we ook zo veel mogelijk in gesprek gegaan met belanghebbenden rondom de commissie. Op deze manier hebben we er bij het uitvoeren van de evaluatie nadrukkelijk naar gestreefd om vanuit verschillende perspectieven tot een zelfstandige oordeelsvorming te komen.

Leeswijzer

In deze rapportage vindt u in hoofdstuk 2 ter introductie een toelichting op de taken die de adviescommissie uitvoert. In hoofdstuk 3 presenteren we de conclusies van ons onderzoek en de daaraan gekoppelde aanbevelingen voor de toekomst. In een bijlage nemen we u mee in de verdiepende bevindingen uit de enquête en de gesprekken. Deze bevindingen vormen de basis voor het onderbouwde en herleidbare oordeel over het functioneren van de adviescommissie.

⁵ Voor de transparantie melden we dat we vanuit AEF eerder betrokken zijn geweest bij de ontwikkeling van een projectvoorstel dat is ingediend bij het NGF. Deze activiteit heeft geen enkele relatie met deze evaluatie van de adviescommissie.

/ 2 Achtergrond adviescommissie Nationaal Groeifonds

In 2020 zijn de Eerste en Tweede Kamer akkoord gegaan met het voorstel tot oprichting van het Nationaal Groeifonds (NGF). Met het NGF trekt het kabinet tussen 2021 en 2025 20 miljard euro uit voor projecten die het duurzaam verdienvermogen van Nederland vergroten. Het gaat hierbij om het versterken van de economische groei met oog voor het milieu, sociale aspecten en de generaties na ons. Inmiddels heeft de adviescommissie drie beoordelingsrondes doorlopen. In dit hoofdstuk staan we stil bij de taakopdracht van de adviescommissie van het NGF en de betrokken partijen rondom de adviescommissie.

De adviescommissie opereert vanuit een bij ministeriële regeling vastgestelde taakopdracht

De wettelijke grondslag van het NGF is vastgelegd in de Tijdelijke wet Nationaal Groeifonds. Deze instellingswet regelt onder andere de doelstelling van het fonds, de aard van de uitgaven en de ontvangsten en de ministers die als fondsbeheerders fungeren. In artikel 9 van deze tijdelijke wet staat vastgelegd dat nadere regels over de taak, onafhankelijkheid en verantwoording door de adviescommissie bij ministeriële regeling dienen te worden vastgelegd. Deze bepalingen zijn verwoord in de “Regeling adviescommissie Nationaal Groeifonds”. De omgang met persoonlijke belangen door de leden van de adviescommissie is nader uitgewerkt in het “Reglement onafhankelijkheid en tegengaan belangenverstremeling”.

De adviescommissie brengt advies uit over investeringsvoorstellen via twee routes

Artikel 2 van de regeling over de adviescommissie van het NGF regelt de taakopdracht van de adviescommissie.⁵ De taak van de commissie houdt op basis van de regeling in dat de adviescommissie de fondsbeheerders adviseert over aanvragen binnen de departementale- en subsidie route:

1. *De ministers van EZK en Financiën op hun verzoek adviseren over verzoeken om bijdragen uit het Nationaal Groeifonds door departementen (de departementale route).*⁶

Vanaf de eerste beoordelingsronde hebben departementen de mogelijkheid om voorstellen in te dienen bij het NGF. Veldpartijen kunnen door een departement betrokken worden bij de ontwikkeling – en eventuele uitvoering – van het voorstel, op het moment dat de activiteiten van een veldpartij noodzakelijk en onlosmakelijk verbonden zijn bij het voorstel.⁷ Het verschil met de hierna beschreven subsidieroute is dat een veldpartij géén rechtstreekse bijdrage ontvangt uit het fonds. De adviescommissie oordeelt na indiening van het voorstel aan de hand van een analysekader met beoordelings- en afwijzingscriteria over het onvoorwaardelijk toekennen van gelden uit het fonds, het toekennen van de gelden onder een aantal voorwaarden of het reserveren van de gelden. Op basis van het advies, oordelen de ministers van EZK en Financiën met instemming van de ministerraad en

⁶ Regeling adviescommissie Nationaal Groeifonds

⁷ Verschil tussen subsidie en departementale route, website Nationaal Groeifonds

het parlement over het (voorwaardelijk) toekennen of reserveren van de gelden. Bij toekenning ontvangt het betreffende departement het geld vanuit het fonds. Het departement is vervolgens aan zet voor het realiseren van het voorstel en het bepalen van de spelregels en eventuele subsidies richting veldpartijen.

2. *De minister van EZK op zijn verzoek adviseren over aanvragen om subsidie uit het Nationaal Groeifonds (de subsidieroute).*⁸

Vanaf de derde beoordelingsronde in 2023 is de subsidieregeling van het NGF van start gegaan.⁹ Instellingen of ondernemingen krijgen met deze zogenoemde subsidieroute de mogelijkheid om rechtstreeks een aanvraag in te dienen voor een investeringsvoorstel dat overeenkomt met de doelstellingen en voorwaarden van het NGF. Sinds de derde beoordelingsronde heeft de adviescommissie dus de nieuwe taak erbij gekregen om – naast de voorstellen uit de departementale route – te adviseren over aanvragen binnen de subsidieroute. Wanneer het voorstel van veldpartijen gehonoreerd wordt, heeft deze veldpartij rechtstreeks zelf recht op de subsidie. Deze werkwijze is tegengesteld aan de departementale route, waarbij het uitgekeerde bedrag eerst naar het desbetreffende departement gaat en vervolgens naar de consortiumpartijen. Na het indienen van de aanvraag toetst RVO of de aanvraag aan de eisen van de regeling voldoet. Daarnaast voert RVO een beoordeling op de afwijzingscriteria uit. Op het moment dat de aanvraag geen bezwaren oplevert aan de hand van deze toets, legt RVO het desbetreffende voorstel voor aan de adviescommissie. Aanvragen die niet voldoen aan de bepalingen uit de subsidieregeling, wijst RVO direct af. Vervolgens kijkt de adviescommissie zelfstandig of de aanvraag voldoet aan de regeling, waarna de commissie de aanvraag beoordeelt aan de hand van rangschikkingscriteria. Op basis van de daaropvolgende rangschikking formuleert de adviescommissie een advies over het al dan niet toe- of afwijzen van de voorstellen. De minister van EZK wijst vervolgens het voorstel toe of af op basis van het advies, waarna RVO het besluit communiceert via een beschikking. De hierboven beschreven werkwijze gold voor de afgelopen beoordelingsronde. Voor de vierde beoordelingsronde is er een nieuwe opzet voor de subsidieroute.

De adviescommissie adviseert fondsbeheerders over de voortgang van de voorstellen

Als derde taakopdracht dient de adviescommissie de ministers te adviseren over de voortgang van de voorstellen binnen zowel de departementale- als de subsidieroute:

3. *De ministeries van EZK en Financiën op hun verzoek adviseren de voortgang (inclusief de wijziging of stopzetting) van de investeringsvoorstellen waarvoor middelen uit het Nationaal Groeifonds beschikbaar zijn gesteld.*¹⁰

Het gaat bij deze taak om de monitoring van de voortgang van positief beoordeelde projecten aan de hand van rapportages over de afgesproken mijlpalen en kritieke prestatie-indicatoren. De commissie wordt door de minister van het desbetreffende departement (in het geval de departementale route) of RVO (in het geval van de subsidiepotje) geraadpleegd voor advies als het behalen van de beoogde doelstellingen en mijlpalen van een reeds toegekend project in gevaar lijkt te komen.¹¹ Op basis van

⁸ Regeling adviescommissie Nationaal Groeifonds

⁹ Verschil tussen subsidie en departementale route, website Nationaal Groeifonds

¹⁰ Regeling adviescommissie Nationaal Groeifonds

¹¹ Modellen voor projectoverstijgende en projectspecifieke afspraken Nationaal Groeifonds, rijksoverheid.nl

de projectrapportages gaat de commissie in gesprek met departementen over de voortgang en adviseert zij de fondsbeheerders - op het moment dat de voortgang te wensen overlaat - over het al dan niet wijzigen of stopzetten van de middelen uit het NGF.

De commissie bestaat uit maximaal vijftien leden, die zich opsplitsen in subcommissies

Afgelopen beoordelingsronde bestond de adviescommissie uit dertien leden. De leden van de commissie beoordelen de voorstellen in gezamenlijkheid in de plenaire commissievergadering.⁹ Voor een analyse en bespreking van de voorstellen op meer detailniveau kiest de adviescommissie voor een werkwijze in thematische subcommissies met een voorzitter per subcommissie. De adviescommissie kiest voor deze werkwijze om de werklast beter te kunnen verdelen en vanwege belangen van individuele leden. De subcommissies zijn ingedeeld op basis van een thematische indeling gelet op de ingediende voorstellen. Deze thematische subcommissies dienen te bestaan uit minimaal drie commissieleden, waarbij een vertegenwoordiger van het CPB als onafhankelijk adviseur aansluit bij elke subcommissie. Na het beoordelen van de voorstellen aan de hand van een analysekader, bespreekt de commissie de analyse en de conclusies van de subcommissies in de plenaire commissievergaderingen. Vervolgens komt de commissie als geheel tot een definitief advies over het voorstel.

Rondom de adviescommissie positioneert zich een aantal betrokken organisaties

De commissie krijgt ondersteuning bij het vervullen van haar drieledige taakopdracht door een aantal partijen. Betrokken partijen zijn fondsbeheerders, RVO, het CPB, de ambtelijke staf vanuit het ministerie van EZK en experts. Deze partijen verhouden zich elk op een andere manier tot de adviescommissie:

- ▶ **Fondsbeheerders:** de ministers van EZK en Financiën zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het beheer van het NGF.¹² De adviescommissie heeft tot taak beide fondsbeheerders te adviseren over voorstellen uit de departementale route en over de voortgang van gehonoreerde voorstellen uit beide routes. De commissie adviseert enkel de minister van EZK als fondsbeheerder over de voorstellen uit de subsidieroute.
- ▶ **Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO):** RVO vervult verschillende rollen ten aanzien van de commissie in het beoordelingsproces van het NGF. Alle indieners hebben de mogelijkheid om vrijblijvend de hoofdlijnen van hun voorstel te laten toetsen aan de hand van een *quickscan* die RVO uitvoert.¹³ Middels deze *quickscan* krijgt de indiener feedback op het plan, waarna het definitieve voorstel ingediend kan worden bij RVO. Na indiening voert RVO een toets op volledigheid en op een aantal inhoudelijke criteria uit, waarna in de subsidieroute kan worden besloten een voorstel direct af te wijzen zonder het aan de adviescommissie voor te leggen. De commissie beoordeelt vervolgens de voorstellen binnen de subsidieregeling aan de hand van een preadvies van RVO. Na het al dan niet toewijzen van een aanvraag door de minister van EZK communiceert RVO het besluit via een beschikking, waarna RVO de voorschotten voor de subsidie verstrekt. Bij uitvoering van de voorstellen, moeten de projecten aan RVO rapporteren en voert RVO de monitoring uit op de voortgang van de projecten. Bij wijziging of vragen vanuit de projecten is het RVO eerste aanspreekpunt.
- ▶ **Centraal Planbureau (CPB):** het CPB vervult binnen de adviescommissie de rol als onafhankelijk adviseur. Het CPB analyseert de ingediende voorstellen aan de hand van een economisch

¹² Tijdelijke wet Nationaal Groeifonds

¹³ Rapport derde beoordelingsronde – Nationaal Groeifonds

afwegingskader, wat bestaat uit een probleemanalyse en een analyse van de economische legitimiteit van een voorstel. In elke thematische subcommissie sluit een vertegenwoordiger van het CPB als onafhankelijk adviseur aan.

- ▶ **Ambtelijke staf vanuit het ministerie van EZK:** de stafdirectie van het NGF ondersteunt de commissie in de beoordeling van de voorstellen die bij het fonds worden ingediend. Dit gaat om zowel meer procesmatige- als inhoudelijke ondersteuning.
- ▶ **Experts:** de commissie kan bij de beoordeling van voorstellen experts raadplegen. Informatie-uitwisseling vindt plaats middels schriftelijke rapportages, maar ook via informele gedachten-uitwisselingen tussen experts en de commissieleden. Ook kan de commissie expertpanels organiseren over onderwerpen die voor meerdere aanvragen relevant zijn. Zodoende ondersteunen deze experts de commissie in haar analyse en advisering.

/ 3 Conclusies en aanbevelingen

3.1 Conclusies

De evaluatie levert overall een positief beeld op van het functioneren van de adviescommissie

We concluderen dat de adviescommissie gegeven de kaders voor het NGF haar rol op een doeltreffende wijze invult. De commissie bestaat uit gezaghebbende, deskundige en betrokken leden, die vanuit hun complementaire achtergronden op een professionele wijze samenwerken om de fondsbeheerders te adviseren over ingediende voorstellen. De commissie opereert daarbij onafhankelijk. Er is binnen de commissie voldoende ruimte voor een constructief kritische opstelling, zowel gericht op de voorstellen die ingediend zijn als op de inbreng van andere leden. De professionele ondersteuning en inhoudelijke inbreng van de ambtelijke staf, het CPB, RVO en externe experts zijn cruciaal om de commissie haar werk op de huidige manier te laten verrichten.

In de werkwijze van de adviescommissie zijn voldoende waarborgen ingebouwd om te komen tot onderbouwde en verifieerbare adviezen over voorstellen die worden ingediend. Hierdoor is de aanname gerechtvaardigd dat de commissie een positief advies geeft over voorstellen die voldoen aan de criteria van het NGF en die daarmee (met de kennis van nu) naar verwachting bijdragen aan het toekomstig duurzaam verdienvermogen van Nederland. Hierbij is belangrijk te constateren dat de commissie tot nu toe niet heeft hoeven te prioriteren tussen voorstellen waarover zij positief adviseerde. De reden hiervoor is dat het subsidiebedrag dat per beoordelingsronde met de optelsom van deze voorstellen gemoeid was, het maximale subsidiebedrag niet overschreed.

Bij de beoordeling van het functioneren van de adviescommissie is het belangrijk om te beseffen dat de feitelijke bijdrage van de gehonoreerde voorstellen aan de Nederlandse economie zich pas op lange termijn manifesteren. De doeltreffendheid van het functioneren van de commissie kan hier op dit moment niet aan afgemeten worden. Omdat deze bijdrage afhankelijk is van een groot aantal factoren, geldt deze constatering naar verwachting ook voor de toekomst.

Een vraag die buiten de scope van deze evaluatie valt, is in hoeverre de huidige kaders voor de manier van werken van de adviescommissie binnen het stelsel van het NGF leiden tot het optimaal functioneren van het fonds. Zo is er bijvoorbeeld voor gekozen om de adviescommissie in relatie met de fondsbeheerders een zware rol te geven en deze tegelijk weinig richtinggevende beleidsmatige kaders mee te geven. Een brede evaluatie van het NGF zal uit moeten wijzen of deze ontwerpkeuzes uiteindelijk leiden tot de meest doeltreffende inzet van de middelen van het fonds.

De adviescommissie geeft op een professionele manier invulling aan haar taakopdracht

De commissie voert haar taken uit in overeenstemming met de taakopdracht die zij van de fondsbeheerders gekregen heeft. Dit geldt vooral voor het adviseren van de fondsbeheerders over voorstellen die via de departementale dan wel de subsidieroute worden ingediend. De taak die gericht is op het adviseren van de fondsbeheerders over de uitvoering van voorstellen die zijn goedgekeurd (inclusief de hiervoor benodigde monitoring) verdient de komende periode meer aandacht (zie vervolg).

Conform de taakopdracht is de werkwijze van de adviescommissie zodanig dat zij ingediende voorstellen beoordeelt. De commissie treedt zelf niet actief naar buiten om partijen te interesseren en te bewegen om voorstellen in te dienen. Gezien de gekozen positionering van de commissie is dat passend, vooral om te voorkomen dat deze al in het stadium voor indiening bij voorstellen betrokken raakt en hier later niet een onafhankelijk oordeel over kan geven. Het actief benaderen van partijen om voorstellen bij het NGF in te dienen, zou mogelijk wel kunnen helpen om meer en betere initiatieven los te weken. Dit zien we in de huidige constellatie echter niet als een passende taak voor de commissie.

De commissie heeft eveneens geen rol in het ondersteunen van indieners om de kwaliteit van hun voorstellen voor indiening te verbeteren. Vanuit de ondersteunende staf en RVO vinden op dit vlak wel activiteiten plaats. De commissie is tegelijk wel deels betrokken bij het delen van brede en generieke informatie.

De vraag is of een actievere rol van de commissie passend is, gezien haar onafhankelijke rol in de beoordeling. Ons beeld is dat deze rol niet passend is. Dit wordt gedeeld door de fondsbeheerders. Om indieners tegemoet te komen en tegelijk de onafhankelijkheid van de commissie te borgen, creëren de fondsbeheerders in de toekomst de mogelijkheid om indienaars, in aanvulling op lopende activiteiten vanuit de ambtelijke staf en RVO, een vooraanmelding in te dienen, op basis waarvan zij verbeteringsuggesties ontvangen voor hun voorstel. Slechts in specifieke gevallen zal de adviescommissie zelf geraadpleegd worden over de vooraanmelding.

In relatie tot de bovenstaande punten constateren we dat de adviescommissie bij de beoordeling van voorstellen niet werkt vanuit een inhoudelijke richtinggevende visie. De fondsbeheerders reiken deze visie niet aan en de commissie stelt deze zelf ook niet op. In een situatie waarin er geen heldere visie bestaat op waar het duurzaam verdienvermogen van ons land zich in de toekomst op zou moeten richten, is het moeilijk om te bepalen of een voorstel hier een bijdrage aan levert. In theorie zouden verschillende voorstellen zelfs tegenstrijdige invloeden op dit verdienvermogen kunnen hebben. In dit opzicht zou het kunnen helpen om wel vanuit een inhoudelijke visie te opereren. Deze visie zou geformuleerd kunnen worden op basis van de maatschappelijke transities waar we voor staan, waarbij de vraag gesteld kan worden welke bijdrage voorstellen aan deze transities leveren. Dit geeft meer richting in de advisering dan waarvan nu sprake is. De vraag is of de commissie of de fondsbeheerders deze visie zouden moeten opstellen. Idealiter zouden de fondsbeheerders dit moeten doen, omdat het fonds daarmee een functie krijgt in de uitvoering van het beleid.

Nadat de fondsbeheerders op basis van een advies van de adviescommissie een besluit genomen hebben over het honoreren van een voorstel, heeft de commissie hier tot het moment van het feitelijk uitkeren van de toegekende middelen beperkte bemoeienis meer mee. Wel heeft de commissie last van het feit dat het proces dat indieners na dit besluit moeten doorlopen om hun bijdragen daadwerkelijk te ontvangen, veel tijd en energie kost. Indieners van voorstellen moeten in dit proces aan aanvullende voorwaarden voldoen en hiervoor nieuwe informatie aanleveren. Ook kost de parlementaire goedkeuring tijd. Het proces tot daadwerkelijke uitbetaling van de vanuit het NGF toegekende gelden kent dan ook een lange doorlooptijd. Dit is van invloed op het gezag van de commissie, in de zin dat dit kan worden ondermijnd. Hier speelt ook het verwachtingsmanagement in de richting van zowel indieners als commissieleden een rol.

Zoals aangegeven besteedt de adviescommissie tot nu toe relatief weinig aandacht en tijd aan het monitoren van de uitvoering van voorstellen, die eerder zijn goedgekeurd. Dit is logisch gezien het feit dat projecten die in de eerste beoordelingsronde gehonoreerd zijn, feitelijk nu pas op stoom

komen. De behoefte om met de monitoring aan de slag te gaan, neemt gezien de voortgang van de projecten nu echter wel toe. Hoewel de te volgen werkwijze voor de monitor op papier is uitgewerkt, bestaat in de praktijk zowel bij de commissie als ook in relatie tussen de commissie, fondsbeheerders en de betrokken departementen echter nog geen eenduidig beeld van de wijze waarop de monitoring ingevuld zou moeten worden en wie hier welke rol in vervult. Ook is nog onvoldoende helder bij commissieleden en betrokken partijen wat het handelingsperspectief van de betrokken partijen is als mocht blijken dat projecten onvoldoende van de grond komen.

De adviescommissie kent een passende samenstelling van leden, die elkaar versterken

De samenstelling van de adviescommissie is in termen van kennis, ervaring en competenties zeer breed en daarmee passend bij haar rol. Met deze samenstelling (en de ondersteunende rol van onder meer de experts die geraadpleegd worden) is de commissie in staat om alle voorstellen die ingediend worden, op een adequate manier te beoordelen.

Idealiter zou de commissie expertise meenemen op alle domeinen waarop voorstellen betrekking hebben, maar dat is praktisch niet mogelijk. Voor de samenstelling zien we twee aandachtspunten:

- ▶ Met het recente vertrek van twee leden van de adviescommissie is een deel van het 'publieke geweten' van de commissie, gericht op het borgen van de doelmatige besteding van publieke middelen, weggefallen. Het is belangrijk dat nieuwe leden die toetreden tot de commissie het gat dat ontstaan is, weer vullen, zodat de balans binnen de commissie in stand blijft.
- ▶ De commissie kent nu relatief weinig leden met inzicht in de (werking van de) budgettaire kaders van de overheid, kennis van subsidies als financieringsinstrument en vaardigheid in het snel en diepgaand kunnen doorgronden van begrotingen bij voorstellen. Alhoewel deze laatste competentie tot op zekere hoogte al is vertegenwoordigd in de commissie, kan het verdiepen hiervan helpen om over deze begrotingen scherper door te vragen in gesprekken met indieners.

De adviescommissie is ook in staat om de uiteenlopende achtergronden van leden productief te maken, in de zin dat ze de complementariteit van de leden op een doeltreffende manier weet te benutten en er sprake is van synergie. De voorzitter van de commissie levert hier in de manier van leidinggeven een belangrijke bijdrage aan. Daarnaast stellen ook de leden zich open en constructief naar elkaar op.

In een aantal opzichten is de samenstelling van de adviescommissie weinig divers. Dit geldt bijvoorbeeld voor de leeftijd en de etnische achtergrond van de leden. In theorie kan dit leiden tot een te eenzijdige kijk op de voorstellen die ingediend worden. In dit verband is de commissie met slechts één lid uit het buitenland ook weinig internationaal samengesteld. Een sterker internationaal perspectief kan helpen om voorstellen in een breder perspectief te plaatsen en tot meer afgewogen voorstellen te komen.

De omvang van de adviescommissie is toereikend om de huidige taken uit te voeren. Tegelijk doet de gekozen manier van werken een zwaar beroep op de tijd en beschikbaarheid van de leden. Deze zijn echter volledig geëngageerd om deze tijd en beschikbaarheid ook te organiseren. De vraag is of dit naar de toekomst vol te houden is, zeker als het monitoren van de uitvoering van voorstellen die goedgekeurd zijn, meer tijd gaat vergen. Om de werkbelasting niet te laten toenemen, kan het dan wenselijk zijn om de commissie met een beperkt aantal leden uit te breiden. Deze groei kan ook helpen om tegemoet te komen aan een van de kwetsbaarheden van het werken in subcommissies (zie vervolg). Belangrijk bij een eventuele uitbreiding is wel het teamgevoel (samen voor een opdracht staan) dat nu binnen de commissie bestaat, in stand te houden en ervoor te zorgen dat de commissie

als een eenheid blijft functioneren. Hierin schuilt namelijk een belangrijk deel van de kracht van de commissie.

De adviescommissie doorloopt haar werkprocessen op een navolgbare manier

De adviescommissie werkt voor de beoordeling van voorstellen met een grondig proces, waarin er eerst ruimte is voor zelfstandige oordeelsvorming aan de hand van een analysekader, waarna dit besproken wordt in de subcommissies en uiteindelijk ook getoetst dient te worden in de plenaire commissievergadering. Deze werkprocessen zijn helder beschreven. De commissie voert deze ook conform de beschrijving uit. De processen leiden tot eenduidig geformuleerde adviezen over de voorstellen die zijn ingediend met een deugdelijke motivering. Alle leden van de commissie kunnen zich in deze adviezen vinden. De adviezen van de adviescommissie zijn in alle beoordelingsrondes ook een op een overgenomen door de fondsbeheerders. Dit impliceert dat ook zij zich in de adviezen kunnen vinden. De fondsbeheerders bevestigen dit.

De manier van werken van de commissie is open, kritisch en transparant. De leden voelen de vrijheid en de ruimte om hun eigen inbreng te leveren. Ze zijn vanuit hun persoonlijke achtergrond 'eigengereid' genoeg om dit te doen en daarnaast moedigt de voorzitter ze op dit punt ook aan. De leden zijn ook kritisch naar elkaar en spreken elkaar op een constructief kritische manier aan. Hierbij bestaat er de ruimte om het oneens te zijn met elkaar en dit ook uit te spreken. Tegelijkertijd is er wel de neiging om de harmonie in de groep te bewaren en verschillen van inzicht niet op de spits te drijven.

In de werkprocessen van de commissie zijn voldoende waarborgen ingebouwd om elementen als *groupthinking* en tunnelvisie te voorkomen. Dit gebeurt bijvoorbeeld doordat leden voorstellen eerst individueel analyseren en beoordelen, alvorens deze met elkaar te bespreken. De manier waarop de commissie in haar advisering bias probeert te voorkomen, is echter maar beperkt onderwerp van gesprek, vooral als gevolg van de grote druk op de overlegagenda's. Aan het voorkomen van bias en het bespreekbaar maken van de onderliggende groepsdynamica kan in de bijeenkomsten van de commissie explicieter aandacht gegeven worden.

Binnen de adviescommissie is er veel aandacht voor het voorkomen van belangenverstremming en het borgen van de integriteit. Zo stelt een subcommissie bij de start van elke vergadering vast welke persoonlijke belangen er in relatie tot de ingediende voorstellen spelen en vindt er indien nodig verschoning op voorstellen plaats. Hierbij is het continu zoeken naar een passende strengheid in de toepassing van de geldende regels, enerzijds om de onafhankelijke oordeelsvorming te borgen en anderzijds om de beschikbare kennis van de leden voldoende te kunnen inzetten. De lijn die de commissie hierbij nu kiest is streng, in de zin dat alle voorzorgen ingebouwd worden om de onafhankelijkheid te borgen. Dit past bij het publieke karakter van het NGF en de grote sommen belastinggeld die aan de voorstellen uitgegeven worden. Het gevolg hiervan is dat leden met specialistische expertise zich nogal eens moeten verschonen, waardoor ze geen rol kunnen spelen in het beoordelen van een voorstel. Dit terwijl zij bij sommige voorstellen op grote afstand staan en hier in consulterende, adviserende dan wel besluitvormende zin geen directe betrokkenheid bij hebben.

Alle bijeenkomsten van de commissie worden nauwgezet voorbereid. Hierin vervult de ambtelijke staf een belangrijke rol (zie vervolg). De goede voorbereidingen maken dat de commissie effectief en efficiënt overlegt. De schaarse beschikbare tijd wordt hierdoor optimaal benut. Hierbij wordt ook voldoende tijd genomen om te reflecteren op de werkwijze van de commissie en hier lessen uit te trekken. De commissie opereert dan ook als een lerende organisatie.

De adviescommissie concentreert zich (logischerwijs) sterk op haar eigen adviserende rol binnen het NGF. De werkprocessen hieromtrent zijn - zoals we eerder beschreven - op orde. Tevens verloopt de informatievoorziening van uit de ambtelijke staf over het algemeen naar behoren. We constateren echter ook dat de commissie niet altijd voldoende zicht heeft op de processen voorafgaand aan haar advisering en in vervolg op deze advisering en accordering van voorstellen door de fondsbeheerders. Aan de voorkant gaat het bijvoorbeeld om activiteiten die vanuit de staf en RVO plaatsvinden om indienaars te helpen om de kwaliteit van voorstellen aan de voorkant te verbeteren. Aan de achterkant gaat het om de processen die uiteindelijk leiden tot de uitkering van gelden aan indieners van de voorstellen. Specifiek gaat het bijvoorbeeld om de mogelijkheden die departementen hebben om gelden beschikbaar te stellen en de wijze waarop zij de monitoring op de uitvoering van voorstellen invullen. Dergelijke informatie kan de commissie helpen om haar eigen processen verder te optimaliseren. Hierbij blijft het zaak om te bewaken dat de commissie niet overladen wordt met informatie.

De adviescommissie opereert op gepaste afstand van de fondsbeheerders. Dit stelt de commissie in staat om onafhankelijk te opereren en zich niet te laten leiden door politieke overwegingen. In deze zin werkt het uitgangspunt om de advisering over de voorstellen die ingediend worden buiten de politiek te beleggen, naar behoren. Daar waar sprake is geweest van druk vanuit de politiek of vanuit betrokken departementen, is de commissie hier niet gevoelig voor. De commissie stelt het komen tot onafhankelijke oordeelsvorming principieel voorop en heeft hier nauwkeurig oog voor in haar processen.

De commissie beoordeelt voorstellen nauwgezet, maar dit proces kent wel kwetsbaarheden

Het proces dat de adviescommissie volgt bij de beoordeling van voorstellen is helder beschreven. De commissie doorloopt dit proces in de praktijk ook conform de beschrijving. Een groot deel van het werk gebeurt hierbij in subcommissies. Aan de ene kant constateren we dat het werken in subcommissies functioneel is, in de zin dat hierdoor de ruimte ontstaat om voorstellen diepgaand te analyseren en te beoordelen. Dit doet recht aan de aard van de voorstellen en het belang van het advies hierover. Aan de andere kant zien we hier een kwetsbaarheid, omdat in een subcommissie slechts een beperkt aantal leden van de commissie naar een voorstel kijkt. Het uitgangspunt is om een voorstel altijd door ten minste drie commissieleden te laten beoordelen. In de praktijk is dit gezien de relatief dunne bezetting per subcommissie een uitdaging, al is dat - mede door de inzet van commissieleden van buiten een betreffende subcommissie - wel steeds gelukt. Bij de dunne bezetting per subcommissie speelt dat door de relatieve strengheid waarmee de onafhankelijkheid van de commissieleden geborgd wordt, leden met specialistische kennis zich nogal eens moeten verschonen en een voorstel dus niet mogen beoordelen. Om te komen tot een afgewogen beoordeling is het dan kwetsbaar dat leden met minder achtergrond en kennis op een onderwerp, wel mee adviseren over dat voorstel.

Als deze leden van de subcommissie onderling komen tot een eensluidend advies over een voorstel, komt dit advies ook maar beperkt aan bod in de plenaire bijeenkomsten van de commissie. In deze bijeenkomsten wordt hier niet diepgaand over gesproken. Dit komt door beperkt beschikbare tijd en de omvangrijke en complexe aard van de voorstellen. Deze tijd besteedt de commissie vooral aan de voorstellen waar vanuit de subcommissies discussie over is. Dat in de plenaire commissievergadering weinig tijd en ruimte is om alle adviezen door te nemen, zien we als een punt van aandacht.

Een aanvullend aandachtspunt bij het werken in subcommissies is, dat de lat voor een positief advies over een voorstel niet in alle subcommissies op dezelfde hoogte zou kunnen liggen. Het is niet eenvoudig om vast te stellen of dit in de praktijk zo is, mede doordat de aard van de voorstellen die per subcommissie ingediend worden sterk verschilt. Zo is de bijdrage aan het duurzaam verdienvermogen van een investering in een concreet duurzaamheidsinitiatief niet gemakkelijk te vergelijken met de bijdrage van een voorstel dat zich puur richt op kennisontwikkeling. Aangezien voorstellen waarover een subcommissie unaniem adviseert, in de plenaire bijeenkomsten van de commissie maar beperkt besproken worden, is er op dit punt geen *cross check*. Wel is het zo dat alle commissieleden participeren in meerdere subcommissies, wat maakt dat eventuele verschillen in de advisering over voorstellen bij hen wel in beeld zijn. In deze zin is wel sprake van een *cross check*.

Naast de departementale route kent het NGF ook de subsidieroute voor het indienen van voorstellen. We constateren dat deze route nog in ontwikkeling is. Zo was de kwaliteit van de ingediende voorstellen in de afgelopen periode beperkt, waardoor slechts weinig voorstellen gehonoreerd zijn. Dit was mede het gevolg van de werkwijze die voor deze route gold. Deze werkwijze legde beperkingen op aan het advies van de commissie, omdat een advies met een voorwaardelijke toekenning of een reservering niet mogelijk was. Deze beperkingen zijn door de adviescommissie zelf ook geconstateerd. In opmaat naar de volgende beoordelingsronde voeren de fondsbeheerders, mede op basis van advies van de adviescommissie, hier dan ook aanpassingen in door. Op dit punt komt haar lerende attitude goed tot uiting.

Dit geldt ook voor de manier waarop de adviescommissie in de beoordeling van voorstellen interacteert met de indieners. Deze interactie beperkte zich voor de departementale route in de laatste beoordelingsronde tot één of een beperkt aantal (digitale) gesprekken. Omdat de kans op succes van een voorstel niet alleen afhankelijk is van de inhoud, maar ook van de personen die hier in de praktijk mee aan de slag gaan, is deze interactie erg beperkt. De commissie heeft dit ook zelf geconstateerd. In de komende beoordelingsronde is dan ook sprake van meerdere en langere (fysieke) gesprekken, waarbij de insteek is te spreken met de personen die daadwerkelijk aan de lat staan voor de uitvoering van een voorstel. Voor voorstellen die via de subsidieroute werden ingediend, was de interactie eveneens beperkt. In de subsidieregeling is namelijk vastgelegd dat bij interactie met indieners informatieverrijking voorkomen moet worden voor een zuivere puntenwaardering. Dit maakt dat enkel om feitelijke verheldering gevraagd mag worden, waaruit geen nieuwe informatie blijkt. De vraag leeft of dit past bij de omvang en hoge mate van onzekerheid van de voorstellen. Ook op dit punt wil de commissie anders gaan opereren.

De voorstellen waar de adviescommissie over adviseert, hebben alle betrekking op de lange termijn en kennen (mede daardoor) alle een grote onzekerheid in termen van te verwachten effecten. Tegelijk zijn met de voorstellen omvangrijke budgetten gemoeid. De adviescommissie heeft maar beperkte instrumenten om met deze combinatie van kenmerken om te gaan, in de zin dat ze kan adviseren om subsidies zonder voorbehouden toe te kennen, voorwaardelijk toe te kennen of te werken met reserveringen. Daarentegen hebben departementen (binnen de departementale route) wel meer mogelijkheden om subsidies in delen uit te betalen en deze afhankelijk te maken van externe ontwikkelingen, bijvoorbeeld op economisch, technologisch of politiek gebied. Ook binnen de subsidieroute is mijlpaalfinanciering mogelijk, waarbij gewerkt wordt met verplichtingen in plaats van voorwaarden. De subsidie wordt dan in een keer toegekend na advies van de commissie, maar wordt een volgende tranche via RVO uitgekeerd afhankelijk van de voortgang. Commissieleden lijken beperkt inzicht te hebben in deze mogelijkheden.

De vraag hierbij is wel of de commissie ook zelf niet meer mogelijkheden zou moeten hebben om subsidies in tranches uit te betalen (met per tranche steeds een nieuw adviesmoment). Gezien de inherente onzekerheid die gekoppeld is aan de voorstellen die aan de commissie worden voorgelegd, biedt dit de commissie meer handelingsperspectief. Dit in aanvulling op de mogelijkheid om bij te sturen middels de monitoring (door wijziging of stopzetting van de gelden).

Onderdeel van het advies door de adviescommissie is een oordeel over de legitimiteit van overheidsingrijpen. Het gaat hierbij om een oordeel over de mate waarin het geven van een subsidie vanuit het NGF legitiem is, maar ook het meest geëigende instrument is ten opzichte van andere vormen van bekostiging (waarbij het vooral gaat om de proportionaliteit van het subsidie-instrument) om een voorstel te ondersteunen. Er zijn mogelijk andere instrumenten die effectiever kunnen werken. In het advies dat het CPB over een voorstel aan de commissie geeft wordt hier wel aandacht aan besteed. In de beoordeling van de voorstellen door de commissie zelf is dit slechts één van de subcriteria, waarbij de commissie sterk leunt op het oordeel van het CPB. De afweging die de commissie zelf in deze maakt, is veelal niet helder. De commissie kan nog meer aandacht besteden aan de randvoorwaardelijke vraag of een overheidsbijdrage legitiem en proportioneel is ten opzichte van andere bekostigingsvormen.

Een aanvullend onderdeel dat in de werkzaamheden van de commissie beperkte aandacht krijgt, is de portfolioanalyse. Deze analyse is erop gericht om te bepalen of de voorstellen waarover de commissie in een beoordelingsronde positief adviseert een goede spreiding kennen over onder meer sectoren en regio's. De ambtelijke staf die de commissie ondersteunt, voert op basis van de beschikbare data wel een globale check uit. Hieruit is tot nu toe gebleken dat er geen sprake was van opvallende hiaten, waardoor hier achteraf niet op bijgestuurd hoefde te worden. De vraag is of op dit punt niet een actievere rol van de commissie nodig is. Een bredere vraag is welke meerwaarde de portfolioanalyse heeft. Dit in de wetenschap dat deze alleen gaat over het geheel aan gehonoreerde voorstellen binnen één enkele beoordelingsronde en ook alleen betrekking heeft op de voorstellen die vallen binnen het NGF. Langs andere wegen ondersteunt de overheid een veel breder pallet aan innovatieve voorstellen. Een toets op de spreiding van alleen de voorstellen die onderdeel zijn het NGF heeft beperkte meerwaarde.

Verder constateren we dat er in de beoordeling van voorstellen door de adviescommissie niet altijd volledig zicht bestaat op de (nationale en internationale) context van deze voorstellen. Het gaat hierbij over de concurrentiepositie van ons land op een specifiek domein, de beleidsmatige en wettelijke context waarbinnen een voorstel zich beweegt en positionering van een consortium in het bredere werkveld. De commissie raadpleegt hierover wel experts, maar dat heeft niet een structureel karakter. Het kan in deze helpen om indieners van voorstellen te vragen om hier meer aandacht aan te besteden. Aanvullend daarop kan deze context verder uitgediept worden met de ambtelijke staf en de betrokken experts. Dit punt is overigens door de commissie zelf ook al geconstateerd.

De adviescommissie wordt op een professionele wijze ondersteund en geadviseerd

Het goed functioneren van de adviescommissie hangt direct samen met de hoge kwaliteit van de ambtelijke staf die de commissie ondersteunt. Deze staf faciliteert de commissie op een proactieve en dienstverlenende wijze in het doorlopen van het beoordelingsproces. Ook is er binnen de staf voldoende inhoudelijke expertise aanwezig om de commissie te adviseren. Tot slot is er sprake van een duidelijke rolverdeling tussen de commissie en de staf en opereren beide rolvast. Het komt soms voor dat de staf over meer informatie beschikt dan de commissie weet. In deze gevallen is het zaak dat de staf deze informatie deelt, zodat de commissie dezelfde informatiepositie heeft.

Het CPB is in de loop van de tijd in zijn rol gegroeid en levert nu een waardevolle bijdrage aan het werk van de adviescommissie. Ook het CPB opereert over het algemeen rolvast, in de zin dat het geen besluitvormende rol heeft, maar zich beperkt tot het adviseren van de commissie. Wel is het van belang om scherp af te bakenen op welke onderdelen van het analysekader de adviserende rol van het CPB betrekking heeft. De commissie ervaart het verder als een manco dat het niet mogelijk is om de kwantitatieve effecten van ingediende voorstellen te bepalen. Deze effecten kunnen alleen kwalitatief beschreven worden. De onmogelijkheid van kwantificering wordt ook aangegeven door het CPB.

De rol van RVO is door de beoordelingsrondes steeds ruimer geworden, waarbij het accent meer is komen te liggen op het ondersteunen van het proces voor de voorstellen die via de subsidieroute bij de adviescommissie ingediend worden. Namens de minister van EZK voert RVO sinds de derde beoordelingsronde de subsidieregeling Nationaal Groeifonds uit, waarbij de adviescommissie adviseert over de voorstellen binnen de subsidieroute. Daarnaast is RVO als uitvoeringsorganisatie al sinds de eerste beoordelingsronde bij veel departementale voorstellen betrokken. Het is voor de commissie echter niet altijd even helder wat de activiteiten van RVO zijn aan de voorkant (daar waar het gaat om de eerste toets van de aanvragen binnen de subsidieroute op de volledigheid en de afwijzingsgrondend door RVO), bij de uitbetaling van goedgekeurde voorstellen en bij de monitoring van de voortgang van projecten binnen de subsidieroute. De reden hiervoor is dat het contact tussen RVO en de commissie voor een belangrijk deel via de ambtelijke staf verloopt. Zoals eerder beschreven is de subsidieroute betrekkelijk nieuw en om die reden nog volop in ontwikkeling. Dit betekent dat ook de rol van RVO in die route de komende periode nog aangepast wordt. Meer interactie tussen RVO en de commissie kan deze laatste meer zicht geven in de taken van RVO.

Tot slot maakt de adviescommissie op een nuttige manier gebruik van de inzet van experts om haar te voorzien van informatie over de (context van) voorstellen die ingediend zijn. De expertpanels spelen een cruciale rol in de onderbouwing van de adviezen over de ingediende voorstellen. Experts worden door de commissie uitgebreid bevraagd, waarbij zij sectorspecifieke kennis inbrengen om daarmee een (wetenschappelijk) onderbouwde inschatting te kunnen maken van de effecten van een voorstel op het duurzaam verdienvermogen van ons land. Aandachtspunt is dat de experts die ingeschakeld worden vooral afkomstig zijn uit ons eigen land en er relatief weinig internationale experts geraadpleegd worden. Organisatorisch is dat minder gemakkelijk te regelen, maar op specifieke thema's zou de inzet van internationale deskundigen wel meerwaarde kunnen hebben, bijvoorbeeld doordat deze vanuit een breder perspectief kijken naar de economische positie van Nederland binnen een specifiek domein.

3.2 Aanbevelingen

Hieronder verwoorden we de aanbevelingen die we op basis van onze analyse doen. Hierbij geldt dat de adviescommissie in de aanloop naar de vierde beoordelingsronde zelf al aan de slag gaat met de lessen uit de afgelopen beoordelingsronde. De aanpassingen die hieruit volgen, laten we hier buiten beschouwing. Wel constateren we dat deze in lijn liggen met de bevindingen die we in deze evaluatie doen.

1. Continueer de huidige manier van werken van de adviescommissie en optimaliseer deze werkwijze door te blijven leren uit evaluaties van beoordelingsrondes. De commissie functioneert nu goed en er is weinig aanleiding om hier verandering in aan te brengen.

2. Overweeg als adviescommissie om zelf een actievere rol te spelen bij het adviseren over het beschikbaar stellen van een subsidie in tranches, waarbij deze tranches afhankelijk zijn van zowel de voortgang van de uitvoering van een voorstel als externe ontwikkelingen. Op dit moment ligt deze rol bij RVO en departementen. Het is aan de adviescommissie om te bepalen of ze zelf een actievere rol wil spelen bij het adviseren over uit te keren tranche.
3. Herijk de informatievoorziening vanuit de ambtelijke ondersteuning naar de commissie vanuit de vraag welke informatie de commissie nodig heeft om haar rol en verantwoordelijkheid op een adequate manier in te vullen. Dit met het doel om de commissie voldoende zicht te geven op de bredere processen rond het Nationaal Groeifonds en een informatieachterstand hierin te voorkomen.
4. Besteed de komende periode als adviescommissie meer aandacht aan de operationalisering van de bestaande afspraken op het gebied van monitoring en stem hierbij nauw af met de fondsbeheerders en betrokken departementen. De informatie die via de monitoring beschikbaar komt, moet de commissie helpen om daar waar nodig bij te sturen in de financiering van de initiatieven die in uitvoering zijn.
5. Borg dat in de subcommissies in termen van aantal leden voldoende kritische massa aanwezig is om voorstellen vanuit verschillende perspectieven te beoordelen en bouw in het proces van beoordeling in dat adviezen van een subcommissie voldoende gechallenged worden door leden die niet in de betreffende subcommissie zitting hebben. Dit om de robuustheid van de adviezen verder te vergroten.
6. Vergroot stap voor stap de diversiteit van de adviescommissie, zodat voorstellen vanuit een nog grotere verscheidenheid aan perspectieven beoordeeld worden. Hierbij is het belangrijk om geen afbreuk te doen aan de kwaliteit van de commissie en daarmee van de beoordeling.
7. Borg binnen de adviescommissie een gebalanceerde samenstelling met commissieleden die het publiek belang vertegenwoordigen, bekend zijn met de werkwijzen binnen de overheid en kennis hebben van de budgettaire kaders van de overheid en subsidies als financieringsinstrument.
8. Monitor de werkbelasting van de leden van de adviescommissie en bespreek deze periodiek binnen de commissie om te toetsen of de manier van werken praktisch haalbaar blijft. Maak dit punt ook voldoende bespreekbaar in de bijeenkomsten van de commissie, zodat tijdig ingegrepen kan worden als dat nodig mocht zijn.
9. Ruim in bijeenkomsten van de adviescommissie tijd in om het te hebben over de interne dynamiek binnen de commissie, vooral gericht op het voorkomen van *bias*, het voorkomen van *groupthink* en tunnelvisie en het expliciet maken van onderliggende veronderstellingen bij de beoordeling van voorstellen. Dit om hierop voldoende alert te zijn en te blijven.

Bijlage - Verdiepende bevindingen

Deze bijlage bevat een verdiepende beschrijving van de bevindingen die we hebben gedaan in de evaluatie. Deze bevindingen baseren we op de documentstudie, de enquête en de gesprekken. Ze vormen de basis voor de conclusies in het voorgaande hoofdstuk.

Taak van adviescommissie

De commissie vervult haar taak in lijn met de bepalingen uit de regeling

Vanuit zowel de commissieleden als de betrokken partijen rondom de adviescommissie komt het breed gedragen beeld naar voren dat de taakinvulling van de adviescommissie grotendeels aansluit bij de taakopdracht die zij hebben gekregen vanuit de fondsbeheerders.

De driedelige taakopdracht van de adviescommissie is als volgt omschreven in de “Regeling adviescommissie Nationaal Groeifonds”: (1) het adviseren van fondsbeheerders over voorstellen binnen de subsidieroute, (2) het adviseren van fondsbeheerders over voorstellen binnen de departementale route en (3) het adviseren van fondsbeheerders – op hun verzoek – over de voortgang van de uitvoering van de goedgekeurde voorstellen (inclusief de mogelijkheid tot wijziging of stopzetting van de gelden).

Als het gaat om de eerste twee taken van de adviescommissie, is de taakinvulling van de commissie in overeenstemming met de bepalingen uit de regeling. Zowel de leden van de adviescommissie als de betrokkenen hebben bij benadering eenzelfde beeld van deze twee taken van de commissie. Leden van de commissie benadrukken hierbij wel, dat de samenwerking met de ondersteuning vanuit de staf, het CPB, RVO en experts cruciaal is voor een succesvolle taakinvulling.

Als het gaat om de derde taak – de advisering over de voortgang van de uitvoering (monitoring) – is er geen eenduidig beeld over hoe deze taakinvulling eruit dient te zien. Commissieleden nuanceren deze constatering door aan te geven dat dit past bij de fase waarin het NGF zich bevindt. De uitvoering van de goedgekeurde voorstellen uit de eerste beoordelingsronde gaat nu pas echt van start, waardoor monitoring in een eerdere fase nog niet mogelijk was. Zowel de commissie zelf als betrokken partijen hebben echter wel de behoefte aan meer duidelijkheid over de rol van de adviescommissie op dit gebied.

Binnen de huidige taak van de commissie is een actievere rol aan de voorkant niet passend

Vanuit de commissie en ook vanuit betrokkenen komen geluiden dat de taakopdracht van het NGF aan de voorkant meer richtinggevend zou moeten zijn. Het gros van de commissieleden geeft aan behoefte te hebben aan inhoudelijke richtinggevende kaders op basis van huidige maatschappelijke uitdagingen waarbinnen indieners voorstellen kunnen indienen. Voor commissieleden zou dit de mogelijkheid brengen om gericht voorstellen te beoordelen aan de hand van deze kaders, wat de kwaliteit van de uiteindelijke voorstellen ten goede kan komen.

Hoewel dit natuurlijk buiten de scope van deze evaluatie past, sluit bovenstaande notie wel aan bij de vraag of de adviescommissie zelf een pro-actievere rol moet spelen in het formuleren van deze richtinggevendende kaders.

Uit de gesprekken komt een wisselend beeld naar voren of de huidige taakopdracht van de commissie leidt tot het optimaal functioneren van het fonds. Enkele commissieleden vragen zich af of de taakopdracht van de commissie niet verder naar de voorkant van het beoordelingsproces – voor het indienen van voorstellen - moet reiken. De vraag of de commissie een pro-actievere rol moet spelen aan de voorkant, komt op drie punten naar voren:

- ▶ Op moment spelen de leden van de adviescommissie geen rol in het aanduiden van maatschappelijke uitdagingen waarbinnen voorstellen ingediend moeten worden. Hoewel een enkeling aangeeft een pro-actievere rol als commissie op dit vlak te wensen, geven meerdere commissieleden aan dat dit bij uitstek een politieke rol is en hier voorzichtig in te willen zijn om de onafhankelijkheid van de commissie te waarborgen.
- ▶ In de gesprekken kwam eveneens de vraag naar voren of de commissie zelf niet actief naar buiten moet treden om partijen te interesseren en te bewegen om voorstellen in te dienen. Het gros van de commissieleden geeft aan dit, gezien de huidige taakopdracht en de onafhankelijke rol, niet passend te vinden.
- ▶ Een aantal commissieleden vroeg zich daarnaast af of de commissie indienaars niet zou moeten helpen aan de voorkant om de kwaliteit van hun voorstellen te verbeteren. Hoewel werkprocessen op dit vlak via communicatie, *quickscans* en vanuit RVO al actief lopen, lijkt de commissie zich hier niet altijd bewust van te zijn. Ook op dit gebied oordelen de meeste commissieleden een taakuitbreiding niet passend te vinden, om haar onafhankelijke rol te kunnen blijven waarborgen. Om indieners tegemoet te komen en tegelijk haar onafhankelijkheid te kunnen waarborgen, wil de commissie indienaars in de volgende beoordelingsronde de mogelijkheid geven om een vooraanmelding voor te leggen aan RVO. Op basis van deze vooraanmelding kunnen indieners verbeteringsuggesties ontvangen voor hun voorstel.

Waar de commissie op dit moment op gepaste afstand van de politiek staat, geven commissieleden aan ervoor te willen waken deze afstand te verkleinen. Hier kan volgens de commissie sprake van zijn in de situatie dat de commissie actief naar buiten treedt om partijen te bewegen voorstellen in te dienen en indienaars aan de voorkant helpt betere voorstellen in te dienen.

Samenstelling van adviescommissie

De adviescommissie beschikt over een gedegen basis aan kennis, ervaring en competenties

Het beeld van zowel binnenuit als buitenaf komt naar voren dat er sprake is van een gedegen basis aan kennis, ervaring en competenties om advies te geven over de sub-thema's op het gebied van kennisontwikkeling en onderzoek, ontwikkeling en innovatie. Commissieleden geven aan elkaar goed aan te vullen als het gaat om inhoudelijke kennis en achtergrond. De onderlinge dynamiek, waarin men (mede dankzij de rolinvulling door de voorzitter) kritisch en open naar elkaar durft te zijn, maakt dat de commissie deze complementariteit kan benutten in commissievergaderingen.

Commissieleden en betrokkenen benoemen twee aandachtspunten die het lastig maken om te concluderen dat de kennis, ervaring en competenties van de commissieleden voldoende dekkend zijn voor alle voorstellen die binnenkomen bij het groeifonds. Allereerst maakt de aard van het NGF dat er een zeer breed palet aan onderwerpen binnenkomt bij de commissie: van een voorstel over kwantum technologie tot een voorstel over onderwijshuisvesting. Door deze brede range aan voorstellen is het praktisch gezien onmogelijk om op elk van de onderwerpen over vergaande

expertise te beschikken. Ten tweede hebben de regels rondom belangenverstrengeling als consequentie dat leden die ook maar een enkel persoonlijk belang kunnen hebben in relatie tot de ingediende voorstellen, zich verschonen op deze voorstellen (zie vervolg). In de bepalingen van de regeling van de adviescommissie van het NGF is namelijk vastgelegd dat ieder lid “de invloed van persoonlijke belangen bij de uitvoering van de taak” vermijdt en daarbij “waakt tegen belangenverstrengeling en de schijn daarvan”. De consequentie hiervan is dat leden met specialistische expertise op een voorstel, zich vaak moeten verschonen van deze voorstellen. Hierdoor kan een deel van de expertise uit de commissie niet ingezet worden bij de beoordeling van voorstellen. Hoewel commissieleden aangeven dit soms als een gemis te ervaren, trekt men wel consequent de lijn dat het voorkomen van belangenverstrengeling principieel voor kennisverrijking gaat. Beide aandachtspunten benadrukken volgens de commissie de noodzaak van de inbreng van specialistische kennis op onderwerpen vanuit de experts.

Hoewel er sprake is van een gedegen basis aan kennis, ervaring en competenties geven zowel leden van de commissie als betrokkenen twee aandachtspunten mee voor de toekomst als het gaat om de inhoudelijke samenstelling van de commissie:

- ▶ Zowel commissieleden als betrokkenen geven aan dat met het vertrek van twee commissieleden na de derde beoordelingsronde, een deel van het ‘Haagse profiel’ in de commissie wegvalt. Het is belangrijk de commissie in de toekomst aan te vullen met een persoon die het publieke belang blijft vertegenwoordigen en die bekend is met de werkwijzen binnen de overheid.
- ▶ Ook geven enkele commissieleden en een betrokkene aan dat het belangrijk is om in de toekomst meer leden aan te trekken met kennis over de budgettaire kaders van de overheid, kennis van subsidies als financieringsinstrument en ervaring met het analyseren van begrotingen van voorstellen. Hoewel de laatste competentie al enigszins vertegenwoordigd is in de commissie, spreekt een enkel commissielid de wens uit – gezien de grote bedragen die gepaard gaan met de voorstellen – deze competentie breder aan te vullen.

De commissie is op dit moment in termen van leeftijd en culturele achtergrond weinig divers

Uit meerdere gesprekken komt naar voren dat de leeftijd van de commissieleden bovengemiddeld is: commissieleden zijn allen ongeveer tussen 40 en 60 jaar. De leeftijd van 20 en 30’ers is daarmee ondervertegenwoordigd. Dit kan er in theorie tot leiden dat het perspectief van de ‘jongere generatie’ bij de beoordeling van de voorstellen gemist wordt. De commissie mitigeert dit risico door een generatietoets uit te voeren bij de beoordeling van de voorstellen en krijgt daarover advies van de Raad voor de Toekomst. Daarbij vragen commissieleden zich ook af of een jonger commissielid wel wenselijk is, gezien de kracht van de commissie volgens hen juist zit in de ruime hoeveelheid aan ervaring die commissieleden met zich meebrengen bij de beoordeling van voorstellen.

Commissieleden zijn zich ervan bewust dat etnisch-culturele diversiteit in de commissie mist. Een verscheidenheid aan culturele achtergronden kan de commissie een meer veelzijdige kijk bieden op de voorstellen die ingediend worden. Dit is volgens een groot aantal commissieleden en betrokkenen een aandachtspunt voor volgende wervingsrondes. In de commissie is wel sprake van een evenwichtige balans in termen van sekse. Commissieleden geven aan het belangrijk te vinden dat in de volgende wervingsrondes de focus moet blijven liggen op het behouden van deze balans.

In de toekomst blijft het zoeken naar een passende omvang van de commissie

Er bestaat een wisselend beeld over de huidige omvang van de commissie. De vraag is of deze passend is voor de uitvoering van de taakopdracht van de commissie. Enerzijds geeft een deel van de commissieleden aan dat gezien de brede range aan voorstellen die binnenkomen en om na verschoning per subcommissie voldoende commissieleden over te houden (zie vervolg), het van

belang is uit te breiden. Hierbij geven commissieleden aan dat hun bijdrage aan de commissie een hoge werklast kent. Om tot een betere verdeling van de werklast te komen, wensen deze commissieleden een grotere omvang van de commissie. Anderzijds geeft een ander deel aan de huidige omvang toereikend te vinden om de huidige taken uit te voeren. Men is hierbij waakzaam voor het té omvangrijk maken van de commissie. Een te grote groep zou kwetsbaar zijn voor het huidige teamgevoel (als één groep voor hetzelfde doel gaan) en voor de efficiëntie in de besluitvorming bij de plenaire commissievergadering. Gezien de groeiende rol van de commissie in het adviseren over de voortgang van de uitvoering van investeringsvoorstellen, is het van belang om voldoende leden te blijven houden om het werk aan te kunnen. Hierbij dient balans gevonden te worden in het in stand houden van een handhaafbare omvang van de commissie als het gaat om teamgevoel en efficiëntie en tegelijkertijd het voldoende kunnen voorzien in expertise en een passende verdeling van de werklast.

Functioneren van adviescommissie

De commissie functioneert onafhankelijk, deskundig en als een lerende organisatie

Zowel commissieleden als partijen buiten de commissie vellen een positief oordeel over het functioneren van de commissie. Hoewel de commissieleden in de gesprekken kritisch durfden te zijn over het functioneren van de commissie (bijvoorbeeld als het gaat om de subcommissies, zie vervolg in hoofdstuk 'beoordeling voorstellen door de adviescommissie'), is het algemeen beeld zowel van binnenuit als buitenaf positief. Veelgenoemde woorden over het functioneren van de commissie zijn: toegewijd, professioneel/deskundig, kritisch, open en onafhankelijk. De commissieleden die al vanaf de eerste beoordelingsrondes als commissielid actief zijn geven aan door de rondes heen steeds meer een passende en functionele modus operandi te hebben gevonden door te blijven leren. Na elke ronde evalueert de commissie de werkprocessen, waarna de gesignaleerde knelpunten in de processen steeds herijkt werden voor de volgende ronde. De commissie kan daarmee beschreven worden als een lerende organisatie met een zelfregulerend vermogen.

De commissie komt op een effectieve manier tot onderbouwde en verifieerbare besluiten

Uit de gesprekken en de vragenlijst komt het beeld naar voren dat de werkprocessen leiden tot helder onderbouwde en eenduidig geformuleerde besluiten. Dit bevestigen de fondsbeheerders. Vanuit fondsbeheer ligt de focus onder andere op het oordelen of de adviezen vergezeld gaan van een deugdelijke motivering. Bij alle voorstellen die het advies voor een (voorwaardelijke) toekenning hebben gekregen door de commissie en daarmee aan de fondsbeheerders zijn voorgelegd, is dit het geval geweest. Dit maakt dat alle adviezen tot nu toe een-op-een zijn overgenomen door de fondsbeheerder. Dit bevestigt het beeld dat de adviescommissie middels haar werkwijze komt tot onderbouwde en verifieerbare adviezen over de voorstellen.

De commissie overlegt effectief en efficiënt, zowel plenair als in de subcommissies

Commissieleden, maar ook betrokkenen die regelmatig bij vergaderingen van de commissie aansluiten, ervaren de vergaderingen als doeltreffend. Dit zou komen door een combinatie tussen de nauwgezette voorbereiding vanuit de staf, de heldere *pre-reads* vanuit het CPB, de RVO en experts, maar vooral ook door de rol van de voorzitter. Commissieleden geven aan dat de voorzitter waarborgt dat iedereen een inbreng heeft in de besluitvorming, waardoor de commissie zich comfortabel voelt bij de te nemen besluiten. Interne verslagen van subcommissievergaderingen tonen aan dat een vergadering altijd eindigt met een duidelijke conclusie en/of vervolgacties. In deze verslagen is het herleidbaar wat de belangrijkste discussiepunten zijn geweest, waarbij de mate van uitvoerigheid van verslaglegging nog wel lijkt te verschillen tussen subcommissies. Een aandachtspunt is het verschil bij de verslaglegging in de mate van detail en wijze van interpretatie

tussen stafleden. Dit kan ertoe leiden dat argumenten op een andere manier dan besproken in de vergadering in het verslag komen. De mogelijkheid is er wel om dit aan te geven in de commissievergadering, waarna hier vervolgens ook naar gehandeld wordt. Hierbij geeft het gros van de commissieleden aan tevreden te zijn over de verslaglegging van de staf.

De onderlinge dynamiek in de commissie maakt dat leden open en kritisch naar elkaar zijn

Zowel van buitenaf als vanuit commissieleden zelf komt het beeld naar voren dat de onderlinge dynamiek zodanig is dat men elkaar scherp houdt, kritisch naar elkaar durft te zijn en het op een grondige manier oneens met elkaar durft te zijn. De voorzitter versterkt deze dynamiek en zorgt ervoor dat iedereen zijn of haar inbreng kan leveren. Zowel de commissie als betrokkenen beschrijven de onderlinge dynamiek als open en transparant. De open en constructieve dynamiek verlaagt volgens commissieleden en betrokkenen het risico op het voorkomen van *groupthinking*, bias en/of tunnelvisie. De werkprocessen brengen eveneens waarborgen mee voor het voorkomen van dergelijke dynamieken. Deze zijn namelijk als zodanig dat men eerst zelfstandig de voorstellen leest, dan zelf scores geeft over de voorstellen op basis van een vaste set vragen en deze vervolgens in de subcommissie bespreekt. Een partij buiten de commissie geeft aan dat de dynamiek wel is gericht op harmonie. Dit kan ervoor zorgen dat commissieleden bereid zijn uit loyaliteit hun oordeel uiteindelijk op te schorten. Commissieleden gaven in de vragenlijst aan dat meer aandacht uit zou kunnen gaan in gesprekken naar de onderliggende groepsdynamica. Onderdeel van gesprek zou dan kunnen zijn hoe in de commissie *groupthinking*, bias en/of tunnelvisie voorkomen kan worden.

Hoewel de commissie efficiënt te werk gaat, is de werklast voor commissieleden groot

De commissie geeft aan dat de werkprocessen uit de derde beoordelingsronde een hoge mate van efficiëntie kennen. Dit komt vooral door de afwisseling van het inhoudelijk, uitvoerig bespreken van de voorstellen in subcommissies en op hoofdlijnen bespreken van voorstellen in de plenaire commissievergadering. De ondersteuning van de ambtelijke staf in het voorbereiden van vergaderingen, de contacten onderhouden met betrokkenen, de verslaglegging, het inrichten van werkprocessen en het geven van inhoudelijke input draagt eveneens bij aan de efficiënte manier van werken van de commissie. Dit alles neemt niet weg dat de werklast hoog blijft voor commissieleden. Hoewel commissieleden erg toegewijd zijn, doet het een zwaar beroep op hun tijd en beschikbaarheid. De beoordelingsrondes worden als intens ervaren door de commissie, met een hoge tijdsdruk. Een uitbreiding van de taken – wat nu staat te gebeuren met de monitoring die op gang komt – maakt dat de commissie tegen de grenzen aanloopt van wat mogelijk is. Een betrokkene geeft aan dat het belangrijk is om aandacht te blijven houden of dit duurzaam vol te houden is voor commissieleden. De hoge werklast en grote tijdsdruk maken dat de commissie weinig tijd heeft om achterover te leunen en in gesprek te gaan over de onderlinge dynamiek – zoals hiervoor beschreven.

Beoordelingsproces van adviescommissie

De commissie doorloopt de beoordeling aan de hand van een helder en doordacht proces

Uit de gesprekken komt het breed gedragen beeld naar voren dat de werkwijze van de commissie helder is voor commissieleden en betrokkenen. Het proces is volgens commissieleden en betrokkenen doeltreffend door een combinatie aan elementen. Allereerst beoordeelt de commissie de voorstellen die binnen zijn of haar subcommissie zijn ingedeeld zelfstandig aan de hand van een analysekader met heldere criteria (zie vervolg). Deze zelfstandige oordeelsvorming wordt vervolgens besproken in de subcommissies, waarna de commissieleden middels een interview nog in gesprek kunnen gaan met de indienaars. Het CPB, RVO, experts en staf voorzien de commissieleden door het proces heen van inhoudelijke inbreng waar nodig. Uiteindelijk dient het oordeel vanuit de

subcommissie nog getoetst te worden in de plenaire commissievergadering. Na advisering van de voorstellen nemen fondsbeheerders op basis van het advies van de commissie een besluit over het honoreren van een voorstel. Hoewel deze werkwijze effectief is om te komen tot onderbouwde adviezen, zijn er nog een aantal aandachtspunten.

De subsidieroute kent een aantal kwetsbaarheden om te komen tot een gedegen beoordeling

Sinds de derde beoordelingsronde kent het NGF naast de departementale route, ook de subsidieroute voor het indienen van voorstellen. Vanuit de commissie komt het beeld naar voren dat deze route nog volop in ontwikkeling is. Dit maakt ook dat de resultaten uit de vragenlijst laten zien dat het onderscheid in de werkwijze van de commissie binnen de departementale- en subsidieroute niet altijd even helder is voor commissieleden. Commissieleden gaven aan op te merken dat de kwaliteit van de ingediende voorstellen achterbleef ten opzichte van de voorstellen uit de departementale route. Commissieleden voelden zich daarnaast beperkt in de binaire beoordeling van de voorstellen uit de subsidieroute. Waar de departementale route de mogelijkheid meebrengt om voorstellen onder bepaalde voorwaarden toe te kennen of te reserveren, is binnen de subsidieroute enkel een toekenning of afwijzing mogelijk. Deze binaire besluitvorming past volgens commissieleden niet goed bij de grootte van de bedragen en de hoge mate van onzekerheid die met de voorstellen gepaard gaan. Hierdoor is uiteindelijk ook slechts een gering aantal voorstellen uit de subsidieroute gehonoreerd.

Aanpassing van de huidige werkwijze maakt dat de commissie beter in kan spelen op risico's

Commissieleden geven aan dat voorstellen die bij het NGF ingediend worden veel onzekerheden met zich mee brengen. Dit komt doordat de voorstellen betrekking hebben op de lange termijn en bijdragen aan het duurzaam verdienvermogen lastig te voorspellen zijn. Externe ontwikkelingen, bijvoorbeeld op economisch, technologisch of politiek gebied, kunnen daarnaast van grote invloed zijn op het al dan niet slagen van een voorstel. Hoewel indieners dergelijke determinanten zo veel mogelijk vooraf in kaart dienen te brengen en de commissie zich hier inhoudelijk over laat adviseren door experts, kunnen dergelijke risico's op voorhand niet volledig gemitigeerd worden. Tegelijk zijn er met de ingediende voorstellen omvangrijke budgetten gemoeid. Deze budgetten dienen opgebracht te worden uit publieke middelen. De uitdaging voor de commissie is om deze publieke middelen te geven de onzekerheden zo effectief mogelijk in te zetten.

Een aantal commissieleden geeft aan dat het in deze zou helpen om de mogelijkheid te hebben om subsidies meer in tranches uit te betalen en deze tranches afhankelijk te maken van ten eerste de voortgang in de uitvoering van een voorstel en ten tweede de exogene ontwikkelingen die op deze uitvoering van invloed zijn. In de huidige situatie kan de commissie binnen de departementale route wel adviseren om subsidies onder voorwaarden of als reservering te verstrekken. In beide gevallen komt het (gereserveerde) bedrag ter beschikking van de indieners nadat de commissie heeft vastgesteld dat aan de door haar gestelde voorwaarden is voldaan. Bij een toekenning in tranches houdt de commissie meer ruimte om de subsidies per mijlpaal en daarmee in delen uit te betalen.¹⁴ Hiermee komt de commissie meer aan het stuur te zitten, doordat ze zelf kan adviseren over het al dan niet uitbetalen van bedragen per mijlpaal van een project.

¹⁴ Een dergelijke manier van werken bestaat feitelijk al voor zowel de departementale als de subsidieroute, maar daarbij ligt de verantwoordelijkheid voor de toekenning van aanvullende bedragen niet bij de commissie, maar bij het betreffende departement dan wel RVO. We constateren dat niet alle leden van de commissie hiervan op de hoogte zijn.

Daarnaast geven commissieleden aan behoefte te hebben aan meer zicht op de (nationale en internationale) context van de voorstellen, om de risico's en kansen van voorstellen zo uitgebreid mogelijk in kaart te kunnen brengen. Het gaat hierbij over de concurrentiepositie van ons land op een specifiek domein, de beleidsmatige en wettelijke context waarbinnen een voorstel zich beweegt en positionering van een consortium in het bredere werkveld. Op het moment dat informatie hierover ontbreekt vult de staf aan of raadpleegt de commissie hierover wel experts, maar dat heeft niet een structureel karakter. Commissieleden spreken daarbij de wens uit om indienaars te vragen meer aandacht te besteden aan de contextanalyse.

De commissie is niet in de situatie geweest waarin ze moest prioriteren in voorstellen

Tot op heden heeft de commissie nog geen keuzes moeten maken tussen de voorstellen waarover zij positief is. Dit komt doordat de optelsom van de te honoreren voorstellen het maximale subsidiebedrag per beoordelingsronde niet overschreed. De commissie stelt zich daarbij kritisch de vraag of het feit dat voorstellen niet met elkaar hoeven concurreren, genoeg scherpte met zich meebrengt in de uiteindelijke adviezen. Hier komt een wisselend beeld vanuit de commissie over naar voren. Een enkeling geeft aan dat de huidige situatie het risico met zich meebrengt dat voorstellen te makkelijk geaccepteerd worden. Een aantal commissieleden en een betrokkene geven aan dat de commissie de afgelopen beoordelingsronde wel degelijk over voldoende kritisch vermogen beschikte en voorstellen voldoende kritisch benaderde.

De commissie vervult een beperkte rol in de spreidingsanalyse over de portefeuille heen

Uit de gesprekken komt naar voren dat de commissie maar beperkt een rol vervult als het gaat om de analyse van de verdeling van de portefeuille aan voorstellen over pijlers, thema's, generaties en regio's. Dit komt doordat de ambtelijke staf het voortouw neemt in het uitvoeren van deze portfolio-analyse. Tot nu toe zijn in deze analyses nog geen opvallende hiaten gevonden, waardoor hier achteraf niet op bijgestuurd hoefde te worden door de commissie. Hierdoor zou de portfolio-analyse nog maar weinig onderdeel van gesprek in de commissie zelf zijn.

Het tijdrovende proces tot uitkering van gelden kan het gezag van de commissie ondermijnen

Na advisering door de commissie over het al dan niet honoreren van de voorstellen, nemen de fondsbeheerders hierover een besluit. Uit de gesprekken met de fondsbeheerders blijkt dat de commissie op afstand van dit besluit staat en na advisering geen bemoeienis heeft met het besluit van de fondsbeheerders. Commissieleden geven aan signalen te krijgen dat dat veel consortia lang moeten wachten op het geld. Indieners van voorstellen moeten in dit proces aan aanvullende voorwaarden voldoen en hier nieuwe informatie voor aanleveren. De beoordeling hiervan verloopt relatief traag. Hier wordt de commissie deels terecht en deels onterecht op aangekeken. Hoewel de commissie zelf actief navraag doet bij departementen, spreken commissieleden de behoefte uit om dit proces te versnellen. De lange wachttijd kan namelijk negatieve gevolgen hebben voor de continuïteit van het consortium, maar ook de aantrekkelijkheid van het NGF voor subsidieaanvragen en het gezag van de commissie ondermijnen.

Het werken met subcommissies is gezien de werklust en het aantal voorstellen onvermijdelijk

Het gros van de werkzaamheden van de commissieleden vindt plaats in de subcommissies. Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat de werkwijze van de adviescommissie om de voorstellen grotendeels binnen de thematische subcommissies te analyseren en te beoordelen functioneel én noodzakelijk is. Commissieleden en betrokkenen geven aan dat de analyse en de gesprekken hierdoor meer diepgang krijgen. Tevens is deze werkwijze noodzakelijk volgens commissieleden, gezien het door het groot aantal ingediende voorstellen praktisch onmogelijk is om alle voorstellen

op detailniveau met de gehele commissie te bespreken. Hoewel deze werkwijze functioneel en noodzakelijk lijkt te zijn, kent het werken in deze subcommissies ook een aantal kwetsbaarheden.

Het werken in subcommissies brengt een aantal kwetsbaarheden met zich mee

De eerste kwetsbaarheid gaat over de consistentie van oordeelsvorming en besluitvorming over subcommissies heen. Uit de gesprekken komen signalen naar voren dat de lat voor de (strengheid van de) beoordeling niet in alle subcommissies even hoog ligt. Een commissielid geeft aan zich af te vragen of bepaalde 'negatief geadviseerde' voorstellen in andere subcommissies wel waren goedgekeurd. De nuance die het commissielid hierbij maakt, is dat de wijze van beoordelen sterk samenhangt met de aard van het achterliggend veld. Voorstellen gericht op kennisontwikkeling kennen een geheel andere achtergrond dan voorstellen gericht op de uitvoering van concrete innovaties. Daarmee is ook de afweging of een voorstel in aanmerking komt voor subsidie uit het NGF verschillend. Dit probeert de commissie te mitigeren door voor alle voorstellen te werken met een uniform beoordelingskader. Hiermee kan echter niet voorkomen worden dat accentverschillen in de beoordeling door subcommissies blijven bestaan. Of dit in de praktijk daadwerkelijk leidt tot andere beoordelingen is echter lastig te bepalen.

Ook geven commissieleden aan een kwetsbaarheid te signaleren in de beperkte bespreking van voorstellen in plenaire commissievergaderingen. Zo worden adviezen waar subcommissieleden het met elkaar over eens zijn, maar beperkt diepgaand besproken in de plenaire vergadering. De voorstellen waarover subcommissieleden het niet gelijk met elkaar eens zijn, krijgen veelal de meeste aandacht in deze vergaderingen. Commissieleden geven aan behoefte te hebben aan meer tijd en ruimte voor de gehele oordeelsvorming over alle voorstellen. Een laatste kwetsbaarheid die we signaleren is het beperkte aantal commissieleden dat voorstellen binnen een subcommissie beoordeelt. De minimumgrens die gesteld wordt aan het aantal commissieleden per voorstel is drie leden op elk voorstel. Dit is vanwege de relatief dunne bezetting per subcommissie nogal een uitdaging. Commissieleden ervaren het als manco dat door het verschonen van leden op een voorstel, leden – uit een andere subcommissie – met minder expertise op een onderwerp mee adviseren over dat voorstel.

De rol van de commissie bij de monitoring van projecten is nog onvoldoende helder

De monitoring van de voorstellen waarvoor middelen vanuit het fonds in de afgelopen beoordelingsrondes zijn toegekend moet nog op gang komen. Dit is logisch gezien de goedgekeurde voorstellen uit de eerste beoordelingsronde nu pas uitgerold worden. Waar het nog aan ontbreekt is een eenduidig en helder beeld vanuit de commissie over hoe het proces binnen de monitoring op een functionele en doeltreffende dient te verlopen. Het is voor commissieleden, maar ook voor partijen rondom de commissie, niet duidelijk wat de rol van de commissie in de monitoring gaat zijn. Tevens is het onduidelijk hoe de rol van de commissie zich gaat verhouden tot de rol van de staf, de fondsbeheer en departementen in de monitoring. Er is een wisselend beeld over of de commissie enkel een rol heeft bij de monitoring op het moment dat de voortgang van een project te wensen overlaat of dat de commissie zelf een actievere rol zou hebben bij het monitoren van de voortgang. Ook is het niet voor iedereen even duidelijk wat het handelingsperspectief zou zijn op het moment dat de voortgang te wensen overlaat. Zowel commissieleden als betrokkenen hebben behoefte aan meer duidelijkheid op dit vlak.

De criteria uit het analysekader ondersteunen de commissie in het formuleren van een advies

De commissie werkt in het beoordelingsproces met een analysekader om voorstellen inhoudelijk te kunnen wegen. Dit analysekader bestaat uit een aantal criteria. Over het algemeen geven commissieleden aan dat deze criteria in de derde beoordelingsronde helder en werkbaar waren om

te komen tot een onderbouwd en onafhankelijk advies. Een enkeling benadrukt de behoefte om meer nadruk in de criteria te leggen op de cijfermatige en financiële onderbouwing van de voorstellen. Ook is de behoefte door een commissielid uitgesproken om de maatschappelijke impact, ook wel de bijdrage van een voorstel aan de brede welvaart in de criteria nadrukkelijker mee te nemen. Tevens spreken commissieleden breed de wens uit om meer de focus op de teams en personen achter de voorstellen te leggen in plaats van enkel de inhoud als criterium (zie vervolg). In een gesprek kwam daarnaast naar voren dat het subcriterium 'legitimiteit van overheidssubsidie' nog een centralere rol kan krijgen in de beoordeling van voorstellen. Bij dit criterium gaat het om een oordeel over de mate waarin het geven van een subsidie vanuit het NGF legitiem is, maar ook het meest geëigende instrument is ten opzichte van andere vormen van bekostiging (waarbij het vooral gaat om de proportionaliteit van het subsidie-instrument) om een voorstel te ondersteunen. De vraag is of het voor commissieleden altijd voldoende duidelijk is wat de onderliggende regels zijn als het gaat om de legitimiteit voor een overheidssubsidie. Deze legitimiteit wordt nu meegenomen als criterium in de beoordeling, terwijl het feitelijk meer een randvoorwaarde zou zijn.

De commissie heeft weinig zicht op de personen die voorstellen in de praktijk gaan uitvoeren

De commissie oordeelt dat de informatievoorziening voor de voorstellen binnen zowel de subsidie- als de departementale route voldoende uitvoerig is om tot een afgewogen advies te komen. Dit komt door de combinatie aan informatie vanuit indienaars, aangevuld door informatie door experts, RVO, CPB en staf. Commissieleden pleiten er echter wel voor om het werkproces zodanig in te richten, dat de commissie meer tijd met indienaars kan spenderen. Leden ervaren de interviewronde met indienaars van voorstellen als zeer waardevol – maar wel te beperkt – om te komen tot een gedegen oordeelsvorming. Een langer interview zou volgens commissieleden helpen om meer de diepte in te gaan en zo meer gevoel te krijgen bij de personen achter het voorstel. Hier wordt in de vierde ronde ook voor de departementale route gehoor aan gegeven: tijdens een driedaagse komen consortia fysiek langs bij de commissie en is er meer tijd om met elkaar in gesprek te gaan. Commissieleden geven aan dat het hierbij wel lastig is dat bij de ingediende voorstellen het management vaak nog niet bekend is, waardoor deze voorstellen veelal door interim projectbureaus, departementen en koepelpartijen getrokken worden. Waar mogelijk probeert de commissie te spreken met de personen die daadwerkelijk aan de lat staan voor de uitvoering.

Voorals het gaat om de interactie met indienaars binnen de subsidieroute ervaren commissieleden deze route afgelopen beoordelingsronde als te beperkt. Vanuit subsidieregeling staat namelijk vastgelegd dat bij de interactie met indienaars extra informatieverrijking voorkomen moet worden voor een zuivere puntenwaardering. Dit maakt dat enkel om feitelijke verheldering gevraagd mag worden, middels een vaste leidraad, waaruit geen nieuwe informatie blijkt. De vraag leeft of dit past bij de grootte – en hoge mate van onzekerheid – van de voorstellen. Hoe dan ook dragen commissieleden bij beide routes breed de wens uit om meer aandacht te hebben voor de personen achter het voorstel. De volgende beoordelingsronde wordt op dit punt aangepast. Als het gaat om de interactie met indienaars hanteert de commissie voor de subsidieroute dezelfde werkwijze als voor de departementale route.

Ondersteuning van adviescommissie

Het goed functioneren van de commissie is mede mogelijk door de kwaliteit van de staf

Uit de gesprekken met de commissieleden komt het beeld naar voren dat de ambtelijke staf de adviescommissie op een zodanige manier ondersteunt dat de commissie haar taak adequaat kan invullen. Commissieleden geven aan dat het goed kunnen functioneren van de commissie samenhangt met de hoge kwaliteit van de staf. De kwaliteit van ondersteuning komt zowel qua

inhoud als proces tot uiting. Commissieleden beschrijven stafleden als zeer competent, toegewijd en professioneel. De staf zorgt er volgens commissieleden voor dat een lang en omvangrijk proces voor de commissie beheersbaar en overzichtelijk gehouden wordt. Er is sprake van een passende taak- en werkverdeling tussen de staf en de commissie. Door de rondes heen heeft de staf een steeds actievere rol ingenomen, zo beschrijven enkele commissieleden, bijvoorbeeld als het gaat om het voeren van gesprekken met ministeries. Commissieleden geven aan dat dit zich soms vertaalt in een informatievoorsprong bij de staf. Het actief blijven delen van informatie tussen de staf en de commissie is volgens commissieleden van belang in de toekomst.

Het CPB versterkt de taak van de adviescommissie in de beoordeling van de voorstellen

De commissie ervaart de rol van het CPB als meerwaarde in het beoordelingsproces. Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat het CPB als onafhankelijk expert de beoordeling van de voorstellen versterkt. Hierbij zou het CPB door de rondes heen steeds meer in haar rol als onafhankelijk expert zijn gegroeid. Het CPB neemt daarin een zuivere rol in, waarbij ze niet onderdeel zijn van de besluitvorming maar analyses aandragen om tot deze besluitvorming te komen. Uit een van de gesprekken kwam wel naar voren dat het CPB soms de nadruk legt op onderwerpen die niet direct te linken zijn aan het economisch afwegingskader (waaronder een probleemanalyse en een analyse van de economische legitimiteit van een voorstel valt) waar het CPB mee werkt. Het is om die reden van belang om scherp af te kaderen op welke onderdelen de adviserende rol van het CPB betrekking heeft. De commissie ervaart het daarnaast als beperkend dat het niet mogelijk is om door het CPB de kwantitatieve effecten van ingediende voorstellen in kaart te laten brengen. Het is enkel mogelijk om de effecten kwalitatief te beschrijven. Deze beperking benadrukt het CPB eveneens.

Meer duidelijkheid over de taak van RVO draagt bij aan haar meerwaarde in het proces

De rol van RVO is nog steeds in ontwikkeling, wat logisch is gezien de subsidieroute (waar de RVO een grote rol in speelt) nieuw is in de derde beoordelingsronde. De commissieleden geven aan dat de RVO zich professioneel, transparant en gedegen verhoudt tot de commissie. Desondanks is de taak van RVO nog wel onvoldoende helder voor de commissieleden. Het is lastig in te schatten voor commissieleden welke rol RVO heeft aan de voorkant (daar waar het gaat om de eerste toets van RVO voor aanvragen binnen de subsidieroute), bij de uitbetaling van goedgekeurde voorstellen en bij de monitoring van de voortgang van projecten binnen de subsidieroute. De reden hiervoor zou zijn dat het contact tussen RVO en de commissie voor een belangrijk deel via de ambtelijke staf verloopt. Commissieleden krijgen bijvoorbeeld teruggekoppeld dat er sprake is van een vertraging in de uitbetaling van de goedgekeurde voorstellen, maar weten onvoldoende of dit aan de RVO is toe te schrijven. Meer onderlinge interactie tussen de RVO en de commissie – onder andere over de taak van de RVO – kan bijdragen aan meer duidelijkheid in de taak van de RVO.

De experts zijn onmisbaar voor de commissie om haar taak gedegen uit te kunnen voeren

De inzet van experts wordt door de commissie als zeer waardevol – en zelfs cruciaal ervaren om te komen tot een onderbouwde beoordeling van de voorstellen. De commissie bevraagt de expertpanels in het beoordelingsproces uitgebreid, waarbij de experts van toegevoegde waarde zijn door de specifieke kennis die ze meebrengen binnen sectoren. Experts kunnen volgens commissieleden daardoor kritisch de inschatting maken in hoeverre een voorstel kansrijk is. Commissieleden wensen om het expertpanel komende ronde nog meer uit te breiden, onder andere met internationale experts om beter inzicht te krijgen in de internationale context van voorstellen. Een commissielid geeft aan dat het een risico is dat experts bevraagd worden die een *bias* hebben in een sector voor bepaalde voorstellen. Hier moet in de toekomst aandacht voor gehouden blijven worden.

De commissie is zeer zorgvuldig in het voorkomen van belangenverstremgeling

Uit de gesprekken komt naar voren dat zowel de commissie als de staf veel aandacht heeft voor het voorkomen van (schijn van) belangenverstremgeling. Bij de start van een subcommissievergadering stellen de commissieleden eventuele persoonlijke belangen vast in relatie tot de voorstellen en vindt indien nodig verschoning plaats – zo blijkt ook uit interne verslaglegging van de subcommissies. Hoewel de commissieleden aangeven zeer zorgvuldig om te gaan met het voorkomen van belangenverstremgeling en tevreden te zijn met het opgestelde reglement, ervaren zij deze regels ook als knellend om een optimale taakinvulling van de commissie mogelijk te maken. Leden met specialistische kennis moeten zich nogal eens verschonen, wat betekent dat ze geen rol meer spelen in het beoordelen van het desbetreffende voorstel. Een commissielid geeft aan zich ook te moeten verschonen op voorstellen waar hij of zij op grote afstand staat van het voorstel en hier in consulterende, adviserende dan wel besluitvormende zin geen directe betrokkenheid bij heeft. Het merendeel van de commissieleden ervaart het zodoende als gemis dat veel expertise in de commissie hierdoor onbenut blijft. Hoewel de commissie de huidige afspraken omtrent het voorkomen van belangenverstremgeling als (te) streng ervaart, geven commissieleden ook aan dat dit onvermijdelijk is en passend is bij het publieke karakter van het NGF en de grote sommen belastinggeld die aan de voorstellen uitgegeven worden. Hoewel belangenverschoning principieel voor kennisverrijking gaat – zo blijkt uit de gesprekken – blijft het voor veel commissieleden een ingewikkeld spanningsveld.