

# Adviescommissie Nationaal Groeifonds

## Advies over definitieve toekenning van voorwaardelijke en gereserveerde middelen februari 2023

In de eerste en tweede beoordelingsronde heeft de adviescommissie Nationaal Groeifonds bij verschillende projecten geadviseerd middelen te reserveren. In januari heeft een aantal van deze projecten een aangepast plan ingediend bij de adviescommissie. De adviescommissie heeft beoordeeld of de aanpassingen voldoende tegemoetkomen aan de gestelde voorwaarden.

Op basis van deze beoordeling adviseert de adviescommissie voor een aantal projecten de reservering om te zetten in een onvoorwaardelijke toekenning. Op de achterliggende pagina's wordt hier een toelichting op gegeven.

Het gaat om de volgende projecten uit de tweede beoordelingsronde:

- DMI-ecosysteem voor mobiliteitsvernieuwing en slimme, duurzame verstedelijking (voorheen DEMS)
- Groeiplan Waternet
- Toekomstbestendige Leefomgeving
- NL2120, het groene verdienvermogen

Daarnaast gaat het om het volgende project uit de eerste beoordelingsronde dat eerder al een toekenning heeft ontvangen:

- Health RI

# Inhoudsopgave

Dutch Metropolitan Innovations .....	4
Groeiplan Waternotechnologie .....	7
NL2120, het groene verdienvermogen .....	11
Toekomstbestendige Leefomgeving .....	15
Health-RI.....	22

Adviescommissie  
Nationaal Groeifonds

Advies voorstel DMI (oorspronkelijk  
*DEMS*)

Januari 2023

# Dutch Metropolitan Innovations

DMI betreft het realiseren van een digitale infrastructuur voor het delen en gebruiken van data. Doel is het efficiënter ontsluiten en beschikbaar maken van data voor diverse toepassingen en diensten. DMI kan daarmee een *enabler* zijn voor datagedreven diensten en toepassingen en daarmee bijdragen aan optimalisaties in het mobiliteitssysteem, verstedelijking en ruimtelijke planning. Het is een publiek-private samenwerking die vanuit een basis van wederzijds vertrouwen, heldere afspraken en open standaarden het verantwoord delen en gebruiken van data faciliteert. Hierdoor ontstaan nieuwe businessmogelijkheden voor uiteenlopende marktpartijen, die op hun beurt overheden in staat stellen mobiliteitsvernieuwing en slimme, duurzame verstedelijking concreet vorm en inhoud te geven. Met het voorstel moet een belangrijk deel van de bestaande digitale obstakels en belemmeringen (technisch, juridisch, organisatorisch, commercieel) worden weggenomen. Het DMI-ecosysteem zorgt voor het beter verbinden van de diverse domeinen en stakeholders, om deze van daaruit te kunnen optimaliseren.

Voor het voorstel *DEMS* is een reservering gemaakt van €85 miljoen, op een initiële aanvraag van €141 miljoen (totale kosten €157 miljoen). Op 20 december 2022 heeft IenW het aangepaste voorstel DMI ingediend en dat is op 16 januari 2023 in de subcommissie mobiliteit behandeld.

## Advies

De commissie adviseert om de reservering van € 85 miljoen om te zetten naar een toekenning.

De indieners hebben een grote kwalitatieve verbetering gemaakt, waarin de aandachtspunten uit het adviesrapport 2<sup>e</sup> ronde goed zijn verwerkt. De aspecten die in de oorspronkelijke aanvraag als positief en belangrijk zijn beoordeeld zijn behouden gebleven. Aan de zes deelopdrachten is voldaan en die worden onderstaand kort inhoudelijk behandeld. Op 16 januari 2023 hebben leden van de commissie met de indieners gesproken om een aantal verdiepende vragen te stellen en de indieners hebben daarin een aantal zaken goed kunnen toelichten.

De commissie is van mening dat DMI een *enabler* kan zijn voor datagedreven diensten en toepassingen en bijdragen aan het verder ontwikkelen van de digitale capaciteiten binnen het mobiliteits- en planningssysteem. Het voorstel kan daarmee op een innovatieve manier invulling geven aan de randvoorwaardelijke betekenis van infrastructuur voor economische groei. DMI draagt in potentie bij aan, of is onderdeel van, de maatschappelijke transitie op het gebied van digitalisering, data gedreven werken en duurzame ruimtelijke inrichting. Het biedt een basis voor publieke en private partijen die data-toepassingen willen ontwikkelen.

De toepassingen die DMI faciliteert zullen niet altijd en overall succesvol zijn, maar het faciliteert de ontwikkeling (om meer data gedreven te werken en diensten te ontwikkelen) in brede zin en ook bij gedeeltelijk succes kan het project al significante impact hebben. Belangrijke notie hierbij is ook dat de alternatieven voor innovaties in mobiliteit en verstedelijking beperkt zijn en dat de traditionele oplossingen kapitaalintensief zijn. Met DMI kunnen zowel nieuwe als reeds geplande investeringen in mobiliteit en verstedelijking efficiënter worden uitgevoerd. Het project kan daarmee in potentie al relatief snel waarde creëren en productiviteitswinst opleveren. De gepresenteerde cofinanciering is voor de commissie belangrijk, omdat het laat zien dat de deelnemers zelf vertrouwen in het project hebben en bereid zijn te investeren.

## Toelichting - De aandachtspunten uit het adviesrapport 2e ronde

1. *Beter te beschrijven hoe DEMS van belang is voor de Nederlandse economie en daarbij aan te geven hoe de diensten/toepassingen die met DEMS worden ontwikkeld bijdragen aan, of een randvoorwaarde scheppen voor, economische groei. Daarbij vraagt de commissie breder te kijken dan het kosteneffectief realiseren van beleidsdoelen;*

- Dit onderdeel is sterk verbeterd. De aanmoediging om breder te kijken dan het kosteneffectief realiseren van beleidsdoelen (lees: bereikbaarheid en duurzaamheid) hebben de indieners opgevolgd. Er is breder gekeken naar de economische en maatschappelijke potentie, onder meer door een betere koppeling te maken met de verstedelijking- en woningbouwopgave, de invloed op transportkosten, efficiëntere datatransacties en een idee over het vermarkten van ontwikkelde kennis.
- Er worden diverse routes naar verdienvermogen en positieve effecten beschreven en de commissie acht het reëel dat (een deel van) de gepresenteerde optimalisaties en efficiencywinsten gerealiseerd wordt. DMI biedt een basis om tot innovaties te komen waarmee DMI er aan bij kan dragen dat andere investeringen (in bijvoorbeeld verstedelijking

of infrastructuur) beter renderen. De bijgevoegd MKBA bevat navolgbare berekeningen van (maatschappelijke) kosten en baten, met een laag-, midden- en hoog- scenario en een gevoeligheidsanalyse.

2. *Te prioriteren in het aantal use cases, met de potentiële betekenis voor verdienvermogen als belangrijk selectie criterium. Het prioriteren kan door het aantal te verminderen, te faseren of de use cases vanuit aanvullende middelen te bekostigen;*
  - Aan deze opdracht is voldaan doordat het aantal toepassingen is beperkt. De selectie is tot stand gekomen tijdens een aanbestedingsproces, waarbij potentieel verdienvermogen een grotere rol heeft gespeeld bij de uitvraag en selectie. Er zijn meerdere rondes doorlopen en er is getoetst of afname en gebruik door de beoogde doelgroepen van nieuwe diensten en producten voldoende is gegarandeerd.
3. *In het voorstel duidelijk te maken hoe DEMS past binnen de digitale agenda van het Rijk en de digitale vaardigheden van overheden structureel helpt versterken. Hoe gaat het ministerie van IenW via de reguliere sturingsrelaties zorgen dat partners (zoals Rijkswaterstaat, KNMI, NS, etc.) meedoen en/of data beschikbaar gaan stellen?;*
  - De digitale agenda van het Rijk wordt beschreven; waarbij het feitelijk gaat het vooral om een samenwerking met (vooral) BZK en EZK en dat is ook logisch gezien de problematiek waar DMI zich op richt. De belangrijkste relevante beleidskaders en -programma's van IenW, EZK en BZK worden benoemd en de indieners lijken goed zicht te hebben op de onderlinge verbanden en afhankelijkheden. Een bredere opzet met meer departementen zou volgens de commissie nu niet direct toegevoegde waarde hebben en bovendien conflicteren met de 2e ronde beoordeling waarin juist wordt aangemoedigd om te prioriteren en focus aan te brengen.
  - Er wordt helder beschreven hoe DMI past binnen de beleidsinzet van IenW en welke acties worden ondernomen om meer en betere data beschikbaar te krijgen. Dat overzicht laat zien dat er inderdaad op verschillende manieren en in meerdere domeinen wordt gewerkt aan het beschikbaar krijgen/stellen van data.
  - Het ontwikkelen en verbeteren van digitale vaardigheden in brede zin is een belangrijke overweging om middelen vrij te maken voor DMI. Door een basisinfrastructuur te faciliteren worden gemeenten en andere overheidsinstanties in staat gesteld datagedreven initiatieven te ontwikkelen en wordt ook kennisdeling gefaciliteerd. Dit is een verbetering ten opzichte van de huidige situatie, waarin projecten vaak vooral lokaal zijn en er vervolgens relatief weinig opschaling en doorontwikkeling plaats vindt.
4. *Een groter aandeel (publieke en private) cofinanciering te realiseren. Met daarbij de aantekening dat met name het private commitment in de ingediende aanvraag nog niet overtuigend is. De commissie wil meer garanties dat ook andere partijen middelen voor (onderdelen van) DEMS over hebben;*
  - Uit paragraaf 4.1 van het ingediende plan blijkt dat de cofinanciering aanzienlijk is gestegen. De totale projectkosten bedragen ruim €131 miljoen, waarvan een NGF bijdrage wordt gevraagd van €85 miljoen (65%). Het grootste deel van de cofinanciering (€42 miljoen, 32%) betreft een in-kind bijdrage van publieke en private deelnemers. De resterende 3% van de bekostiging moet komen uit de exploitatie van DMI zelf, waaronder een gebruikersbijdrage.
  - IenW en de deelnemende gemeenten investeren daarnaast ook substantiële bedragen (gemeenten in de eerste 5 jaar €51 miljoen en IenW €108 miljoen) in diverse data-projecten en het gebruik van platformtechnologie.
5. *Aan te geven hoe continuïteit wordt geborgd na afloop van 2026, in het bijzonder welke middelen beschikbaar zijn en van wie om de digitale infrastructuur ook na 2026 te onderhouden;*
  - De indieners geven drie redenen waarom geen aanvullende exit-strategie nodig is, die zijn navolgbaar maar worden niet cijfermatig onderbouwd. Het voorstel bevat bijvoorbeeld geen prognose van de jaarlijkse kosten na 2027. In het geval de indieners een toekenning krijgen zal hier bij het opstellen van de monitoringsafspraken extra aandacht voor zijn.
6. *Ter voorbereiding op de aanmelding bij het Adviescollege ICT-toetsing kennis te nemen van het toetskader.*
  - Aan deze aanbeveling is voldaan; de indieners geven aan dat het toetskader AC-ICT is geanalyseerd en vergeleken met de DMI-planvorming. In Bijlage 5 van het ingediende plan is weergegeven hoe het DMI-voorstel zich verhoudt tot het toetskader AC-ICT.

Adviescommissie  
Nationaal Groeifonds

Advies voorstel  
Groeiplan Watertechnologie

Januari 2023

# Groeiplan Watertechnologie

Groeiplan Watertechnologie beoogt nieuwe technologie voor de beschikbaarheid van (schoon) water te ontwikkelen en in de praktijk toe te passen. Het heeft betrekking op watertechnologie binnen vijf focusgebieden, met een rol voor verschillende technische en wetenschappelijke disciplines. Deze focusgebieden zijn:

1. **Waterbehandeling:** zuivering van effluent ten behoeve van hergebruik, verwijdering van organische microverontreinigingen en medicijnresten.
2. **Alternatieve bronnen:** Zuivering van brak (grond)water en oppervlaktewater voor drinkwater en proceswater, hergebruik van effluent, oplossen concentraatprobleem.
3. **Circulariteit:** Terugwinnen van nutriënten en produceren van biobased grondstoffen.
4. **Digitalisering:** Digitale tweelingen voor processturing en onderhoud van afvalwaterinzameling, afvalwaterbehandeling en drink- en proceswaterproductie
5. **Decentraal:** Off-the-grid totaaloplossingen voor drinkwater en afvalwater

Het voorstel beoogt economische groei te bevorderen door de internationale positie van de Nederlandse watertechnologiesector te versterken en door het behouden van ruimte voor verdere ontwikkeling van watergebruikende sectoren. Daarvoor wordt er een impuls gegeven aan de innovatiekracht van de sector en worden barrières voor groei weggenomen. Daarnaast wil het voorstel een bijdrage leveren aan een aantal maatschappelijke uitdagingen, zoals een betere waterbeschikbaarheid (kwalitatief en kwantitatief) en minder milieu-impact door het terugwinnen van grondstoffen.

Het voorstel is ingediend door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), in samenwerking met het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). Er zijn zo'n 600 partijen bij betrokken waarvan ca. 500 bedrijven (waarvan een groot aantal mkb), 25 onderzoeksinstellingen, 17 waterschappen, 12 drinkwaterbedrijven, 10 provincies en gemeenten en enkele ngo's.

Voor het voorstel Groeiplan Watertechnologie is in ronde 2 een reservering gemaakt van €135 miljoen, op een initiële aanvraag van €400,5 miljoen (totale oorspronkelijke projectkosten: €857,1 miljoen). Op 23 december 2022 heeft IenW een aangepast voorstel ingediend en dat is op 20 januari 2023 in de subcommissie Landbouw en Leefomgeving behandeld.

## Advies

De commissie adviseert om de reservering van €135 miljoen om te zetten naar een toekenning.

De indieners hebben een sterk verbeterd voorstel ingediend. Er ligt een helderdere visie en er is meer focus aangebracht, zowel inhoudelijk als geografisch. De feedback van de commissie is duidelijk ter harte genomen en de aspecten die in de oorspronkelijke aanvraag als positief en belangrijk zijn beoordeeld zijn behouden gebleven. Aan de vier deelopdrachten is voldaan en die worden onderstaand kort inhoudelijk behandeld.

De commissie is van mening dat het voorstel een strategisch belangrijk en relevant maatschappelijk vraagstuk adresseert. De indieners tonen aan dat de gebeurtenissen het afgelopen half jaar (droogte, overstromingen, zorgen over waterkwaliteit) de relevantie van het voorstel andermaal onderstrepen. De programma's zijn duidelijk beschreven en de doelen zijn SMART geformuleerd. De programma's volgen elkaar ook logisch op. De bijdrage van het NGF is voor dit voorstel is evident eenmalig. Bij de vorige indiening was er nog sprake van kern-financiering van consortiumpartij Wetsus.

## Toelichting - De aandachtspunten uit het adviesrapport 2e ronde

1. *In het nieuwe voorstel dient een nadere selectie te worden gemaakt met een steviger economische analyse over welke (deel)thema's voor het verdienvermogen het meest relevant zijn. Dit moet zowel voor het geheel als voor de onderdelen helder zijn:*
  - a. *Voor activiteiten met een potentieel direct effect op verdienvermogen, zoals de export van product- en procesinnovaties, verwacht de commissie een onafhankelijke analyse van comparatieve voordelen en marktontwikkelingen en -omvang;*

b. *Voor activiteiten met een potentieel indirect effect op verdienvermogen verwacht de commissie een onafhankelijke analyse, inclusief aannames ondersteund door data, over onder meer de economische gevolgen van een tekort aan voldoende schoon water voor sectoren als de industrie en landbouw.*

- De indieners hebben een nadere selectie gemaakt van focusgebieden door internationale marktontwikkelingen te *matchen* met de kennispositie van de Nederlandse watertechnologiesector. Hieruit zijn vijf focusgebieden naar voren gekomen met de meest perspectievolle technologie/marktcombinaties.
- De indieners hebben de directe en indirecte effecten op het verdienvermogen in detail uitgewerkt. De analyse is door onafhankelijke partijen uitgevoerd en lijkt aannemelijk. Deze beperkt zich m.b.t. de Nederlandse marktpositie/comparatief voordeel echter wel tot een vrij algemeen verhaal. Het comparatief voordeel van Nederland op de vijf focusgebieden wordt niet in beeld gebracht. Aan de andere kant: deze focusgebieden zijn gekozen omdat Nederland hier blijkbaar een sterke positie heeft. Dit komt fragmentarisch op verschillende plekken in het voorstel terug.

2. *De opbouw van het projectvoorstel met zowel R&D als pilots als implementatieprojecten is op zich een sterk punt van het plan en ziet de commissie graag gehandhaafd. De commissie vraagt daarbij wel het aantal thema's te beperken en het aantal onderzoekstrajecten, pilots en full-scale implementatieprojecten terug te brengen. Maak daarbij duidelijk waar de meerwaarde zit van Groeifondsmiddelen ten opzichte van reguliere investeringen en breng hierin een sterkere prioritering aan.*

- Ook het aangepaste voorstel zet in op zowel R&D, pilots, en implementatieprojecten. Binnen de vijf focusgebieden wordt ingezet op vier programma's: 1) Enabling Watertech, 2) Pilots & Testen, 3) Fullscale Demonstratie, en 4) Naar de markt.
- Met de keuze voor vijf focusgebieden is het aantal thema's beperkter ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel. Dit vertaalt zich in een kleiner aantal. Zo zijn in het programma Pilots & Testen 10 i.p.v. 40 projecten voorzien. In het programma 'Fullscale Demonstratie' zijn 20 projecten voorzien i.p.v. de oorspronkelijke 30 projecten. Daarbij worden er na 4 jaar ongeveer 11 projecten geselecteerd om verder mee te gaan. Alleen in het programma 'Enabling Watertech' zijn iets meer projecten opgenomen: 154 i.p.v. 140 R&D&I projecten. Het betreft hier voornamelijk PhD projecten. Daarmee is de balans van het totale project iets meer verschoven richting lager TRL en past als geheel daarmee nog wat beter bij het NGF.

3. *In het aangepaste plan verwacht de commissie ook meer helderheid over de te verwachten private cofinanciering, met name bij de programma's 2 en 3. Door een sterkere focus op toekomstig verdienvermogen verwacht de commissie dat de private cofinanciering substantieel hoger moet kunnen zijn dan in het nu ingediende voorstel.*

- De private cofinanciering is aanzienlijk toegenomen ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel. Deels komt dit door verhoogde eisen voor wat betreft private co-financiering bij de subsidieregelingen van programma's 2 en 3. De indieners geven aan dat het verschil ook komt doordat nu ook de private in-kind bijdragen voor deelname aan programma 4 zijn meegenomen en de noodzakelijke private cofinanciering voor het gebruik van de kennisvouchers.
- De indieners hebben de toewijding van partijen vooral verstrekt via ondersteuningsbrieven waarin vaak concreet wordt aangegeven wat dit project voor de partij kan betekenen en hoe deze zelf een bijdrage wil gaan leveren. De indieners hebben aangegeven dat vanwege de juridische beperkingen die I&W hanteert (t.o.v. EZK zijn maatwerksubsidies geen optie) de projecten via open subsidies dienen te worden aanbesteed, waardoor harde financiële toezeggingen vooral bij programmalijn 2 niet mogelijk zijn. De ondersteuningsbrieven en bijdragen aan het voorstel geven desalniettemin vertrouwen.



4. *Het publieke investeringslandschap is op dit moment volop in beweging, onder andere met de introductie van nieuwe fondsen zoals het Klimaat- en transitiefonds, het Stikstoffonds en het Nationaal Programma Landelijk Gebied. De commissie vraagt het consortium om in samenspraak met de betrokken departementen in een aangepast voorstel helder aan te geven welke keuzes zijn gemaakt ten aanzien van investeringen die onder het Groeifonds worden ingediend en welke uit andere fondsen of reguliere middelen kunnen worden bekostigd.*

- De indieners geven aan dat, in lijn met de inhoudelijke aangescherpte redeneerlijn en focus in het voorstel, de investeringen/projecten die primair een maatschappelijk doel dienen niet langer zijn meegenomen. Dit zijn projecten die voor financiering een beroep kunnen doen op bijvoorbeeld programma's rond de financiering van zogenaamde *KRWmaatregelen* en het programma *Zoetwatervoorziening Oost Nederland*.
- Verder beargumenteren de indieners dat leningen voor zowel private als publieke partners moeilijk zijn te krijgen/aan te vragen.
- Er is een additionaliteitsoverzicht toegevoegd. Hierin wordt per financieringsvorm aangegeven waarom deze niet goed bij het voorliggende plan past.
- De keuze voor het Nationaal Groeifonds voor de overgebleven projecten is gezien het bovenstaande goed te volgen.

Adviescommissie  
Nationaal Groeifonds

Advies voorstel  
NL2120, het groene verdienvermogen

Januari 2023

# NL2120, het groene verdienvermogen

NL2120, het groene verdienvermogen (hierna: NL2120) richt zich op natuurlijke oplossingen (*nature-based solutions*) voor vraagstukken op het gebied van landgebruik en bodem- en waterbeheer. Het voorstel beoogt met onder meer twee grootschalige demonstratieprojecten, een getijdenpark in Regio Rotterdam en twee natuurboerderijen in Friesland, kennis op te bouwen om de toepassingsmogelijkheden van *nature-based solutions* (NBS) beter te onderbouwen en bij bewezen effectiviteit een schielsprong te realiseren.

NL2120 is ingediend door het ministerie van IenW, in samenwerking met het ministerie van LNV, namens een brede coalitie van maatschappelijke organisaties, natuur- en milieuorganisaties, bedrijven, kennisinstellingen en provinciale en lokale overheden. Het plan bestaat uit vijf programmatische lijnen met een looptijd tussen 2023 en 2033. Voor het oorspronkelijke voorstel NL2120 is in de 2<sup>e</sup> ronde een reservering gemaakt van €110 miljoen, op een initiële aanvraag van €333 miljoen (totale oorspronkelijke projectkosten: €621 miljoen).

In het nieuw ingediende voorstel wordt gekozen voor twee in plaats van vijf landschapstypes (veenweidegebieden en deltasteden). De beoogde ontwikkeling van nieuwe NBS kennis en producten dient de concurrentiepositie van Nederlandse partijen te versterken. Daarnaast beoogt het voorstel de leefomgeving te verbeteren en te voorkomen dat economische ontwikkelingen in de toekomst worden belemmerd door krapte in de milieuruimte, zoals dat nu bijvoorbeeld door de stikstofnormen gebeurt.

## Advies

De commissie adviseert om de reservering van €110 miljoen om te zetten naar een toekenning. Daarbij stelt de commissie een fasering van middelen voor: €70 miljoen toekenning en €40 miljoen voorwaardelijke toekenning op basis van de tussenevaluatie voorzien halverwege de uitvoeringsperiode.

## Toelichting - advies

Het nieuw ingediende voorstel is sterk verbeterd ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel en de indieners hebben de opdracht serieus genomen. Er zijn duidelijke keuzes gemaakt, waardoor de focus van het voorstel is verbeterd. Ook de activiteiten, planning en KPI's zijn beter uitgewerkt. De kern zijn twee grote demonstratieprojecten: een getijdenparken in regio Rotterdam-Dordrecht en natuur inclusieve innovatie in de Friese Veenweiden met een veen-waterboerderij en veen-natuurboerderij waarin nieuwe business modellen worden ontwikkeld. De gemeenten Rotterdam en Dordrecht en de provincie Friesland maken significante cofinanciering vrij. Dit wordt aangevuld met opleidingsactiviteiten (vooral MBO en HBO), een kennisprogramma (verschillende universiteiten) en in-kind bijdragen van verschillende partijen.

Op 20 januari 2023 hebben leden van de commissie met de indieners gesproken om een aantal verdiepende vragen te stellen en de indieners hebben daarin een aantal zaken naar tevredenheid toegelicht. Zo hebben ze de commissie van informatie voorzien over onder meer de samenwerking, het publieke en private commitment en de exportkansen van NBS.

Steunbrieven van het bedrijfsleven laten zien dat private partijen actief betrokken zijn en dat er gezamenlijk een substantieel bedrag (€130 miljoen) wordt geïnvesteerd via de stichting Ecoshape (waarvan 50 miljoen euro tijdens de looptijd van het voorstel). De commissie is nog steeds van mening dat de partijen in dit consortium de aangewezen partijen zijn die het vraagstuk verder kunnen brengen en onderstreept het belang van geëngageerde deelname van deze bedrijven.

De commissie vindt het belangrijk dat de in NL2120 gecreëerde kennis en ervaring maximaal bijdraagt aan opschaling van het gebruik van NBS. Er moet maximaal gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden die regelgeving en aanbestedingsbeleid bieden om NBS op te schalen bij succes. De commissie adviseert daarom specifiek hierop te monitoren, en in de jaarlijkse rapportage te rapporteren over de volgende KPI's:

- Percentage sociaaleconomische barrières dat is geadresseerd.
- Aantal technische onzekerheden dat is verholpen.

- Percentage institutionele belemmeringen dat is opgelost.
- Aantal handreikingen, richtlijnen en afwegingskaders dat is aangepast of nieuw is. De commissie denkt hierbij specifiek aan de MIRT-spelregels (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport), die worden gebruikt voor besluitvorming voor projecten in de fysieke leefomgeving. De ervaring opgedaan in het programma NL2120 moet worden opgenomen in de trechteringsprocedure van het MIRT.

De voorwaarden voor de voorwaardelijke toekenning van €40 miljoen zijn:

- Er zijn maximale stappen genomen om NBS op te nemen in regelgeving en aanbestedingsbeleid. Dit is aangetoond in de jaarlijkse rapportages en de tussenevaluatie aan de hand van de bovengenoemde KPI's;
- De NBS zijn op overtuigende wijze door het bedrijfsleven geadopteerd en geëxploiteerd in nieuwe producten en diensten.

### **Toelichting - De aandachtspunten uit het adviesrapport 2e ronde**

Hieronder een appreciatie in hoeverre tegemoet is gekomen aan de opdracht uit de reservering.

- In het nieuwe voorstel dient een selectie te worden gemaakt van één (of maximaal twee) landschapstype(s)/programmaliijn(en) waarvoor de potentie van nature based solutions en de betekenis voor toekomstig verdienvermogen nader wordt onderzocht.*
- Per geselecteerde programmaliijn (maximaal 2) dient één concreet investeringsproject te worden uitgewerkt. Dit vormt dan ook de basis voor de combinatie kennisontwikkeling en onderzoek gekoppeld aan leren uit de praktijk.*
  - Deze twee aandachtspunten zijn goed opgevolgd. In het nieuwe voorstel wordt gekozen voor twee landschapstypes, waarbij een onderbouwing wordt gegeven waarom voor die twee types wordt gekozen. Er is een strategische onderbouwing waarom deze landschapstypes internationaal relevant kunnen zijn en ook is er bij deze twee landschapstypes sprake van concrete projecten, inclusief cofinanciering.
- De combinatie van kennisopbouw en leren in de praktijk uit het oorspronkelijke voorstel ziet de commissie graag gehandhaafd. Wel kan dit onderdeel ook concreter worden uitgewerkt;*
  - Dit aandachtspunt is goed opgevolgd en dit is ook in het nieuwe voorstel een belangrijk element. Het voorstel gaat onder meer specifiek in op valorisatie en het IP-beleid (zoveel mogelijk open source) en acties t.a.v. het onderwijs en opleidingen.
  - Door de keuze voor twee concrete investeringsprojecten met heldere uitvoering, een gericht kennisprogramma en de inhoudelijke ondersteuning en monitoring van regionale NBS- initiatieven is de link tussen kennisopbouw en leren in de praktijk duidelijk gelegd.
  - Er wordt ook 11 miljoen geïnvesteerd in nieuwe onderwijsconcepten over NBS in de praktijk bij mbo's en hbo's. Dat kan een effectieve manier zijn om nieuwe arbeidskrachten op te leiden en bij bedrijven te introduceren.
  - De indieners schrijven de verschillende activiteiten samen te brengen en te versterken in Communities of Practice (CoP's). In deze CoP's zullen de inrichting van de pilots, de monitoring, de kennisvragen en de uiteindelijk ook de resultaten en schaalbare concepten worden besproken en afgestemd.
- Verbeter de kwaliteit van het plan substantieel door een concretere uitwerking van de activiteiten, planning, KPI's, begroting, cofinanciering en de aansturing.*
  - De activiteiten, planning en KPI's zijn beter uitgewerkt. Een belangrijk verschil is dat de onrijpere landschapstypes nu geen onderdeel meer uitmaken van het plan. Ook de begroting is goed uitgewerkt. Het is duidelijk hoeveel geld er naar welke partijen gaat, inclusief kasstromen en een onderbouwing van de kosten. Tot slotte wordt er een begrijpelijke en goed uitgewerkte een governance structuur voorgesteld.
  - Er is sprake van acceptabele cofinanciering die voldoende hard en toegezegd lijkt. Dit is wel grotendeels publieke cofinanciering, zeker voor wat betreft het in-cash gedeelte komen de financiële middelen vrijwel volledig van medeoverheden en universiteiten.
- Het publieke investeringslandschap is op dit moment volop in beweging, onder andere met de introductie van nieuwe fondsen zoals het Klimaat- en transitiefonds, het Stikstoffonds en*

*het Nationaal Programma Landelijk Gebied. De commissie vraagt het consortium om in samenspraak met de betrokken departementen helder aan te geven welke keuzes worden gemaakt ten aanzien van investeringen die onder het Groeifonds worden ingediend en welke uit andere fondsen of reguliere middelen kunnen worden bekostigd.*

- De indieners beschrijven de acties die zijn ondernomen en tot welke uitkomsten dit heeft geleid. Van verschillende andere (internationale) fondsen wordt aangegeven waarom die nu niet opportuun zijn voor (mede)financiering.
- Over het Deltaprogramma en de Nationale Adaptatie Strategie wordt aangegeven dat afstemming heeft plaatsgevonden en er een basis lijkt voor synergie in de toekomst, maar dat NL2120 daarvoor eerst moet doorontwikkelen en concreter moet worden. De commissie kan deze redenering volgen. De commissie moedigt de indieners aan om proactief bezig blijven te kijken hoe een aansluiting op andere fondsen kan worden gerealiseerd omdat dit de kans op opschaling groter maakt.
- Het plan past goed bij het beleid van het kabinet. In de Kamerbrief *‘Water en Bodem sturend’* beschrijven de bewindspersonen van IenW hoe water en bodem meer sturend moet worden in de ruimtelijke ordening in brede zin. Het kabinet maakt structurende keuzes die richting geven voor de komende decennia, die (moeten) worden doorvertaald in maatregelen.

6. *De economische redeneerlijn en onderbouwing van de betekenis van het plan voor het verdienvermogen moeten sterker worden uitgewerkt. De commissie staat open voor alternatieve benaderingen in aanvulling op de reguliere onderbouwing om de economische betekenis voor het toekomstig verdienvermogen te duiden, mits deze benaderingen een voldoende stevig wetenschappelijk fundament kennen.*

- De indieners hebben aan de opdracht voldaan om de economische redeneerlijn en het verdienvermogen sterker uit te werken. De indieners beschrijven twee routes naar verdienvermogen:
  1. *Op verduurzaming gerichte procesinnovatie:* De redenering die de indieners opstellen is navolgbaar, met het gedachte-experiment als leidraad dat als Nederland op huidige voet verder gaat er in de toekomst problemen kunnen ontstaan die economische ontwikkelingen zwaar beperken zoals nu met stikstofdeposities het geval is. De beredenering dat het voorstel tot meer werklocaties kan leiden komt nu wat voorbarig over omdat vooruit wordt gelopen op eventuele kansen die de implementatie van bepaalde NBS mogelijk maakt opleveren.
  2. *Nieuw product en dienst:* de indieners stellen dat met NL2120 nieuwe kennis en producten worden ontwikkeld die internationaal te vermarkten zijn en de concurrentiepositie van Nederlandse partijen versterkt. Dit is goed voorstelbaar en er worden wel diverse indicaties en berekeningen gegeven.
- De maatschappelijke effecten zijn overtuigend uitgewerkt. Er wordt begrijpelijk en onderbouwd beredeneerd dat het project een positief effect heeft op gezondheid (en ziektelast), biodiversiteit en klimaat- en waterbestendigheid.

Adviescommissie  
Nationaal Groeifonds

Advies voorstel  
Toekomstbestendige Leefomgeving

Januari 2023

# Toekomstbestendige Leefomgeving

## Advies en annotatie nieuw ingediende propositie

### Samenvatting voorstel

Nederland kent grote maatschappelijke uitdagingen in de leefomgeving, waaronder woningnood, verouderde infrastructuur en effecten van klimaatverandering. De ontwerp-, bouw- en technieksector (OBT) levert een grote bijdrage aan de oplossingen voor deze uitdagingen. De productiviteit in deze sector moet nu fors omhoog om de uitdagingen in de leefomgeving voor 2030 tijdig waar te maken. Het voorstel Toekomstbestendige Leefomgeving wil een zodanige impuls geven aan de modernisering van de OBT-sector, dat de noodzakelijke versnelling, opschaling en cultuuromslag gaat plaatsvinden en de beleidsdoelen worden behaald. De oplossingen voor de maatschappelijke uitdagingen resulteren daarbij ook in een substantiële bijdrage aan het duurzaam verdienvermogen van Nederland. Met een continue stroom van innovaties gaan de consortia samen met de departementen de opgaven op het gebied van woningtekorten, bereikbaarheid en verduurzaming aanpakken én de sector vernieuwen. Het voorstel bestaat uit deelprojecten op het gebied van digitalisering, duurzame kademuren en gevels, nieuwe renovatietechnieken, duurzame woningbouw en biobased bouwen.

In drie samenhangende programma's gericht op infrastructuur, gebouwen en ecosysteem zijn de belangrijkste beoogde resultaten:

- Circulaire, biobased, levensduurverlenging- en vervangingstechnieken voor infrastructuur is de norm in 2030.
- Oprichting van een open National Health Asset Centre om de "gezondheid" van assets te beoordelen, waarop timing van renovatie en onderhoud van infra wordt gebaseerd.
- Circulaire, biobased en industriële productieketens met benutting van Nederlandse teeltcapaciteit en productiemogelijkheden is de norm in 2030.
- Industrialisatie in de bouw, ondersteund door digitale voorzieningen voor ketenintegratie.
- Strengere normen voor bouw, beheer, onderhoud, levensduurverlenging en vervanging worden in aanbestedingen opgenomen.
- Ontwikkeling van een Safe space dialogue leeromgeving voor de totstandkoming van een brede cultuurveranderbeweging met gevestigde spelers en nieuwkomers.
- Een groeiprogramma voor startups en scale ups met landelijke dekking

Voor het voorstel Toekomstbestendige Leefomgeving is een reservering gemaakt van €100 miljoen (totale projectkosten €212,7 miljoen), op een initiële aanvraag van €325 miljoen (totale projectkosten €792 miljoen).

Dit document bevat:

1. Een advies van de adviescommissie over de nieuwe indiening met onderbouwing.
2. Observaties op de invulling van de opdracht
3. De beoordeling en *opdracht* zoals opgenomen in het eindrapport van de 2<sup>e</sup> ronde.

### Advies

De commissie adviseert om de reservering van €100 miljoen om te zetten naar een toekenning van €60 miljoen en een voorwaardelijke toekenning van €40 miljoen. Daarbij stelt de commissie voor om halverwege de uitvoeringsperiode een tussenevaluatie aan de hand van voortgang op de KPI's te bepalen of het voorwaardelijke deel kan worden omgezet in een toekenning.

### Toelichting op het advies

De indieners hebben de opdracht zeer serieus genomen en hebben invulling gegeven aan de aanbevelingen van de commissie én de periode aangegrepen om het voorstel over de hele linie te verbeteren. Daarmee ligt er een helderdere en beter onderbouwde visie, zijn er keuzes gemaakt en is het flankerend beleid beter geïntegreerd. Daarnaast is het voorstel op (deel)projectniveau inhoudelijk veel concreter ingevuld, met publieke en private toezeggingen.

Op 19 januari 2023 hebben leden van de commissie met de indieners gesproken. Ondanks de versimpelingen en aanpassingen had de commissie nog twijfels over de doeltreffendheid. Vooral de aansturing, link tussen de deelconsortia en onzichtbaarheid van launching customers als RWS (voor infra) en woningcorporaties (Bouw) baarde zorgen. De commissie heeft daarop een aantal verdiepende vragen gesteld, waarop het consortium schriftelijk voldoende overtuigend antwoord heeft gegeven en waardoor er vertrouwen is dat dit project de beoogde versnelde impact kan gaan maken.

Gezien het afgelopen proces acht de commissie het van groot belang dat in de projectspecifieke afspraken (PSA) de aanpak die nu allen is uitgewerkt voor een viertal sleutelcases (impactprojecten) ook wordt uitgewerkt voor alle deelprojecten. Daarnaast wil de commissie kunnen bijsturen en evaluatiemomenten inplannen. Vandaar het advies een deel voorwaardelijk toe te kennen.

De commissie vindt het belangrijk dat de binnen *Toekomstbestendige Leefomgeving* gecreëerde kennis en resultaten maximaal bijdragen aan de maatschappelijke opgave, klimaatdoelstellingen en het sectorbreed bereiken van een hoger ambitie- en samenwerkingsniveau. Er moet maximaal gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden die regelgeving en aanbestedingsbeleid bieden om op te schalen. In de toelichting is dit voor een viertal cases uitgewerkt. De commissie adviseert de PSA te gebruiken om dit integraal voor alle projectactiviteiten uit te werken: zowel verticaal (koppeling van project-KPIs aan beleid-KPIs) als horizontaal (KPIs die worden ingezet op meerdere toepassingen / cases). Zo ontstaat er voor aanvang van het project een volledig beeld van KPIs en mijlpalen waarop het project kan worden gemonitord, geëvalueerd en bijgestuurd. De commissie adviseert de volgende punten op te nemen in de projectspecifieke afspraken (PSA):

1. Werk voor aanvang van het project een monitoring- en evaluatieplan uit met resultaatgerichte KPIs op het gebied van (maatschappelijke) impact, die over de tijd meetbaar zijn en waarbij het programmabestuur de voortgang van zowel de drie programmalijnen als het geheel kan overzien. Het flankerend beleid en doelen voor 2025 en 2030 en 2050 zijn hier leidend;
2. Werk een methode uit om de gewenste cultuuromslag te monitoren, ook op de lange termijn.
3. Borg dat bij technische innovatie de kennis van partijen van buiten de sector expliciet wordt meegenomen, vooral op het gebied van IT-vaardigheden zoals digitalisering en AI;
4. Werk het governancemodel nog één slag verder uit
  - a. waarbij het evident is hoe alle (deel-)projecten en bouw en infraprogramma's zijn verbonden, wie waarvoor eindverantwoordelijk is en welk mandaat en sturingsmogelijkheden het management heeft;
  - b. met concrete namen en posities met mandaat en sturingsmogelijkheden, oa. door de governancetabel en -figuur te integreren;
  - c. maak expliciet welk rol en mandaat de unusual suspects hebben in de governance van het programma; en
  - d. maak inzichtelijk hoe de beoogde cultuuromslag, ook op lange termijn gaat worden gemeten.

De commissie adviseert om een gedeelte van het budget voorwaardelijk toe te kennen en om tussen jaar 2 en 3 de voortgang te evalueren. Met het direct toegekende deel kunnen alle kernprojecten uit de programma's *gebouwen* en *infra* en *ecosystemen* worden gestart. Daarnaast zal op de thema's *industriële renovatie*, *nieuwbouw*, *levensduurverlenging* en *toekomstbestendig vervangen* een versnelde start worden gemaakt met minimaal één impactproject per thema, zodat deze sneller tot impact komen én het ambitieniveau verhogen voor de overige impactprojecten.

De voorwaarden voor omzetting van de voorwaardelijke toekenning zijn:

1. scherp het plan aan op basis van een evaluatie na het eerste jaar;
2. op de kernprojecten is voldoende meetbare voortgang gemaakt en resultaten worden zichtbaar toegepast in de impactprojecten;
3. op de vier hierboven benoemde thema's is versnelde impact gerealiseerd mede dankzij de aanjagende rol van de *launching customers*;
4. organiseer tussen jaar twee en drie van het project een midterm-review met het consortium, onafhankelijke externe experts en de commissie;



5. indien er (via de KPIs) voldoende aantoonbare bijdrage aan verhoging van het sectorbrede ambitieniveau en de beleidsdoelen voor 2025 en 2030 is gemaakt en zal het voorwaardelijke deel worden toegekend.

### **Invulling van de opdracht**

De commissie heeft de indieners bij de reservering in de tweede ronde een vijftal opdrachten meegegeven. Daarnaast heeft de commissie naar aanleiding van het interview twee aanvullende vragen gesteld: De belangrijkste observaties op de invulling hiervan in het nieuwe voorstel worden onderstaand beschreven, te beginnen met de aanvullende vragen:

A. *onzichtbaarheid publieke launching customers: Is een meer vraaggestuurde aanpak mogelijk, gekoppeld een aantal concrete cases om mee te starten waarmee Toekomstbestendige Leefomgeving sneller tot impact en systeemverandering kan komen? Hierin wordt gebruikt gemaakt van de kracht van publieke launching customers om de innovaties en ketens die door de consortia worden ontwikkeld rechtstreek te koppelen aan b.v. de bouwopgave (dus voorbij het niveau van pilots) en via deze weg normen en standaarden af te dwingen.*

- Bij de herindiening van eind december leek er vooral sprake van innovatie-*push* via de marktpartijen. De aanvullende toelichting laat zien dat er ook sprake is van een sterke *pull* via meerdere concrete cases waarbij vooral publieke opdrachtgevers ambitieuze resultaten gaan afdwingen. Ook is duidelijker verwoord hoe de NGF-bijdrage wordt aangewend om de lat hoger te leggen.
- De toewijding van de launching customers, zoals RWS, woningcorporaties, gemeenten en provincies, is in de aanvullende toelichting aangetoond. Een kleine aantekening hierbij is dat dit in twee bouwopgave-cases overtuigender is dan in de infra-cases.
- De KPI-tabellen (p. 4) geven een goed overzicht hoe de project-KPIs in de tijd worden opgeschaald richting nieuwe normen.
- De sleutelcases zijn goede voorbeelden hoe het consortium de koppeling tussen projectKPIs en beleidsKPIs maakt. Dit dient voor alle deelprojecten te worden uitgewerkt.

B. *ondaadkrachtig governance model: kan worden bevestigd dat de departementen een actieve rol hebben in het bestuur van het project en kan worden bevestigd dat het bestuur een sterk sturende rol heeft richting de consortia, waarbij de doelstellingen mandaterend en richtinggevend werken (dankzij SMART KPIs) en er tussentijds kan worden ingegrepen? Daarvoor dient het governance model veel helderder te worden weergegeven waarbij het ook evident is hoe de projecten en programma's zijn verbonden, wie waarvoor eindverantwoordelijk is en wie welk mandaat heeft.*

- In de toelichting is het enorm veel duidelijker geworden welke rollen en mandaat de verschillende partijen hebben en hoe deze verbonden zijn. Wederom helpen de vier sleutelcases om dit concreet inzichtelijk te maken.
- De visualisering van de governance in de bijlage vraagt om nog een uitwerkingsslag vooral met concrete posities en namen, maar in de basis en in combinatie met de tabel op p. 5/6 is de logica afdoende te volgen en lijkt voldoende effectief:
  - zo is de positie van de TKI als verbindend element tussen deelprojecten en beleid, inclusief mandaat en rol twee kanten op goed uitgewerkt.
  - ook is het positief dat BZK en I&W op meerdere niveaus actief deelnemen in de aansturing en uitvoering.
- Er ligt een duidelijk verhaal via welke routes kan worden aan- en bijgestuurd op resultaten en in de cases is het concreter gemaakt op welke KPIs dit gebeurt, bijvoorbeeld het erop aansturen dat innovaties een minimum *run-at-rate* moeten halen om te kunnen opschalen.  
Er is een tabel met mijlpalen in de tijd toegevoegd die het mogelijk maakt om tussentijds te evalueren en maakt het voor de commissie mogelijk een eerste deel toe te kennen. In de PSA dient deze tabel te worden gekoppeld aan de KPIs.

De vijftal opdrachten meegegeven in de tweede ronde:

1. *De innovatie-aanpak dient veel sterker te worden verbonden met de flankerende beleidsmaatregelen van de overheid, zodat de uitvoering van het voorstel ook daadwerkelijk bijdraagt aan implementatie van de beleidsambities op het gebied van opdrachtgeverschap en aanbestedingsbeleid. Het voorstel dient daarvoor concrete KPIs te bevatten, waar ook de overheid zich aan committeert.*
  - Het aangepaste voorstel is duidelijk beter verbonden met de beleidsambities van de overheid en met het beleid dat deze ambities moet verwezenlijken.
  - Op p. 10 van de bijlagen is een lijst met KPIs opgenomen die hun grondslag vinden in het flankerend beleid. Dat is positief. De KPIs zijn alleen niet voldoende SMART geformuleerd, waardoor het niet altijd duidelijk is wanneer deze zijn verwezenlijkt en welke bijsturingmogelijkheden er zijn. In de vier uitgewerkte cases is dit wel helder. Het is van belang dat dit voor al deelprojecten op deze manier wordt uitgewerkt. Er lijkt geen gebruik te zijn gemaakt van internationale benchmarks.
  - Het is positief dat de projecten van het consortium Gebouwen concreet zijn uitgewerkt en helder omschreven zijn (zie bijlage document, vanaf p. 63). De projecten/werkpakketten binnen Infra zijn wat minder diepgaand uitgewerkt (bijlage document, p. 42), maar de keuze voor bruggen en kades is een logische. In de aanvullende stukken is via de vier sleutelcases duidelijk gemaakt hoe de individuele projecten afhankelijk zijn van het flankerende beleid en hoe ze daar concreet aan bijdragen.
  
2. *Er is meer aandacht gewenst voor de soft skills die nodig zijn om de technische en organisatorische innovaties in de praktijk te laten landen. Bijvoorbeeld door talentontwikkeling en communicatie niet alleen op scholieren te richten, maar ook op de werkzame beroepsbevolking in de OBT-sector, met daarbij aandacht voor zaken als reflectie, houding, gedrag en cultuur.*
  - De indieners hebben dit punt verwerkt in een zogenaamd *programma ecosysteem*. Binnen dit programma worden vier thema's opgepakt, waarvan twee thema's gericht zijn op soft skills en cultuur. Dit zijn de thema's Human Capital en Cultuur & Keten. Het idee is dat binnen het thema Cultuur & Keten een nieuwe cultuur van samenwerken en reflectie wordt geïdentificeerd, verbonden en uitgedragen in een veranderstrategie naar de sector. Het ontwikkelen en uitdragen van soft skills en innovatieadoptie op de werkvloer wordt verder ondersteund in het Human Capital thema.
  - Met de twee bovengenoemde thema's en de werkpakketten binnen deze thema's, geven de indieners aan goed geluisterd te hebben naar de opdracht van de commissie. De vraag blijft echter in hoeverre de culturomslag omarmd zal worden en in hoeverre de activiteiten echt een impact hebben op de hele sector en op de lange termijn. Het lijkt te ontbreken aan mogelijkheden dit goed te meten. De vier sleutelcases geven enig inzicht hoe deze programmalijn geïntegreerd kan worden met de activiteiten binnen programmalijnen Infra en Gebouwen, maar nog niet hoe het als geheel verbonden is.
  - De indieners geven, terecht, aan dat input van buiten de sector nodig is om de doelen te kunnen halen. Hier is een goede invulling aan gegeven binnen programma *ecosysteem*. Echter, kijkende naar technische innovatie lijkt het alsof deze allemaal van binnen de sector komen. In het scholings- en opleidingsbeleid lijkt geen bijzondere aandacht te worden besteed aan IT-vaardigheden. De commissie vraagt zich af in hoeverre het kennisniveau op dit gebied toereikend is om de ambities te kunnen bewerkstelligen, vooral ook omdat dit soort kennisontwikkeling ook wordt benoemd als potentieel exportproduct.
  
3. *De betekenis voor het verdienvermogen dient in het aangepaste voorstel steviger te worden onderbouwd, zowel de productiviteitskansen als de exportkansen. De exportkansen moeten worden voorzien van een analyse van de comparatieve voordelen, de relatieve marktpositie van Nederland en de verwachte marktontwikkelingen en -omvang. De onderbouwing van de productiviteitswinsten moet minder casuïstisch en meer vanuit een macro-perspectief worden geanalyseerd.*
  - De indieners hebben adviesbureau Berenschot gevraagd om een macro-economische studie uit te voeren om inzicht te krijgen in de productiviteitswinsten en exportkansen van de Nederlandse bouw. Hierin worden o.a. de verwachte marktontwikkelingen en -omvang uitgewerkt en de marktpositie van Nederland. De grootste slag is te maken via

productiviteitswinst via verbeterde industrialisatie en digitalisering van de sector. Berenschot en de geraadpleegde experts zijn kritisch over de exportkansen. Dit komt o.a. doordat ieder land andere regels en jurisprudentie heeft, een andere bouwcultuur kent en vaak gebruikmaakt van andere materialen. De meest genoemde kansen liggen naast bestaande export van kennis (ingenieursbureaus) in data-oplossingen o.a. voor industrialisatie en predictive maintenance.

- Op basis van de studie wordt gesteld dat een bijdrage aan het verdienvermogen van Nederland tussen € 25,4 en € 29,9 miljard haalbaar is. De aannames en de conclusies van de macro-economische studie zijn goed te volgen en lijken aannemelijk.
  - Het comparatieve voordeel van Nederland is door Berenschot beperkt uitgewerkt. Berenschot geeft een lijst met punten waar Nederland goed in is en welke belemmeringen er zijn. Deze punten lijken voornamelijk kwalitatief tot stand gekomen en er wordt niet concreet gemaakt hoe Nederland zich op deze punten verhoudt tot het buitenland.
4. *Op basis van de economische analyse dienen ook nadere of andere keuzes met betrekking tot de uitvoeringsconsortia te worden gemaakt.*
- Op basis van de macro-economische studie van Berenschot is een keuze gemaakt om twee consortia te vormen: consortium Gebouwen en consortium Infra. Binnen deze consortia is ook een duidelijkere focus naar deelmarkt aangebracht. Voor het consortium Gebouwen ligt de focus op industrieel, circulair en biobased bouwen en voor Infra op digitalisering in de vorm van o.a. digital twins, predictive maintenance in digitaal beheer, onderhoud en levensduurverlenging. De gemaakte keuzes geven een duidelijke focus aan het voorstel.
  - De onderlinge verbondenheid tussen de deelprojecten is echter niet altijd duidelijk. Ook de koppeling met het consortium dat het programma ecosysteem uitvoert lijkt zeer beperkt.
5. *In de governance van het voorstel ziet de commissie graag meer ruimte ingebouwd voor unusual suspects.*
- De unusual suspects komen op diverse plekken in de governance van het programma terug. Het is onduidelijk welk mandaat deze partijen hebben binnen het voorstel.
  - In beide consortia zijn daarnaast nu wel veel spelers van buiten de sector betrokken. Bij Gebouwen vergt biobased en industrialisatie een ketensamenwerking die de bouwsector ontstijgt. Partijen uit zowel de landbouw, de industrie, de hightech systemensector, als de ict zijn betrokken in het consortium.
  - Randon digitalisering en AI lijken unusual suspects te ontbreken.

## **De beoordeling<sup>1</sup> van het oorspronkelijke plan**

*De commissie adviseert het kabinet om aan het ingediende voorstel geen middelen uit het Groeifonds toe te kennen. De commissie acht het onderwerp echter wel van strategisch belang voor toekomstig verdienvermogen en vindt de partijen in dit consortium wel de partijen die dit vraagstuk verder moeten kunnen brengen. Daarom adviseert de commissie om 100 miljoen euro te reserveren en het consortium te vragen terug te komen met een meer gefocust voorstel dat de punten die in deze beoordeling worden genoemde in acht neemt.*

*Het vergroten van de woningvoorraad, de verduurzaming van de gebouwde omgeving en het toekomstbestendig onderhoud van fysieke infrastructuur zijn grote maatschappelijke opgaven. De OBT-sector, die in dit voorstel centraal staat, heeft daar bovendien een doorslaggevende rol in te vervullen. De commissie is van mening dat de sector zijn rol in al deze opgaven alleen succesvol kan vervullen als de sector drastisch weet te innoveren. Het gaat daarbij deels om productinnovaties waarmee gebouwen en infrastructuur de uitdagingen op het gebied van energie, klimaat, grondstoffen en materialen aan kunnen gaan. Maar de opgave is van een zodanige omvang dat er ook grote behoefte is aan procesinnovaties die de productiviteit in de sector drastisch doen toenemen. Alleen met een hogere productiviteit zijn de opgaven tijdig te realiseren. In de*

---

<sup>1</sup> [Adviesrapport tweede beoordelingsronde commissie Nationaal Groeifonds | Rapport | Nationaal Groeifonds](#)  
(vanaf pagina 104)

*noodzakelijke productiviteitsstijging zit bovendien ook een belangrijke potentiële bijdrage aan meer verdienvermogen.*

*De commissie onderkent het belang van de opgave waar het voorstel zich op richt, maar heeft sterke twijfels of de voorgestelde aanpak tot de gewenste veranderingen in de sector gaat leiden. Het plan heeft een sterke focus op technologische innovaties, maar doet weinig aan de onderliggende structuur- en cultuur van de sector, zoals de traditionele manier van werken en de hoge mate van versnippering.*

*Juist in deze sector heeft de overheid een belangrijke rol te vervullen en als opdrachtgever, launching customer en via het aanbestedingsbeleid belangrijke sleutels in handen. Het plan benoemt die rol wel, maar richt zich primair op innovaties, vanuit de gedachte dat pas bij bewezen kostenverlagingen en productiviteitswinsten normen en regels in beeld komen. De commissie vindt de relatie tussen de innovatiekant en het flankerend beleid in de huidige opzet van het plan onvoldoende sterk uitgewerkt. Andere kritische aandachtspunten zijn het gebrek aan inhoudelijke focus vanuit verdienvermogen en dat de helft van het gevraagde budget inhoudelijk niet is ingevuld.*

### **Toelichting op de reservering**

*De commissie adviseert het kabinet om maximaal 100 miljoen euro reserveren onder de voorwaarde dat de indieners een aangepast plan van aanpak indienen. De commissie geeft de volgende opdracht mee bij het uitwerken van het nieuwe voorstel:*

- 1. De innovatie-aanpak dient veel sterker te worden verbonden met de flankerende beleidsmaatregelen van de overheid, zodat de uitvoering van het voorstel ook daadwerkelijk bijdraagt aan implementatie van de beleidsambities op het gebied van opdrachtgeverschap en aanbestedingsbeleid. Het voorstel dient daarvoor concrete KPIs te bevatten, waar ook de overheid zich aan committeert;*
- 2. Er is meer aandacht gewenst voor de soft skills die nodig zijn om de technische en organisatorische innovaties in de praktijk te laten landen. Bijvoorbeeld door talentontwikkeling en communicatie niet alleen op scholieren te richten, maar ook op de werkzame beroepsbevolking in de OBT-sector, met daarbij aandacht voor zaken als reflectie, houding, gedrag en cultuur;*
- 3. De betekenis voor het verdienvermogen dient in het aangepaste voorstel steviger te worden onderbouwd, zowel de productiviteitskansen als de exportkansen. De exportkansen moeten worden voorzien van een analyse van de comparatieve voordelen, de relatieve marktpositie van Nederland en de verwachte marktontwikkelingen en -omvang. De onderbouwing van de productiviteitswinsten moet minder casuïstisch en meer vanuit een macro-perspectief worden geanalyseerd;*
- 4. Op basis van de economische analyse dienen ook nadere of andere keuzes met betrekking tot de uitvoeringsconsortia te worden gemaakt;*
- 5. In de governance van het voorstel ziet de commissie graag meer ruimte ingebouwd voor unusual suspects.*

# Adviescommissie Nationaal Groeifonds

Advies Health-RI

Februari 2022

## Health-RI

Health-RI<sup>2</sup> ontwikkelt een geïntegreerde, nationale gezondheidsdata- en onderzoeksinfrastructuur. Dit systeem combineert de gezondheidsdata uit de databases van Nederlandse ziekenhuizen en zorgorganisaties, kennisinstellingen, organisaties in de publieke gezondheid, patiëntenorganisaties, gezondheidsfondsen en bedrijven voor onderzoeksdoeleinden. Health-RI richt zich dus op het secundair gebruik van data (onderzoeksdata) en is niet gericht op een data-infrastructuur voor de primaire zorg.

De commissie heeft het kabinet in augustus 2021 geadviseerd om Health-RI te bekostigen, middels een toekenning van € 22 mln en een reservering van € 47 mln. Op basis van de voortgang en het voldoen aan de voorwaarden beoordeelt de commissie of de overige € 47 mln beschikbaar kan worden gesteld. De totale bekostiging komt daarmee uit op € 69 mln. De commissie heeft van de indieners een aanvullend plan ontvangen om invulling te geven aan de voorwaarden voor de reservering.

### Advies

De commissie vindt dit project van groot algemeen maatschappelijk belang. Een nationale gezondheidsdatainfrastructuur voor secundair gebruik is hard nodig voor zowel het patiëntenbelang, het onderzoeksbelang, het belang voor het bedrijfsleven en het sturen op effectieve zorg. De commissie adviseert daarom om het bedrag van € 47 miljoen definitief toe te kennen ter realisatie van het nationale gezondheidsdatasysteem.

Advies commissie € 69 mln		
Toekenning	Toekenning met voorwaarden	Reservering
€ 69 mln	€ 0 mln	€ 0 mln

De commissie ziet dit voorstel als een onderdeel van een nationaal systeem waarbij primaire en secundaire data goed en veilig gedeeld kunnen worden. Dit is niet een project dat mag slagen, dit voorstel moet slagen in het belang van de maatschappij als geheel. De commissie vraagt daarom alle partijen die deelnemen aan Health-RI en betrokken zijn bij Health-RI om deze gezamenlijke doelstelling steeds voorop te blijven stellen.

Health-RI is er goed in geslaagd om de verschillende partijen om de tafel te krijgen. Vanwege deze grote diversiteit aan partijen kan de focus van het project in het geding komen. In het Obstakel-Verwijder-Traject zijn alle obstakels in kaart gebracht. De commissie ziet dit als een prestatie van alle partijen die hieraan hebben deelgenomen. Nu is het zaak om deze obstakels daadwerkelijk weg te nemen. Niet alle zaken kunnen onmiddellijk worden aangepakt. Een aantal zaken hebben prioriteit: de zeggenschap van burgers via een Nationaal Register, het koppelbaar maken van de data en het bespreken van nieuwe wetgeving rondom datadeling in de Tweede Kamer.

### *Voorstel voldoet aan voorwaarden reservering van € 47 mln*

De commissie oordeelt dat aan onderstaande voorwaarden is voldaan voor de toekenning van € 47 mln betreffende de gevraagde bekostiging voor de komende zes jaar van het programma:

1. Scherp het plan aan op basis van een evaluatie na het eerste jaar. Er dient voldoende voortgang te zijn geboekt op de key performance indicator (KPI)'s.
2. Werk een vernieuwd en uitgebreid monitoring- en evaluatieplan uit met een uitbreiding van KPI's en performance indicatoren op het gebied van maatschappelijke impact.
3. Maak afspraken met de commissie over de volgende mijlpalen en evaluatiemomenten. Als onderdeel daarvan zal er een visitatie van internationale experts georganiseerd worden.

<sup>2</sup> Health-RI staat voor Health Research Infrastructure.

4. Betrokken partijen geven akkoord met betrekking tot het afsprakenstelsel (actielijn 1), waarbij expliciet ook de vraag vanuit biomedische bedrijven is verwerkt. De commissie oordeelt dat dit systeem immers na de bijdrage van het Groeifonds zelfstandig moet kunnen voortbestaan.
5. Het consortium komt tot een plan hoe gebruik van infrastructuur kan worden gestimuleerd. Het zet helder uiteen hoe gebruik kan worden aangemoedigd, inclusief het toepassen van de juiste prikkels voor regionale knooppunten om hieraan bij te dragen.

#### *Nadere toelichting op het advies*

Het consortium heeft voldaan aan bovenstaande voorwaarden voor de omzetting van de reservering. Belangrijk is dat de commissie continu geïnformeerd wil blijven over de voortgang en regelmatig in discussie wil met Health-RI over de focus, richting en resultaten van het project. Dit is een aanvulling op de aangepaste afspraken die zijn voorgesteld onder de aangepaste mijlpalen en evaluatiemomenten. De commissie wil graag ten minste twee maal per jaar worden geïnformeerd over de resultaten die zijn bereikt, en ten minste eenmaal per jaar om de tafel met het consortium en de verantwoordelijke ministeries die bij het Obstakel-Verwijder-Traject betrokken zijn.

Bij de monitoring en evaluatie van dit project zal daarbij de nadruk liggen op de onderstaande vier punten:

**1) De deelname van verschillende partijen moet minder vrijblijvend worden.** Op lange termijn zou het een verplichting moeten zijn om gebruik te maken van Health-RI zodat alle onderzoeksdata op één plek bijeenkomt. Partijen als het NFU hebben een verantwoordelijkheid om hun leden op lange termijn te verplichten gebruik te maken van dit platform. De commissie vindt het positief om te zien dat financiers zoals ZonMW en gezondheidsfondsen in steeds grotere mate inzetten op het gebruik van Health-RI. Toekomstige voorstellen van het Nationaal Groeifonds zullen hier ook op inzetten.

**2) Het consortium moet meer inzetten op resultaat en minder op het proces.** Het borgen van een gemeenschappelijke, transparante en veilige gezondheidsdatainfrastructuur op lange termijn is essentieel, maar ligt ook deels buiten de scope van dit project. Het is van belang dat Health-RI en VWS onderzoeken hoe de uiteindelijke implementatie van de European Health Data Space en de daaruit voortvloeiende activiteiten kunnen gaan bijdragen aan de te ontwikkelen nationale gezondheidsinfrastructuur voor onderzoek en innovatie op lange termijn. Maar het is minstens zo belangrijk dat Health-RI korte termijn resultaten meer actief naar buiten uitdraagt. Dit betekent dat het consortium regelmatig communiceert en kleine successen viert, zodat het veld en Nederlandse burgers beter betrokken raken.

**3) Health-RI en de betrokken ministeries moeten meer inzetten op maatschappelijke transparantie over het gebruik van gezondheidsdata voor onderzoek en innovatie.** Een transparant burgerregister is een van de belangrijkste prioriteiten. Een belangrijke stap zou zijn om een plan te ontwikkelen om in het kader van open science en maatschappelijke transparantie, metadata (om te beginnen in de vorm van een index) van zoveel mogelijk al lopend wetenschappelijk onderzoek vindbaar te maken via het Health-RI portaal. Deze stap zou door Health-RI en het ministerie van OCW samen met de NFU en anderen gezet moeten worden. Daarnaast is het advies om samen met het ministerie van VWS medio 2023 te starten met een publiekscampagne om burgers te informeren en te betrekken bij dit onderwerp, in lijn met het donorregister.

**4) Startups en kleinere bedrijven moeten meer plek krijgen om hun input en feedback te kunnen delen.** Het consortium wordt nu nog te veel gedomineerd door bestaande belangen vanuit de academische wereld. Wel zijn er vorderingen gemaakt door het instellen van een Industry Advisory Board. Voor de opschaling van dit consortium is het echter noodzakelijk dat er actiever input wordt gevraagd van niet-academische partijen. Een voorbeeld hiervan is dat Health-RI een servicedesk zal ontwikkelen en implementeren waar met name midden- en kleine bedrijven terecht kunnen met vragen over toegang tot en gebruik van gezondheidsdata. Deze helpdesk zal op dezelfde manier worden georganiseerd als eerder de ELSI servicedesk. Deze servicedesk zou eind 2023 gereed moeten zijn. Ten slotte is het ook van belang dat Health-RI in nauwe samenwerking met het ministerie van EZK en in samenspraak met de betrokken veldpartijen werkt aan voorwaarden, afspraken en procedures voor de toegang van bedrijven tot gezondheidsdata.