



Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Groeien in uitvoering

Uitvoeringsonderzoek Nationaal Groeifonds

19 december 2025

ABDTOPconsult

Dichtbij en onafhankelijk

Colofon

ABDTOPConsult

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.abdtopconsult.nl

Erik Jan van Kempen

Secretariaat

Arnout van den Bosch
Erzie de Jong
Tijmen Terpstra

ABDTOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

Inhoud

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding	5
1.2	Achtergrond Nationaal Groeifonds	6
1.3	Vraagstelling	7
1.4	Aanpak onderzoek	8
2	Nationaal Groeifonds	9
2.1	De stand van zaken	9
2.2	Betrokken partijen	10
2.2.1	Fondsbeheer	10
2.2.2	Directie NGF	10
2.2.3	Adviescommissie	10
2.2.4	Opdrachtgevende departementen	10
2.2.5	Consortia	11
2.3	Gekozen structuur	11
2.3.1	Wettelijk kader en de twee routes	11
2.3.2	Beheerraamwerk	12
2.4	Werkwijze projecten	13
2.4.1	Generieke aspecten	13
2.4.2	Te onderscheiden categorieën van projecten	13
3	Knelpunten	15
3.1	Vooruitgang tot nu toe	15
3.2	Knelpunten bij de uitvoering	16
3.2.1	Uitvoeringsproces complex en tijdrovend	16
3.2.2	Complexe juridische uitwerking en herhaalde staatssteuntoetsen	18
3.2.3	Spanning tussen sturing en flexibiliteit	19
3.2.4	Het wiel wordt steeds opnieuw uitgevonden	19
3.2.5	Complexiteit governance en rolverdeling	20
3.2.6	Verschillende opvattingen over rol uitvoerder	22
3.2.7	Ambtelijke capaciteitsverschillen	22
3.2.8	Cultuur niet gericht op langetermijndoelen en kennisdeling	23
3.3	Conclusie	24
4	Aanbevelingen	26
4.1	Versterk de uitvoeringscultuur	26
4.2	Versterk de tweede lijn	27
4.3	Betrek management meer bij het NGF	29
4.4	Maak het beheerraamwerk levend	30
4.5	Stroomlijn proces staatssteuntoets	31
4.6	Optimaliseer informatiepositie consortia	32

4.7	Voor een nieuwe financieringsronde	33
4.7.1	Kennisborging vanaf het begin inregelen	33
4.7.2	Betere communicatie en verwachtingsmanagement voor start proces toekenning en uitvoering	34
4.7.3	Maak, waar mogelijk, gebruik van de subsidieroute en bestaande kaders	34
4.8	Samenvatting aanbevelingen	35
5	Nawoord	39

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Aan ABDTOPConsult is gevraagd om een verkenning uit te voeren naar de belangrijkste knelpunten en onderliggende oorzaken van de ervaren uitvoerings- en beheersvraagstukken bij Nationaal Groeifondsprojecten, om vervolgens te komen tot handelingsperspectieven die de uitvoering kunnen versterken.

Het Nationaal Groeifonds (NGF) is in 2020 opgericht met het doel om door middel van publieke investeringen in kennisontwikkeling en onderzoek, ontwikkeling en innovatie bij te dragen aan het duurzaam verdienvermogen van Nederland op de lange termijn. Vanuit het fonds wordt geïnvesteerd in grote, meerjarige programma's met een groot maatschappelijk rendement, die nog hoge risico's kennen en waar de markt zelf (nog) niet of onvoldoende in investeert. Met ruim €11 miljard aan middelen in 50 grootschalige en langdurige projecten kan er een aanzienlijke impuls worden gegeven aan het duurzaam verdienvermogen van Nederland. De economische groei die dit tot gevolg heeft moet zorgen voor toekomstige brede welvaart en voldoende investeringen in onder andere sociale vooruitgang, goed onderwijs en een goede kwaliteit van de leefomgeving. De bedragen zijn inmiddels gealloceerd, maar moeten in belangrijke mate nog in de komende jaren tot besteding komen: de projecten lopen door tot in het volgende decennium. Inmiddels bevinden veel van deze projecten zich in de uitvoeringsfase, dat wil zeggen de periode waarin plannen uit toegekende voorstellen worden omgezet in concrete activiteiten en resultaten.

Maatschappelijke impact en de complexiteit van innovatie

Het NGF is ingericht op het verkrijgen van kwalitatief goede voorstellen die bijdragen aan het beschreven doel. Tot nu toe heeft het NGF met zijn investeringen op acht verschillende terreinen en thema's resultaten laten zien. Zo draagt het NGF bij aan innovaties in de regeneratieve geneeskunde waardoor niet-geneesbare ziekten in de toekomst beter en betaalbaarder behandeld kunnen worden. Deze investeringsimpuls heeft mede geleid tot het aantrekken van private partijen om mee te investeren in het opzetten van dit ecosysteem. In de mobiliteitssector heeft het NGF bijgedragen aan het versnellen van de ontwikkeling van klimaatneutrale schepen, terwijl projecten in de luchtvaart en binnenvaart bijdragen aan verdere verduurzaming. In de landbouwsector helpt een project boeren over te schakelen naar een duurzamer type landbouw dat voedselproductie combineert met natuurherstel. In de onderwijssector versterkt het NGF de professionalisering van leerkrachten en ondersteunt het de digitalisering van het onderwijs.

De uitvoering van veel van deze projecten verloopt conform verwachting en laat zien dat het NGF in de praktijk grotendeels functioneert zoals beoogd. Echter, juist door de grootschaligheid, de lange doorlooptijden en het innovatieve karakter van deze projecten, blijft de uitvoering een complexe uitdaging bij een deel van de projecten. Bij veel NGF-projecten loopt de uitvoering goed en worden er complexe doorbraken gerealiseerd. Tegelijkertijd worden al langere tijd vanuit verschillende kanten signalen afgegeven dat een deel van de NGF-projecten in de uitvoering tegen vertraging en andere obstakels aanloopt.

Die signalen wijzen erop dat de vigerende kaders soms onvoldoende aansluiten bij de aard van de projecten.

Optimalisatie van de uitvoering voor maximale impact

Veel energie en aandacht is gestopt in de aanvraag, beoordeling en goedkeuring van groeifondsprojecten. De fase ná de goedkeuring, de daadwerkelijke projectuitvoering en monitoring bleek – samenhangend met het innovatieve karakter van het instrument – tijdrovender en complexer dan verwacht. Knelpunten zijn met name ervaren in uitvoerings- en beheersvraagstukken bij de NGF-projecten. Vertraging in uitvoering kan een belemmering vormen voor departementen bij het tijdig realiseren van beleidsdoelen. Voor private partijen kan het betekenen dat zij hun oorspronkelijke investeringsplannen moeten uitstellen, kan de marktpositie onder druk komen te staan, en kunnen bij vertraging ook aanzienlijke financiële problemen ontstaan. Het is wenselijk om deze signalen serieus te nemen, te onderzoeken waar deze knelpunten zich voordoen en om oplossingen te vinden die helpen om de projecten te versnellen en wél de maximale impact te behalen. Daarnaast is het ook wenselijk om te leren van de huidige projecten voor een eventueel vervolg met nieuwe projecten in het Nationaal Groeifonds. De Adviescommissie NGF zelf heeft hier ook aandacht voor gevraagd.

Focus op de huidige projectenportefeuille

Het bedrag van €11 miljard is dermate substantieel in omvang, zowel ten opzichte van de Rijksbegroting als in impact die het zou moeten maken op het duurzaam verdienvermogen van Nederland, dat veel aandacht voor de uitvoering van projecten meer dan gerechtvaardigd is. Er is door het kabinet een pas op de plaats gemaakt in de selectie van nieuwe projecten voor het NGF, maar dit geldt in geen geval voor de uitvoering van de bestaande projectenportefeuille. Dit biedt de kans daar nu meer aandacht aan te besteden.

Doelstelling en reikwijdte van het onderzoek

Tegen deze achtergrond is door de DG Economie en Digitalisering (DGED) van het ministerie van Economische Zaken (EZ) en de directeur van de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) van het ministerie van Financiën (FIN) opdracht gegeven voor dit uitvoeringsonderzoek. Het doel van het onderzoek is om de belangrijkste knelpunten en de onderliggende oorzaken van de ervaren uitvoerings-, financierings- en beheersvraagstukken bij geselecteerde NGF-projecten te verkennen. Op basis hiervan worden handelingsperspectieven geformuleerd met als doel de algehele uitvoering van het NGF te versterken. Het onderzoek richt zich specifiek op de uitvoeringskant van het NGF en de ervaringen van betrokken partijen (zoals departementen, consortia, uitvoeringsorganisaties, Directie NGF en Adviescommissie). De analyse richt zich *niet* op de beleidsmatige en economische onderbouwing die aan de voorkant heeft plaatsgevonden bij de toekenning van middelen, noch op de mate waarin de beoogde doelen ten aanzien van de vergroting van het duurzaam verdienvermogen reeds zijn of worden bereikt. Dit zal onderzocht worden in de (tussen)evaluaties van het NGF die vanaf 2026 zullen plaatsvinden.

1.2 Achtergrond Nationaal Groeifonds

De oprichting van het NGF vond plaats in het kader van een economische groeistrategie voor Nederland op de lange termijn. De aanleiding hiervoor lag in de constatering dat Nederland voor grote opgaven staat, zoals een afnemende productiviteitsgroei, toenemende vergrijzing, een veranderde geopolitieke context en klimaatverandering, die zonder extra investeringen de welvaart in gevaar dreigen te brengen.

Het NGF werd in 2020 gepresenteerd en had als primaire doel het beschikbaar stellen van financiële middelen om het duurzaam verdienvermogen van Nederland op lange termijn te vergroten door het doen van grote investeringen. De investeringen zouden zich moeten richten op kennisontwikkeling en onderzoek, ontwikkeling en innovatie, en oorspronkelijk ook op infrastructuur. Voor de periode 2021-2025 werd initieel €20 miljard beschikbaar gesteld. Dit bedrag is later verlaagd tot de huidige € 11 miljard.

Juridische verankering, governance en financieringsroutes

De formele instelling van het Nationaal Groeifonds als begrotingsfonds werd geregeld in de Tijdelijke wet Nationaal Groeifonds, die in augustus 2022 van kracht werd, nadat de oorspronkelijke snelle opzet via een niet-departementale begroting kritiek had ontvangen. Deze kritiek werd met name geuit door de Algemene Rekenkamer en de Raad van State en had betrekking op het ongebruikelijke karakter van een niet-departementale begroting en de daarmee samenhangende risico's voor transparantie en parlementaire controle.¹ Deze kritiek was een van de aanleidingen om het fonds alsnog formeel te verankeren via de Tijdelijke Wet Nationaal Groeifonds. De Ministers van EZ en FIN zijn in die wet gezamenlijk aangewezen als Fondsbeheerders van het NGF. Bij de vormgeving van het NGF is veel aandacht besteed aan de governance, waarbij de ervaringen met het eerdere Fonds Economische Structuurversterking als inspiratiebron dienden. Zo is de governance erop ingericht dat de beoordeling van voorstellen voor projecten op afstand van de politiek plaatsvindt. In dat kader is de onafhankelijke Adviescommissie Nationaal Groeifonds (zie par. 2.2.3) ingesteld om de Fondsbeheerders te adviseren over de ingediende voorstellen. De Adviescommissie baseert haar adviezen op criteria zoals impact op het duurzaam verdienvermogen en de naleving van randvoorwaarden, gebruikmakend van een Theory of Change (ToC) om de beoogde effecten te onderbouwen.

Er zijn twee routes om de NGF-middelen beschikbaar te stellen aan projecten. De eerste is de departementale route, waarbij bijdragen worden geleverd aan departementale begrotingen voor investeringsvoorstellen van ministeries (vaak met veldpartijen). De tweede is de subsidieroute, die directe subsidieaanvragen van veldpartijen (bedrijven, kennisinstellingen, regionale overheden) betreft. Van de toegekende NGF-projecten vallen de meeste projecten in de departementale route. De subsidieroute is ook pas in de derde investeringsronde gestart en wordt door twee NGF-projecten benut.

1.3 Vraagstelling

De overkoepelende opdracht voor dit onderzoek is het uitvoeren van een verkenning naar de belangrijkste knelpunten en onderliggende oorzaken van de ervaren uitvoerings-, financierings- en beheersvraagstukken bij geselecteerde NGF-projecten en het op basis daarvan formuleren van handelingsperspectieven om de algehele uitvoering van het NGF-instrument te versterken.

De volgende twee vragen staan daarmee centraal bij dit onderzoek:

1. Wat zijn de belangrijkste knelpunten en onderliggende oorzaken in de uitvoering en het beheer van de geselecteerde NGF-projecten?

¹ <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@125701/w18-21-0151-iv/>

2. Welke handelingsperspectieven zijn mogelijk voor departementen of Fondsbeheerders als primair verantwoordelijken voor het beheer in specifieke projecten en welke rode draden zijn daarin te herkennen ten behoeve van het versterken van de algehele uitvoering van het NGF instrument?

Bij de beantwoording van de tweede vraag wordt expliciet opgemerkt dat het onderzoek zich niet richt op aanbevelingen richting individuele projecten, maar op generieke aanbevelingen voor NGF-projecten in het algemeen. Dit om verstoring van het primaire proces te voorkomen.

1.4 Aanpak onderzoek

Het onderzoek is opgezet als een verkennende studie langs twee sporen: ten eerste, na het nodige bureauonderzoek en een generieke gespreksronde met partijen die betrokken zijn bij de uitvoering van NGF-projecten om een algemene probleemanalyse te maken, en ten tweede een verdieping op tien door de opdrachtgever van het onderzoek geselecteerde NGF-projecten. Deze selectie is divers in thema, governancestructuur, omvang en uitvoeringsstatus, om zo een breed referentiekader te creëren voor de knelpuntenanalyse in de uitvoeringsfase van het NGF. De gesproken projecten zijn Biotech Booster, Circular Plastics NL, CropXR, Future Network Services, Groeien met Groen Staal, Luchtvaart in Transitie, Ontwikkelkracht, Opschaling van publiek-private samenwerking in beroepsonderwijs, PharmaNL en QuantumDelta NL.

Methodiek

De primaire methode voor het verzamelen van informatie is het houden van interviews met relevante betrokkenen bij de uitvoeringsfase, waaronder departementen, consortia, uitvoeringsorganisaties, de Directie NGF en de Adviescommissie. De gesprekken met uitvoeringsorganisaties, consortia en leden van de Adviescommissie zijn semigestructureerd gevoerd. Dit maakte het mogelijk om systematisch de signalen en knelpunten te vergelijken, maar bood tegelijkertijd ruimte voor verdieping in casus-specifieke ervaringen. Om een duidelijk overzicht van signalen uit verschillende perspectieven te krijgen, zijn de gesprekken in het kader van één NGF-project steeds zoveel mogelijk op één dag gepland.

Samenstelling van het onderzoeksteam

Het onderzoeksteam bestond uit Erik Jan van Kempen (ABDTOPConsult), Arnout van den Bosch (secretaris vanuit ABDTOPConsult), Erzie de Jong (secretaris vanuit EZ/Algemene Economische Politiek) en Tijmen Terpstra (secretaris vanuit EZ/Directie NGF). De secretarissen hebben deelgenomen zonder last en ruggespraak.

Van inventarisatie naar handelingsperspectieven

Na de inventarisatie en categorisering van de knelpunten, heeft het onderzoeksteam de meest kansrijke onderwerpen bepaald waarvoor aanbevelingen (handelingsperspectieven) zijn uitgewerkt. Bij de uitwerking van de aanbevelingen wordt de expertise binnen het departement ingezet om tot concrete en haalbare acties te komen. Na bespreking met de ingestelde klankbordgroep zijn de knelpunten en handelingsperspectieven opgenomen in dit adviesrapport.

Deze opzet, waarbij knelpunten worden geïnventariseerd waar vervolgens aanbevelingen op worden gedaan, is niet bedoeld om een alomvattend beeld te geven van het functioneren van het NGF. Los van de geconstateerde knelpunten gaat er uiteraard ook veel goed bij de uitvoering van het NGF. Een opsomming van de successen van het NGF valt echter buiten de scope van dit onderzoek.

2 Nationaal Groeifonds

2.1 De stand van zaken

In de NGF-begroting 2026 is te lezen dat van het huidige totale budget, op dit moment in totaal €7,3 miljard toegekend is aan projecten, €2,2 miljard is voorwaardelijk toegekend en €1,5 miljard is gereserveerd voor projecten. Zeven projecten zijn in ronde 1 gestart. 26 projecten zijn in ronde 2 gestart en 17 in ronde 3. Dit laat zien welk aandeel van de NGF-middelen is overgeheveld naar de departementale begrotingen. De cijfers over de reeds gerealiseerde kosten lopen hierop achter.

Het meest recente jaarverslag is dat over 2024. Dit is [hier](#) te lezen. In dit jaarverslag staan de tot nu toe behaalde resultaten en is meer over de maatschappelijke en economische impact te lezen die het Nationaal Groeifonds tot en met 31 december 2024 heeft bereikt.

Departementale verdeling en monitoring van impact

Het ministerie van OCW, EZ en KGG hebben de grootste hoeveelheid NGF-middelen onder hun verantwoordelijkheid. Daarna volgen, van groot naar klein, IenW, LNV, VWS, RVO (subsidieroute), VRO, DEF en tot slot SZW. De eerste projecten zijn in 2021 van start gegaan. Het eerste project komt in 2026 tot een einde en zal dus ook het eerste project zijn waarvan ex-post een analyse van de bijdrage aan het duurzaam verdienvermogen van Nederland kan worden gemaakt. Voorts worden alle lopende projecten doorlopend gemonitord en waar nodig bijgestuurd. Vaak wordt voorzien in een tussenevaluatie. Veel projecten kennen een uitgewerkte beleidstheorie en waar dit nog niet bij de aanvraag is uitgewerkt, wordt dit alsnog gedaan om methodologisch verantwoord de bijdrage van het desbetreffende project aan het verdienvermogen en doelmatige besteding van middelen aan te kunnen tonen. Hierbij past de voetnoot dat er ook projecten minder succesvol zullen zijn, en dat dit juist past in de *high-risk-high-gain* insteek van het Nationaal Groeifonds.

Verankering in het innovatielandschap

Het Nationaal Groeifonds heeft zich, met een portfolio van vijftig langjarige projecten en ruim €11 miljard aan gealloceerde middelen, inmiddels stevig verankerd in het Nederlandse innovatielandschap. Het instrument bewijst waarde door mobilisatie van privaat kapitaal en de realisatie van brede publiek-private samenwerkingsverbanden die de volledige innovatieketen bestrijken. Daarmee beoogt het fonds een bijdrage te leveren aan de structurele versterking van het verdienvermogen en noodzakelijke maatschappelijke transitie. Gezien het complexe karakter van deze innovatietrajecten binnen de opzet van het NGF – waarbij vaak wordt geopereerd op het snijvlak van marktdynamiek en publieke financiering – zijn fricties op dat snijvlak in de uitvoering goed voorstelbaar: marktdynamiek vraagt vrijheid in handelen, publieke financiering vraagt rechtmatigheid en kaderstelling. De inventarisatie van knelpunten in de navolgende hoofdstukken dient derhalve in de juiste context te worden geplaatst: als noodzakelijke analyse om de uitvoeringspraktijk te optimaliseren, gegeven de opzet van het NGF. Het slechten van deze barrières is een vereiste om de beoogde duurzame impact en het maatschappelijk rendement, zoals voorzien richting 2040, volledig te kunnen realiseren.

2.2 Betrokken partijen

2.2.1 Fondsbeheer

De ministers van EZ en van FIN zijn gezamenlijk verantwoordelijk als Fondsbeheerders van het NGF. Binnen het ministerie van EZ is de rol van Fondsbeheerder, inclusief de daarbij horende verantwoordelijkheden voor de minister, operationeel belegd bij de DG Economie en Digitalisering, die beleidsmatig wordt ondersteund door de directie Algemene Economische Politiek (AEP). Binnen het ministerie van FIN is de rol van Fondsbeheerder belegd bij de DG Rijksbegroting, die daarbij wordt ondersteund door de IRF. De Fondsbeheerders zijn verantwoordelijk voor de sturing en financiële bewaking van het NGF door onder andere toe te zien op omzettingsverzoeken, significante wijzigingen en het bewaken van de doelrealisatie.

2.2.2 Directie NGF

De Directie Nationaal Groeifonds, ook wel de Directie NGF genoemd, vervult een tweeledige rol binnen de NGF-organisatie: zij ondersteunt de budgethouder (de DG Economie en Digitalisering van EZ) en zij ondersteunt de onafhankelijke Adviescommissie. In de rol van ondersteuner van de budgethouder is de Directie NGF verantwoordelijk voor het monitoren van de voortgang van alle NGF-projecten (departementale route) aan de hand van de Projects specifieke Afspraken (PSA) die gemaakt zijn tussen de Fondsbeheerder en het departement waaronder een project ressorteert, inclusief de financiële en beleidsmatige rapportage hierover. Als ondersteuner van de Adviescommissie bereidt zij (sub)commissievergaderingen voor. De Directie NGF is het primaire aanspreekpunt voor departementen, departementale coördinatoren en projectcoördinatoren voor aangelegenheden betreffende het Nationaal Groeifonds in brede zin en zorgt voor een heldere werking van processen. Tot slot ondersteunt de Directie NGF de budgethouder (belegd bij DGED) in zijn uitvoeringstaken die het beleid van het NGF niet raken en/of geen besluitvorming in de Ministerraad vereisen.

2.2.3 Adviescommissie

De Adviescommissie Nationaal Groeifonds is de bij wet ingestelde onafhankelijke commissie die de Ministers van EZ en FIN (de Fondsbeheerders) adviseert. De commissie bestaat uit maximaal veertien leden, met diverse achtergronden en diepgaande kennis en brede ervaring, waarbij zowel het bedrijfsleven als de wetenschap zijn vertegenwoordigd. Haar wettelijke taken omvatten het adviseren van de Fondsbeheerders over investeringsvoorstellen (via de departementale route) en de minister van EZ over voorstellen via de subsidieregeling. In de beheerfase richt de commissie zich op het adviseren over omzettingsverzoeken (van voorwaardelijke toekenningen en reserveringen), over verzoeken tot significante wijzigingen in projecten, en op haar wettelijke taak om jaarlijks te rapporteren over de kwaliteit en de voortgang van de uitvoering van alle toegekende investeringsvoorstellen. De advisering wordt voorbereid in vier subcommissies: Kennisontwikkeling, Ruimte & Klimaat, Technologie, Digitalisering & Zorg en Strategie en Impact.

2.2.4 Opdrachtgevende departementen

De Ontvangende Minister (het departement) is de minister die een bijdrage uit het Nationaal Groeifonds (NGF-bijdrage) ontvangt als beheerder van de departementale begroting of een begrotingsfonds. Het departement heeft de primaire verantwoordelijkheid voor het (doen) uitvoeren van de NGF-projecten en de politieke eindverantwoordelijkheid voor de rechtmatige, doelmatige en doeltreffende besteding van de NGF-bijdrage. De Ontvangende Minister legt hierover verantwoording af aan de Staten-Generaal.

Per NGF-project is er een departementaal projectverantwoordelijke/projectcoördinator die het eerste aanspreekpunt is voor de Directie NGF. De departementen zijn verplicht om de Fondsbeheerders ten minste eenmaal per jaar te voorzien van relevante documenten en gegevens over de voortgang, mijlpalen, KPI's en behaalde resultaten, als onderdeel van de monitoring.

2.2.5 Consortia

Een consortium is een samenstel van private en publieke partijen, zoals bedrijven, kennisinstellingen en regionale overheden, die betrokken zijn bij het departementale investeringsvoorstel in de departementale route en die daadwerkelijke uitvoering geven aan de activiteiten in het kader van het NGF-project. Vaak is een tot een consortium behorende stichting de project-penvoerder die optreedt als coördinator van de uitvoering van het programma of een onderdeel daarvan. Door gelaagdheid binnen het coördinerende consortium kunnen meerdere consortia onderdeel zijn van een NGF-project. Hoewel de consortia de initiatiefnemers van de activiteiten zijn en zich hebben gecommitteerd aan de goede uitvoering, beschikken zij niet over een eigen formele juridische grondslag in relatie tot Fondsbeheer of de Adviescommissie. De deelnemers aan de consortia zijn, net als elke andere ontvanger van publieke middelen, gehouden tot het afleggen van verantwoording over de ontvangen middelen en de voortgang van de projecten aan het verantwoordelijke departement. Dat vormt de tweede lijn, zoals hierna beschreven in par. 2.3.

2.3 Gekozen structuur

De NGF-organisatie kent een rolverdeling gebaseerd op een drielijnenmodel voor het beheer van de departementale projecten: de eerste lijn (doorgaans het consortium/de stichting) is verantwoordelijk voor de dagelijkse uitvoering, strategische inbedding en het bewaken van de samenhang tussen de verschillende projectonderdelen; de tweede lijn (het departement/Ontvangende Minister) is primair verantwoordelijk voor de uitvoering, de aansturing en voor de rechtmatige en doelmatige besteding van de middelen; en de derde lijn (Fondsbeheer en Budgethouder, met advisering door de Adviescommissie) is verantwoordelijk voor strategische besluitvorming op fondsniveau, toekenning van vervolfinanciering en het bewaken van de voortgang van het totale NGF-portfolio. Het NGF wordt beheerd door de Ministers van EZ en FIN (Fondsbeheerders) en is georganiseerd als een begrotingsfonds. De derde lijn richt zich primair tot de tweede lijn gelet op het bestuurlijk kader, en heeft in principe geen contact met de eerste lijn zonder afstemming met de tweede lijn, om de onafhankelijkheid te waarborgen en rollen en verantwoordelijkheden helder te houden. Deze afspraak bestaat om verwarring over de *line of command* te voorkomen.

2.3.1 Wettelijk kader en de twee routes

De formele instelling en het beheer van het Nationaal Groeifonds (NGF) zijn vastgelegd in de Tijdelijke wet Nationaal Groeifonds. Middelen worden beschikbaar gesteld via twee hoofdroutes: de departementale route (via departementale begrotingen) en de subsidieroute (rechtstreekse aanvragen door veldpartijen onder de Subsidierегeling NGF).

Financiële toekenning en bestuurlijke afspraken

Bij de departementale route worden NGF-bijdragen, na besluitvorming door de Ministerraad via budgetoverboekingen naar de begroting van de Ontvangende Minister overgeboekt. Pas na parlementaire autorisatie kan de Ontvangende Minister de middelen besteden.

De inzet van deze middelen wordt bestuurlijk vastgelegd in de Projectoverstijgende Afspraken (POA) en de PSA tussen de Fondsbeheerders en de Ontvangende Minister. Deze vormen het bestuurlijke kader en specificeren de scope, doelstellingen, mijlpalen, KPI's en monitoringvereisten per project.

Budgetbeheer: het 'hek' en 100%-eindejaarsmarge

Voor alle NGF-middelen geldt een 100%-eindejaarsmarge, wat betekent dat ongebruikte middelen onbeperkt kunnen worden meegenomen naar het volgende jaar. Cruciaal is dat deze budgetten in de administratie van vakdepartementen altijd separaat worden vastgelegd om vermenging met reguliere middelen te voorkomen; er staat juridisch en administratief een 'hek' omheen. Daarnaast geldt de eis dat middelen te allen tijde traceerbaar moeten blijven tot en met de uiteindelijke uitgaven door derde partijen.

Programmatistische aanpak en ministeriële verantwoordelijkheid

Een departementaal voorstel kent vaak een programmatistische aanpak om een specifiek ecosysteem te ontwikkelen voor duurzame economische groei. De Ontvangende Minister is (juridisch en politiek) verantwoordelijk om de middelen doeltreffend, doelmatig en rechtmatig te besteden conform de doelstellingen.

Hierbij is alle bestaande wet- en regelgeving van toepassing, zoals de Comptabiliteitswet, de Algemene wet bestuursrecht en de Europese staatssteunregels. Voorwaardelijk toegekende middelen blijven in het NGF totdat aan de gestelde voorwaarden is voldaan en een formele omzetting via een begrotingswet plaatsvindt.

Rechtspositie van consortia en veldpartijen

Een belangrijk juridisch punt is dat derden, zoals consortia, geen rechten kunnen ontlenen aan de toekenning van een budget aan een ministerie. Een consortium kan pas aanspraak maken op middelen zodra de Ontvangende Minister deze financieel en juridisch verplicht via een specifiek instrument.

De gereedschapskist voor uitvoering

Het ministerie bepaalt de juridische vorm waarin het geld naar de uiteindelijke ontvangers vloeit. Hiervoor beschikt het over een gereedschapskist met verschillende instrumenten, waaronder:

- Subsidies: bij voorkeur via subsidieregelingen, maar eventueel ook via incidentele- of begrotingssubsidies (vaak worden deze maatwerkbeschikkingen genoemd).
- Opdrachten: voor het inkopen van specifieke diensten of werken.
- Financiering: bijvoorbeeld (zachte) leningen voor bedrijven.

De keuze voor het instrumentarium is aan het betreffende ministerie en hangt af van de doelen, activiteiten en de specifieke doelgroep van het NGF-project.

2.3.2 Beheerraamwerk

Het Beheerraamwerk NGF is een nog jong document vastgesteld in 2025 dat de operationele uitwerking vastlegt van bestuurlijke afspraken tussen de Fondsbeheerders en de Ontvangende Ministers. Het primaire doel is het optimaliseren van de uitvoering. Het raamwerk beschrijft de rollen en verantwoordelijkheden aan de hand van een drie lijnen model. De Ontvangende Minister (tweede lijn) is politiek eindverantwoordelijk voor de uitvoering en rechtmatige besteding van de NGF-bijdrage conform afspraken, terwijl het Fondsbeheer (derde lijn) verantwoordelijk is voor het beschikbaar stellen van de middelen uit het NGF aan het departement op basis van advies van de onafhankelijke Adviescommissie.

Het beheerraamwerk beschrijft diverse processen die de interactie in de praktijk tussen de tweede en derde lijn regelen. Dit omvat het volgen van de voortgang via reguliere updategesprekken en werkbezoeken van de Adviescommissie; de monitoring en evaluatie, waaronder jaarlijkse monitoring met rapportage aan de Fondsbeheerders en het uitvoeren van Mid-Term Reviews en eindevaluaties; de procedures voor omzettingsverzoeken voor voorwaardelijke toekenningen en reserveringen, als ook voor de behandeling van significante wijzigingen. De Adviescommissie brengt advies uit over significante wijzigingen en het omzetten van een voorwaardelijke naar een definitieve toekenning. Het kabinet heeft adviezen altijd overgenomen. De onderbouwing voor deze besluitvorming is veelal gebaseerd op de PSA en de ToC van het project. Indien onenigheid ontstaat over bijvoorbeeld de significantie van wijzigingen of de kwaliteit van de uitvoering, beschrijft het raamwerk de ambtelijke escalatieladder om tot een oplossing te komen.

2.4 Werkwijze projecten

2.4.1 Generieke aspecten

Het proces dat NGF-projecten doorlopen, start met de voorbereiding en indiening van investeringsvoorstellen door departementen (vaak in samenwerking met consortia) of direct door veldpartijen (subsidieroute). De Adviescommissie beoordeelt de voorstellen op basis van vooraf vastgestelde criteria en randvoorwaarden, waaronder de ToC, en adviseert de Fondsbeheerders over toekenning, vaak in de vorm van (voorwaardelijke) toekenningen of reserveringen. De ToC is in de tweede ronde van het NGF geïntroduceerd, ter ondersteuning van de kwaliteit van voorstellen, met name waar het lastig is de effecten op het toekomstige duurzame verdienvermogen en maatschappelijke effecten kwantitatief in te schatten. Fondsbeheer legt een voorstel voor toekenning voor aan de Ministerraad. Na een positief besluit van de Ministerraad volgt, bij de departementale route, de financiële overboeking van NGF-middelen naar het ontvangende departement via de begrotingscyclus. Pas na parlementaire goedkeuring van de begroting kan de Ontvangende Minister (tweede lijn) het project (laten) uitvoeren en financiële verplichtingen aangaan middels instrumenten zoals subsidies, hierna start de uitvoeringsfase. Gedurende de uitvoering van de departementale projecten vindt monitoring plaats op basis van de PSA's, met jaarlijkse rapportage aan de Fondsbeheerders. De Adviescommissie adviseert over omzettingsverzoeken voor vervolfinanciering en kan ook bij significante wijzigingen om advies worden gevraagd. Ten slotte moet elk NGF-project na afronding een eindevaluatie ondergaan door een externe, onafhankelijke partij, waarbij de doelmatigheid en doeltreffendheid centraal staan.

2.4.2 Te onderscheiden categorieën van projecten

NGF-projecten vertonen aanzienlijke diversiteit in hun opzet. Er zijn twee hoofdcategorieën qua financieringsroute: de departementale route (48 van de 50 projecten) en de subsidieroute (2 projecten). De projecten zijn onder te verdelen in de pijlers kennisontwikkeling en onderzoek, ontwikkeling en innovatie. Projecten uit de departementale route hebben eigenaarschap van een ministerie dat verantwoordelijk is voor de uitvoering en instrumentkeuze, terwijl projecten uit de subsidieroute (Groeien met Groen Staal en Charging Energy Hubs) rechtstreeks middelen ontvangen via de Subsidieregeling NGF door RVO en geen formeel eigenaarschap van een vakminister hebben, hoewel de projecten wel binnen het beleidsterrein van een vakminister vallen.

Projecten variëren in omvang en looptijd, waarbij langjarige programmatische voorstellen (zoals GroenvermogenNL) een grotere tijdsinzet vergen van betrokken partijen dan minder omvangrijke projecten. Ook zijn er projecten met een voorwaardelijke toekenning of reservering, wat leidt tot een gefaseerde werkwijze met latere beoordelingsmomenten. De aard van de betrokken consortia en de rol van het departement verschillen sterk. Projecten op het gebied van Onderwijs en Kennisontwikkeling kennen bijvoorbeeld vaak een lagere cofinanciering vanuit private partijen vanwege hun publieke oriëntatie en focus op maatschappelijke baten. De betrokkenheid van consortia omvat ook een breed scala aan partijen, variërend van grootbedrijf en mkb tot universiteiten en stichtingen. Binnen deze consortia varieert de precieze verhouding tussen NGF-middelen en private bijdrage per thema en activiteit.

3 Knelpunten

3.1 Vooruitgang tot nu toe

Sinds de start van het NGF heeft het fonds zich zowel inhoudelijk als organisatorisch ontwikkeld. Belangrijke wijzigingen, zoals de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet Nationaal Groeifonds in 2022, hebben het fonds een wettelijke basis gegeven en veldpartijen in staat gesteld om zelf voorstellen in te dienen via de subsidieroute. Het beoordelingskader is aangescherpt met onder meer een bredere focus op duurzaam verdienvermogen en maatschappelijke effecten, en een structuur gebaseerd op een ToC-benadering. Deze aanpassingen hebben de onderbouwing en bewijslast van projecten versterkt.

Het NGF als lerende organisatie

Deze veranderingen en de wijzigingen die na elke ronde zijn aangebracht, markeren een breder leerproces binnen het NGF. De eerste rondes maakten duidelijk wat er nog ontbrak aan structuur, proces, samenwerking en duidelijkheid, waarna verbeteringen zijn doorgevoerd. Dit past bij de doelstelling van het NGF, dat zodanig is ingericht dat ervaringen worden benut voor leren en verbeteren.

Met het proces hoe tot de uitvoering van projecten te komen, is werkende weg veel verschillende ervaring op gedaan. De uitvoeringsfase van het NGF vraagt om nauwe samenwerking tussen departementen, uitvoerders en consortia. De eerste projecten van EZ en OCW konden snel starten, wat hen een voorsprong gaf in het omgaan met de NGF-systematiek. Tegelijkertijd moesten deze departementen door een steile leercurve in zowel de uitvoering als de toepassing van de NGF-systematiek: het ontwikkelen van grote, langjarige en innovatieve projecten bleek complexer dan vooraf voorzien.

De spanning tussen politieke ambitie en praktische uitvoering

In de beginperiode kreeg de uitvoeringsfase nog relatief weinig aandacht bij de uitwerking en indiening van de NGF-voorstellen. Politiek was er de wens om het NGF snel te lanceren en de eerste projecten te kunnen honoreren. Er is daarom meer aandacht uitgegaan naar de beoordeling van ingediende voorstellen en te weinig naar de feitelijke uitvoering van projecten. De overgang van goedkeuring naar uitvoering bleek vervolgens - mede daardoor - zwaarder dan voorzien: projecten kwamen traag van start, en de monitoring vergde veel tijd en expertise.

Resterende knelpunten in de departementale route

Hoewel veel knelpunten gaandeweg zijn opgelost en het lerend vermogen duidelijk zichtbaar is in latere rondes, blijven uitvoeringsvraagstukken een aandachtspunt. De oorzaken liggen zowel in ontwerpkeuzes van het NGF zoals vastgelegd in de Tijdelijke Wet NGF als in de manier waarop betrokken partijen organiseren, communiceren, verantwoorden en leren. De belangrijkste knelpunten, met name bij projecten via de departementale route, worden in het vervolg van dit hoofdstuk nader toegelicht. Het merendeel van de knelpunten houdt ook verband met de uitvoering van projecten die via de departementale route worden afgehandeld. Waar het de subsidieroute betreft, wordt dit expliciet aangegeven.

3.2 Knelpunten bij de uitvoering

De knelpunten die worden ervaren kunnen voortkomen uit de complexe begrotingssystematiek, onduidelijke rollen en de wisselwerking tussen de processen bij de overheid en de ruimte die consortia willen om hun rol te kunnen spelen.

3.2.1 Uitvoeringsproces complex en tijdrovend

Het NGF is ingericht als begrotingsfonds binnen de Rijksoverheid, met als doel via gerichte investeringen in kennis, innovatie en infrastructuur het duurzaam verdienvermogen van Nederland te versterken. De gekozen inrichting, zoals beschreven in par. 2.2, heeft waardevolle aspecten die te koppelen zijn aan democratische legitimatie, begrotingsdiscipline en rechtmatigheid. Tegelijkertijd brengt deze gekozen inrichting afruilen met zich mee tussen grip, flexibiliteit en uitvoeringsnelheid. Zo geldt dat het proces voorafgaand aan de indiening van voorstellen sneller kan verlopen dan bij een regulier subsidieproces, omdat de voorstellen niet zo in detail uitgewerkt hoeven te zijn als bij een reguliere subsidieaanvraag. De keerzijde van deze snelheid is dat de stap van uitwerking in het vervolproces wel nog moeten worden gezet. De adviezen die de Adviescommissie aan de hand van haar beoordelingscriteria geeft, zijn gericht op de kansen die de projecten hebben voor Nederland en de bevordering van het duurzaam verdienvermogen. De techniek van de overheidsregelgeving is daarbij niet het focuspunt van de Adviescommissie en de verantwoordelijkheid van het indiendend departement.

Waarborgen voor democratische legitimiteit en begrotingsdiscipline

Een voordeel van deze opzet is dat de democratische legitimiteit en begrotingsdiscipline wel hun plek krijgen in het proces. De vaststelling van de fondsbegroting door de Tweede Kamer en de rol van de Ministerraad bij toekenning van middelen dragen bij aan transparantie en verantwoording. De inzet van middelen via het NGF maakt het mogelijk om investeringen programmatisch te plannen, zonder dat deze direct opschuiven naar reguliere departementale uitgaven. Zo blijft er transparantie over welke middelen bestemd zijn voor langlopende groeiprojecten in plaats van kort-cyclische beleidsuitgaven.

Sturing, beheersbaarheid en rechtmatige inzet

De systematiek dwingt bovendien tot duidelijke doelformulering, governance-afspraken en een zorgvuldige onderbouwing van wijzigingen. Dit voorkomt *mission creep* (sluipende verandering van doelen) en zorgt voor mogelijkheden tot sturing tijdens de uitvoering, zodat publieke middelen proportioneel worden ingezet en kunnen worden bijgestuurd waar nodig.

Ook de systematiek van voorwaardelijke en fase-toekenningen versterkt de rechtvaardiging van publieke middelen: geld wordt pas definitief vrijgegeven als projecten aantoonbaar bijdragen aan de afgesproken doelen, wat de verantwoording richting burgers en parlement vergroot. Dit biedt flexibiliteit voor de Fondsbeheerders, houdt risico's beheersbaar en maakt het mogelijk tijdig bij te sturen op programma's indien nodig.

Knelpunten in de doorlooptijd en uitvoeringssnelheid

Het proces vanaf kabinetsbesluit tot aan de start van de uitvoering van NGF-projecten wordt echter wel als complex en tijdsintensief ervaren. Daarbij duurt het lang voordat projecten daadwerkelijk van start kunnen.

De huidige Rijksbegrotingssystematiek – waarbij pas na autorisatie van een begroting door de Kamers definitief duidelijk wordt of middelen ook daadwerkelijk kunnen worden uitgegeven – kan ertoe leiden dat betrokkenen pas maanden later kunnen starten met hun subsidieregeling.

Dit speelt met name bij de departementale route waarin vanaf het moment van overheveling van middelen naar de departementale begroting, de verantwoordelijkheid voor uitvoering en verstrekking van middelen bij het betrokken departement ligt. Juist het daaropvolgende proces kent veel stappen en besluitmomenten. Hierdoor duurt het vaak lang voordat projecten daadwerkelijk kunnen starten.

Operationele hindernissen bij de start en wijziging van projecten

1. Het oprichten en inrichten van een nieuwe juridische entiteit voor consortia binnen een project vergt veel werk en vormt daarmee een bron van vertraging. Bij de onderzochte projecten duurde het vaak lang tot er volledige duidelijkheid was over de definitieve inrichting van het project, waardoor een entiteit niet gelijk opgericht kon worden. Als er eenmaal duidelijkheid was over de nieuw op te richten entiteit, kostte het ook veel juridische en administratieve inspanning om de entiteit op te zetten. Aan veel (terechte) eisen moet worden voldaan als de overheid een nieuwe entiteit voor consortia wil oprichten of mede-oprichten.
2. Het proces naar het opzetten van een subsidieregeling en of maatwerkbeschikking vergt ook aanzienlijk veel tijd, expertise en capaciteit van departementen, uitvoerders en consortia. Dit komt mede door de complexe afstemming van juridische en beleidsmatige kaders. Voor maatwerkbeschikking geldt vaak gekscherend de regel *maatwerk is meer werk*. Daarbij zijn voorstellen vaak nog niet in detail uitgewerkt bij indiening waardoor bij het opzetten van een subsidieregeling, er nog veel werk aan de winkel is ook na indiening.
3. Als het project eenmaal gestart is, kunnen er vervolgens wederom *hiccups* zijn als er bijvoorbeeld wijzigingen nodig zijn. Wijzigingsverzoeken kennen een lange doorlooptijd – zeker in geval van maatwerk – doordat dit vaak een beleidsbeslissing vergt en bij significante wijzigingen in de regel ook advisering door de Adviescommissie.
4. Indien departementen aanspraak willen maken op de volgende tranche middelen bij een voorwaardelijke toekenning, heeft dit ook gevolgen voor de looptijd van een project. Elke faseovergang of significante wijziging vereist gedetailleerde toelichting vanuit het departement met behulp van consortium partijen en een nieuwe beoordeling door de Adviescommissie. Omdat dit proces mensenwerk is en organisatorisch vermogen vereist, kan dit de totale doorlooptijd van het gehele project merkbaar verlengen.

Verwachtingsmanagement en de overheidscontext

Dat het een langdurig en gedetailleerd proces is, heeft zijn reden, zoals eerder geschetst. Het is in het belang van de rechtmatigheid, democratische legitimatie en begrotingsdiscipline in de in wet en regelgeving vastgelegde overheidscontext. Naarmate departementen meer ervaring opdoen met het uitvoeren van projecten, loopt dit proces efficiënter en voortvarender, maar uit de gevoerde gesprekken komt dit punt wel nog vaak ter sprake. Vooral bij consortia kwam naar boven dat zij aan de start van het project de ervaring hadden onvoldoende op de hoogte te zijn van hoe dit proces is ingericht en wat er bij komt kijken om de toegekende middelen ook daadwerkelijk te verwerven.

Consortia hadden de verwachting dat het geld zeer snel na toekenning op hun rekening zou staan. Door de vertraging en onzekerheid die deze langere doorlooptijd met zich meebrengt, zeker bij voorwaardelijke toekenningen, werden private partijen die de verwachting hadden snel van de start te kunnen gaan ongeduldig en geprikkeld door het proces.

3.2.2 Complexe juridische uitwerking en herhaalde staatssteuntoetsen

Zorgvuldigheid met de staatssteuntoets is geboden omdat veel NGF-projecten op het snijvlak van publiek en privaat opereren en er hoge bedragen gemoeid zijn per project. Staatssteuntoetsen zijn bedoeld om oneerlijke concurrentie op de EU-markt te voorkomen. Subsidie die ongeoorloofd is verstrekt kan tot gevolg hebben dat de subsidie met rente moet worden teruggevorderd bij de betreffende partijen. Dat betekent dat een afgekeurde staatssteuntoets de geplande activiteiten binnen NGF-projecten en de realisatie van de doelstellingen van het project in gevaar brengt. Departementen hebben de verantwoordelijkheid te toetsen op staatssteun, voordat zij de middelen verstrekken, en voeren daarom na toekenning vanuit het NGF nog een toets uit op basis van gedetailleerdere gegevens over de activiteiten. Dit kan gevolgen hebben voor de geplande activiteiten en daarmee de realisatie van de doelstellingen van een NGF-project.

Maatwerk door ontbrekend kader

In tegenstelling tot reguliere subsidieregelingen ontbreekt bij de departementale route van het NGF vaak een vooraf vastgesteld kader waaraan getoetst kan worden. Hierdoor moeten juristen per project veel maatwerk leveren om de rechtmatigheid te borgen.

Informatiegat tussen voorstel en beschikking

Een belangrijke oorzaak voor vertraging is dat het initiële departementale investeringsvoorstel vaak nog te abstract is en niet direct te vertalen naar een juridische subsidiebeschikking. De informatie die nodig is voor een staatssteuntoets ontbreekt hierdoor vaak of is onvolledig in de vroege fase. Dit noodzaakt juridische afdelingen en uitvoerders om aanvullende informatie uit te vragen bij consortia, wat leidt tot iteratieve processen en wachttijden. Uitvoerders zoals RVO proberen consortia hierin te ontzorgen, maar constateren ook dat consortia soms strenger gehouden kunnen worden aan het tijdig en compleet aanleveren van de benodigde gegevens.

Ervaren dubbeling versus noodzakelijke toetsing

Er wordt door consortia ervaren dat er sprake is van dubbele toetsing. Vanuit het perspectief van de departementen is de toetsing door Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ) echter noodzakelijk vanwege de ministeriële verantwoordelijkheid en de financiële risico's die worden gelopen. Consortia voeren vervolgens vaak zelf ook nog een toets uit, omdat zij het financiële risico op terugvordering bij ongeoorloofde staatssteun willen en moeten uitsluiten. Hoewel de doelen (snel en verantwoord geld verstrekken) gelijk zijn, zorgen de verschillende verantwoordelijkheden in de keten voor een stapeling van toetsmomenten.

Herhaalde toetsing bij wijzigingen

Bij significante wijzigingen van projecten waarvoor subsidie is verleend, moet in bepaalde gevallen opnieuw naar staatssteun worden gekeken. Hoewel dit bijdraagt aan de legitimiteit, draagt dit in combinatie met de hierboven genoemde factoren bij aan de lange doorlooptijden van wijzigingsverzoeken.

3.2.3 Spanning tussen sturing en flexibiliteit

Er is een inherente spanning tussen de wens van het NGF om innovatieve projecten met het karakter *high risk, high gain* flexibiliteit te geven, en het detailniveau waarop gewenste prestaties worden vastgelegd in PSA zodat beter gestuurd kan worden op een doelmatige en doeltreffende besteding van NGF-middelen. Vervolgens wordt dat op diverse wijzen en op meerdere plekken gedaan.

Voor NGF-projecten die de departementale route doorlopen, worden Project Specifieke Afspraken (PSA) opgesteld tussen departement en Fondsbeheerder. In deze afspraken staat welke mijlpalen en KPI's worden gemonitord, en welke prestaties worden verwacht. Het departement zelf stuurt, mede aan de hand van de PSA en vanuit zijn eigen beleidsverantwoordelijkheid op de voortgang van de projecten, en het consortium zal in veel gevallen als hij dat voor zijn verantwoordelijkheid kan nemen ook zelf op de voortgang sturen.

Control en kansen kunnen elkaar bijten

Het hanteren van gedetailleerde uitwerkingen kan botsen met het innovatieve karakter van groeifondsprojecten, als dit de ruimte voor flexibel in spelen op kansen van consortia beperkt, bijvoorbeeld als KPI's niet meer aansluiten bij de stand van het project. Aanpassing in de projectuitwerkingen kan in de praktijk en is juist gewenst als dit bijdraagt aan het halen van de projectdoelen, maar het blijkt dat dit procestijd vergt.

Streefwaarden en KPI's

Het kan lastig zijn om bruikbare streefwaarden en KPI's vast te stellen, zeker in vroege innovatiestadia. Dit maakt het dan ook nog beperkt mogelijk om sterke conclusies te trekken over de voortgang van een project. Consortia zijn vaak ook zelf terughoudend met het geven van streefwaarden, uit angst voor het opstellen van onrealistische streefwaarden in een snel veranderende markt. Tegelijk: KPI's kunnen de noodzakelijke disciplinerende geven, ook in vroege stadia van innovatie, om meters te maken op dat wat gemeten kan worden.

Als KPI's, al dan niet onderdeel van de PSA, niet aansluiten bij de stand van een project, dan verliezen zij hun werking. Het omgekeerde is ook waar. Als tussen eerste, tweede en derde lijn consensus is over de juiste actuele KPI's, en daar ook de goede voortgang op wordt bereikt, dan kunnen de drie lijnen elkaar ondersteunen, en kan het subsidiariteitsprincipe gelden: wat goed meetbaar geborgd is in de eerste lijn, hoeft niet extra in de tweede lijn geborgd te worden, en wat goed geborgd is in de tweede lijn hoeft niet extra in de derde lijn te worden geborgd. Goede KPI's zijn belangrijk. Een goede KPI richt zich op de succesfactoren voor vergroting van het duurzaam verdienvermogen en is daarmee per definitie niet bureaucratisch maar marktgericht.

3.2.4 Het wiel wordt steeds opnieuw uitgevonden

Er is onvoldoende kennisdeling tussen projecten en departementen, waardoor vergelijkbare uitvoeringsvraagstukken meermaals apart van elkaar worden opgelost. Het gaat vooral over:

Beperkte kennisdeling

Sommige departementen en consortia hebben moeite om een goede evenknie te vinden bij andere departementen of consortia om van te leren en mee te sparren. Er zijn projecten waar kennisdeling wel een vast plek heeft in het geheel doordat partijen elkaar actief opzoeken. Dit zien we echter niet breed gebeuren bij alle departementen en consortia. Sommigen zoeken elkaar nadrukkelijk op, terwijl anderen nog veel zelfstandig bezig zijn met het opzetten en op gang brengen van hun project.

De Directie NGF faciliteert hier nu wel in door handvatten en handleidingen te delen, maar dit leidt niet perse tot het tot stand komen van een 'community of best practices'.

Uitvoerders

Uitvoerders, zoals RVO en DUS-I, hebben vaak weinig uitwisseling over hun werkwijzen, ondanks dat zij allebei NGF-projecten uitvoeren. Dit beperkt de mogelijkheid voor kennisdeling tussen de uitvoerders, terwijl in theorie te verwachten is dat uitvoerders juist veel van elkaar kunnen leren als het gaat om de uitvoering van NGF-projecten. Daarnaast wordt het wiel opnieuw uitgevonden bij het ontwerp van regelingen. De insteek van uitvoerders is om aan te sluiten bij bestaande regelingen, echter door specifieke wensen van consortia en departementen of door unieke kenmerken van een NGF-project valt de keuze toch vaker op een nieuwe regeling.

Governancestructuren

Een rode draad uit de gesprekken die uitgevoerd zijn in het kader van dit onderzoek is dat er nauwelijks gebruik wordt gemaakt van bestaande uitvoeringsstructuren. In plaats daarvan worden voor elk NGF-project nieuwe governance-vormen opgezet. Dat resulteert in sterk verschillende inrichtingen van NGF-projecten. Soms wordt een aparte, private stichting opgericht en in andere gevallen een programmabureau. Regelmatig laten zij zich vervolgens ondersteunen door externe bureaus die gespecialiseerd zijn op het grensvlak van overheden, innovatieve bedrijven en kennisinstellingen. Sommige departementen werken met RVO, DUS-I of NWO, anderen voeren het zelf uit. Deze keuzes verschillen per project en per departement, en vinden meestal hun oorzaak dat voor ieder project eigen wegen zijn bewandeld. Een standaardaanpak ontbreekt.

Deze variatie in werkwijze heeft tijd gekost. Niet iedere werkwijze is uiteindelijk even succesvol, en er ontstaat padafhankelijkheid. Ieder gaat voort op de ingeslagen weg. Betrokken partijen moeten daarbij, afhankelijk van de gekozen werkwijze, regelmatig opnieuw onderhandelen en afstemmen over rollen, verantwoordelijkheden en ontwerpkeuzes voor het wegzetten van de middelen. De structuren verschillen ook in hun mogelijkheden om te functioneren als spin in het web van het groeifondsprogramma. Dit kan ten koste gaan van de mogelijkheid om als ecosysteem synergievoordelen te behalen.

Een gebrek aan standaardisering leidt ook tot minder ruimte voor kruisbestuiving, al was het maar omdat de consortia veel tijd kwijt zijn om in hun eigen governance structuur hun eigen processen gaande te houden.

Bij departementen die alle NGF-projecten waarvoor zij verantwoordelijk zijn op dezelfde manier hebben ingericht, zoals bij OCW voor een groot deel geldt, leert de ervaring dat samenwerking en voortgang soepeler verloopt. Het zou nuttig zijn om na te gaan welke lessen hieruit te leren zijn omdat de praktijk laat zien dat niet alle governance modellen even makkelijk te realiseren zijn.

3.2.5 Complexiteit governance en rolverdeling

Bij de projectspecifieke inrichting van de governance is niet altijd aan de voorkant voldoende rekening gehouden met de gevolgen voor de uitvoering van de gemaakte keuzes. Bijvoorbeeld waar het gaat om de benodigde ambtelijke capaciteit en kwaliteit en het organisatorische vermogen dat nodig is om succesvol invulling te geven aan de ingerichte governance. Hierdoor kunnen organisaties of organisatieonderdelen niet altijd aan de verwachtingen van andere bij een project betrokken partijen voldoen.

De complexiteit van de maatschappelijke en economische uitdagingen waar de projecten zich op richten en alle betrokken partijen, vraagt om duidelijke rollen en verwachtingen over en weer. Om projecten optimaal te ondersteunen is er gewerkt aan een verduidelijking van de afspraken en spelregels bij beheer van projecten, door o.a. het beheerraamwerk op te stellen. Het beheerraamwerk bestond echter nog niet op het moment dat keuzes ten aanzien van de inrichting van de projecten werden gemaakt. Onduidelijkheid rond de governance, vooral rondom de Adviescommissie en stichtingen, heeft daardoor kunnen leiden tot spanningen en verwarring.

Adviescommissie: onduidelijkheid over rol en mandaat

Het is voor sommige departementen en consortia niet altijd helder wat de precieze rol is van de Adviescommissie NGF. De Adviescommissie heeft als taak om de Fondsbeheerders te adviseren over verzoeken van ontvangende ministers om voorwaardelijke toekenningen om te zetten en te adviseren bij verzoeken voor significante wijzigingen van projecten. De commissie kan daarbij ook adviseren om slechts een deel van de middelen vrij te geven en te adviseren onder welke omstandigheden de resterende middelen zouden moeten worden vrijgegeven. Ook heeft de adviescommissie als taak om te rapporteren over de voortgang en de kwaliteit van de uitvoering van projecten. Zij kan daarbij zaken signaleren, zowel op projectniveau als op portfolioniveau.

Maar de Adviescommissie stuurt de projecten niet aan: dat is de rol van de eerste (het consortium) en tweede lijn (het vakdepartement). De adviescommissie kan deze rol niet overnemen, ook niet als zij problemen signaleert bij een project.

De Adviescommissie kan dus – vanuit haar intrinsieke betrokkenheid bij het Groeifonds en de doelen die het nastreeft – zaken wel (proactief) signaleren, aanvullende voorwaarden stellen of een project intensiever volgen, maar zij moet ervoor waken dat de tweede lijn goed in positie blijft. De tweede lijn is voor consortia eerste aanspreekpunt, en daar wordt primair bewaakt of de uitvoering loopt en conform de doelstellingen is. De Adviescommissie kan die rol niet overnemen (en wil dat ook niet), wat niet wegneemt, dat zij – vanuit haar statuut en aansluiting bij de markt en kennisinstellingen – zaken in beweging kan zetten.

Consortia en autonomie

Het oprichten van een nieuwe entiteit is veel werk, wat past bij de omvang van de projecten die zich vaak nog in een zeer vroege fase van ontwikkeling bevinden. Consortia, vaak vertegenwoordigd door een programmabureau/penvoerder, zijn sterk betrokken bij het opstellen van voorstellen. Dat programmabureau of die penvoerder, speelt, tegen hun eigen verwachting in, in de uitvoeringsfase doorgaans een beperktere rol. Zo verwachten sommige consortia meer inzicht in de subsidiebeschikkingprocessen, zoals afgewezen subsidieaanvragen, maar dit is formeel vaak niet mogelijk, of niet mogelijk in de opzet die vooraf is gekozen. Het drielijnenmodel houdt een bepaalde rolverdeling in, maar in sommige gevallen overstijgen de ambities van de eerste lijn de grenzen van hun formele rol.

Monitoringstaak niet scherp en versnipperd

De monitoringstaak is niet scherp geknipt. Er is onduidelijkheid over wie precies voor welke monitoringstaken verantwoordelijk is, en op welke wetten of regelingen deze verwachtingen zijn gebaseerd. De Adviescommissie is niet voor monitoring als sturingsinstrument verantwoordelijk en heeft daarvoor ook niet de capaciteit. Zij doet slechts verslag en kan signaleren. De sturing zelf moet bij het departement (tweede lijn) en Fondsbeheer (derde lijn) liggen.

3.2.6 Verschillende opvattingen over rol uitvoerder

Er bestaat in voorkomende gevallen frictie tussen de consortia/stichtingen en de uitvoerders (RVO, DUS-I, ZonMW, NWO, etc.) over de betrokkenheid de rol van de uitvoerder.

RVO wordt door sommigen gezien als een subsidiefabriek, die eist dat alles gedetailleerd wordt uitgewerkt in beschikkingen. Tegelijkertijd streeft RVO er juist naar om – vanuit haar eigen doelstellingen – als partner mee te denken. In de praktijk wordt dit nog niet altijd ervaren, met als risico dat er een beeld ontstaat dat RVO een hindermacht is.

Bij de beoordeling van bijvoorbeeld open calls spelen RVO en DUS-I veelal een leidende rol om middelen via open, transparante procedures verantwoord te alloceren en daarmee ook staatssteunrisico's te voorkomen. Voor sommige programma's is de grondgedachte juist dat de programmapenvoerders als spin in het web van het programma hier graag meer grip op zouden willen hebben, dan mogelijk wordt gemaakt. Consortia willen inzicht in de redenen voor afwijzing van projecten om hun werk goed te kunnen doen, maar de uitvoerder mag informatie niet zomaar delen, tenzij de aanvrager expliciet toestemming geeft. Omgekeerd geldt dat een groeifondsvoorstel na vaststelling een beleidsprogramma van een departement is geworden, en daarmee het beleidsdepartement ook in de *lead* is. Soms zijn hier voorafgaand aan de start van een consortium of call afspraken over gemaakt, zodat het consortium haar rol kan spelen, maar soms ook niet. En dan is er regelmatig frustratie en ongemak.

De rol van de uitvoerder verschilt sterk afhankelijk van de betrokken partij en de gekozen governance-structuur. Ook varieert de werkwijze per type subsidiebeschikking. Dit leidt tot verschillen in ervaren grip over het project tussen betrokken partijen. Een deel hiervan is wellicht te wijten aan de aard van projecten bij departementen, zo wordt wel aangevoerd. Er is een onderscheid zichtbaar in de type projecten en hun veldpartijen binnen de consortia. Zo zijn er projecten met een consortium van marktpartijen waarin de uitvoerder een grote rol op zich neemt, terwijl er ook projecten zijn met consortia van vooral partijen uit de semi-publieke sector, waar de uitvoerder alleen helemaal aan het eind van de pijplijn de formele beschikkingen opmaakt, maar in de selectie geen enkele rol speelt. Deze verschillen kunnen gerechtvaardigd zijn, maar zijn niet tussen de uitvoerders in samenhang beoordeeld. Uitvoerders lijken weinig met elkaar te praten over good practices.

3.2.7 Ambtelijke capaciteitsverschillen

De voortgang van projecten is sterk afhankelijk van de capaciteit, ervaring en het gevoel van urgentie van het ontvangende departement.

Capaciteitsgebrek

Sommige departementen hebben te weinig ambtelijke capaciteit of expertise (zoals projectmanagementvaardigheden) om de enorme en complexe NGF-projecten goed te begeleiden. Bijvoorbeeld: voor de begeleiding voor een van de meest omvangrijke NGF-projecten, was slechts 1,5 fte beschikbaar.

Capaciteitsverschillen en soms nog maar korte ervaring bij betrokkenen in de tweede lijn kunnen verschil maken in de efficiënte en effectieve uitvoering van een groeifondsproject. Adequate, gespecialiseerde ondersteuning is wenselijk om vertragingen te voorkomen, juridische risico's te beheersen en de doelstellingen van het fonds effectief te realiseren.

De uitvoering van projecten binnen het NGF vereist specifieke ambtelijke expertise en capaciteit, omdat het fonds programmatische, vaak innovatieve investeringen in samenwerking met marktpartijen ondersteunt.

Dat vraagt betrokkenheid op inhoud, en ook op organisatie. Dan kan een project floreren, en kan het ook goed bijdragen aan de beleidsdoelen van het departement. Uit de interviews met departementen en consortia blijkt dat de beschikbare capaciteit en expertise sterk varieert per vakdepartement en project.

Capaciteitsgebrek bij ondersteuning van uitvoering

De Directie NGF is vaak de *go-to* bij problemen van departementen, maar heeft in de praktijk onvoldoende capaciteit of mandaat om de uitvoering te ondersteunen en te sturen. Vakdepartementen hebben de vrijheid en verantwoordelijkheid om hun eigen capaciteit en expertise per NGF-project in te richten. Dit beïnvloedt de kwaliteit van de uitvoering en de mogelijkheid om adequaat toezicht te houden op rechtmatigheid en begrotingsconformiteit. Gesprekspartners benadrukken dat NGF-projecten een combinatie van beleidsinhoudelijke kennis, financiële en juridische expertise vereisen; onvoldoende capaciteit kan leiden tot vertraging en operationele knelpunten. Ook bij de uitvoering is capaciteit een potentieel knelpunt, mede afhankelijk van hoe de taken tussen beleid en uitvoering zijn verdeeld.

Rolopvatting

Door uitval of gebrek aan sturing bij een departement kan een departementaal project los komen te staan van het departement. Ook kan de tweede lijn, het departement, te vereenzelvigd raken met een project, en daardoor niet voldoende de kritische monitoringrol op zich nemen.

De complexe governance van het NGF (veel verschillende partijen) vraagt om actieve coördinatie en kennisdeling. Ervaren ambtelijke ondersteuning blijkt cruciaal voor het managen van complexiteit in de uitvoering. Gesprekspartners geven aan dat een aantal goed toegeruste fte's per project, bij voorkeur met ervaring in programmatisch werken en subsidiebeheer, bijdraagt aan betere afstemming tussen beleid, Fondsbeheer en uitvoerders. Dit helpt tevens bij het opbouwen van vertrouwen bij consortia en marktpartijen en bij het stroomlijnen van processen rond maatwerkbeschikkingen, staatssteuntoetsen en begrotingsdoorvoer.

3.2.8 Cultuur niet gericht op langetermijndoelen en kennisdeling

Het leren van fouten en successen is zichtbaar in de aanpassingen tussen rondes, maar het systematisch vastleggen en benutten van deze lessen verdient nog aandacht.

Ad hoc kennisdeling

EZ heeft op basis van de ervaring in de eerste rondes geleerde lessen vastgelegd in handvatten voor beleidsdirecties die NGF-projecten beheren. Hoewel deze handvatten van toegevoegde waarde zijn geweest vindt er geen structurele interdepartementale kennisdeling plaats.

Cultuur

De meest kritische geïnterviewden spreken van een cultuur bij departementen waarbij het resultaat ondergeschikt lijkt te zijn aan het proces, wat het zelflerend vermogen zou beperken en leidt tot verkeerd gestelde prioriteiten met het oog op de langetermijndoelen van het NGF. Omgekeerd wordt ook wel opgemerkt dat consortia zich meer zouden kunnen inleven in overheidsprocessen en tijdig een helpende hand kunnen zoeken bij problemen die zij gaande weg ervaren.

De projecten van het NGF en de betrokken organisatieonderdelen werken in hoge mate autonoom. Hierdoor vindt er weinig kennisdeling plaats tussen die projecten onderling en tussen de organisatiedelen.

Dit zijn gemiste kansen omdat lessen die geleerd worden in het ene project, onvoldoende worden toegepast in andere projecten die mogelijk tegen dezelfde uitdagingen aanhikken. Project-overstijgende kruisbestuiving sessies die dit faciliteren zou de uitwisseling tussen projecten faciliteren en bevorderen. Dit type sessie wordt op initiatief van consortia en door Directie NGF georganiseerd, maar de uitdaging ligt in het borgen van kennisdeling op lange termijn. Bovendien kan het gebrek aan brede kennisdeling een knelpunt vormen voor het trekken van generieke lessen, die bruikbaar zijn voor eventuele toekomstige fondsen of investeringsvehikels.

3.3 Conclusie

Sinds de start van het NGF is duidelijk zichtbaar hoe het fonds stap voor stap verbeteringen heeft kunnen doorzetten naar mate meer praktijkervaring is opgedaan. De invoering van de Tijdelijke Wet, de aanscherping van het beoordelingskader en de introductie van de ToC markeren een bredere ontwikkeling van een lerend fonds. Tegelijkertijd laat de uitvoeringsfase zien dat het NGF een uniek en complex fonds is dat worstelt met nieuwe vormen van publieke private samenwerking, governance, capaciteit en de gewenste mate van rechtmatigheid en verantwoording in een snel ontwikkelde innovatief speelveld.

Uit de verzamelde knelpunten is te zien dat het op gang brengen van departementale NGF-projecten veel stappen, expertise, samenwerking en capaciteit vereisen. Deze stappen en toetsen van de huidige rijksbrede processen, beleidsmatige- en juridische kaders en samenwerkingsstructuren, zijn te verdedigen omdat rechtmatigheid en verantwoording belangrijk is, maar de huidige kaders stroken niet altijd met de snelheid waarmee consortia partijen aan de slag willen gaan. Dit leidt ertoe dat projecten in sommige gevallen traag op stoom komen en dat betrokken partijen moeite hebben om de benodigde flexibiliteit en continuïteit te borgen.

Het NGF wordt ook niet altijd goed begrepen door consortia. De keuze voor de systematiek als begrotingsfonds met grote programmatische voorstellen is een systeem dat een flinke doorlooptijd met checks and balances met zich meebrengt. De verwachtingen van departementen, uitvoerders en consortia stonden niet altijd op één lijn. Daarbij maakten de complexe governance en uiteenlopende governance modellen binnen het NGF en tussen projecten dat er veel stuurlui op het schip en aan de wal stonden en rollen onduidelijk waren. De onbekendheid van het (nog recente) beheerraamwerk onder departementen, consortia en uitvoerders maakt dat de verwarring over wie mag sturen en wie verantwoordelijk is in de praktijk nog niet opgelost is.

De voortgang van de uitvoering van NGF-projecten wordt in belangrijke mate ook bepaald door de beschikbare expertise, capaciteiten en cultuur binnen en tussen de projecten. Uit de gesprekken kwam naar voren dat er ambtelijke capaciteitsverschillen liggen tussen departementen. Daarnaast blijkt dat de cultuur rondom het NGF nog veelal gericht is op proces en minder op structureel leren en de samenwerking om van het NGF als geheel een succes te maken. Tot slot, was de focus in de beginfase van het NGF vooral gericht op beoordeling van voorstellen en toekenning van middelen terwijl er minder aandacht aan de voorkant was voor de governance, beheer en uitvoering.

Het NGF biedt enorme kansen om een impuls te geven aan innovatieve projecten en bij te dragen aan het duurzaam verdienvermogen van de Nederlandse economie. De volledige potentie en impact van het fonds komt echter pas volledig tot haar recht wanneer de uitvoering voldoende aandacht krijgt zodat kansen verzilverd worden.

Dit vraagt om voldoende capaciteit, duidelijke spelregels en kaders, goede kennisdeling tussen projecten en een sterke cultuur van het gezamenlijk een succes maken van het NGF.

4 Aanbevelingen

De aanbevelingen zijn onderverdeeld in oplossingsrichtingen voor nu (4.1 t/m 4.6) en oplossingen voor een volgende financieringsronde (4.7). De nummers bij de acties verwijzen naar de samengevatte aanbevelingen, zoals weergegeven in de tabel in par. 4.8.

4.1 Versterk de uitvoeringscultuur

De huidige cultuur rondom en binnen het NGF wordt deels ervaren als een belemmering voor het tijdig realiseren van resultaten. De terechte aandacht voor rechtmatigheid en bureaucratische processen domineert momenteel, ten koste van de focus op de langetermijndoelen (ToC) en het duurzaam verdienvermogen. Om de ambitieuze doelstellingen te behalen is een cultuuromslag nodig: van een nadruk op verantwoording en korte termijn hoepels naar een cultuur van wendbaarheid, synergie en enablement. Dit kan niet van bovenaf worden opgelegd, maar vraagt om gezamenlijkheid waarin de uitvoering centraal staat.

Institutionaliseer snelle leercycli en flexibiliteit

Innovatieve projecten brengen inherente onzekerheid met zich mee. De huidige stap van kennisdelen naar 'aanpassen in de uitvoering' verloopt te traag. Er is een verschuiving nodig waarbij onzekerheid niet leidt tot meer regels, maar tot gezamenlijk zoeken naar oplossingen binnen de kaders.

- **Actie 1.1:** Benut de PSA als een levend instrument. Formaliseer dat wijzigingen in de PSA op basis van voortschrijdend inzicht of tegenvallers een standaardproces is, mits de hoofddoelstelling overeind blijft. Richt overleggen tussen de eerste, tweede en derde lijn zo in dat ze gaan over 'learning loops' (wat werkt niet en hoe passen we het aan?) in plaats van enkel verantwoording.
- **Doel:** Het versnellen van de feedbackloop zorgt dat lessen uit de praktijk direct leiden tot aanpassingen in werkwijzen. De spanning tussen controle en flexibiliteit wordt hanteerbaar gemaakt door de focus te verleggen van beoordelen naar mogelijk maken.

Stuur strategisch op synergie en eigenaarschap

NGF-projecten vertonen in potentie veel samenhang, maar worden in de praktijk vaak als losse projecten aangestuurd. Er ligt een groot onbenut potentieel om, nu de ecosystemen operationeel zijn, vanuit de departementen actiever te sturen op dwarsdoorsnijdende thema's zoals Human Capital, digitale platforms en inbedding in ander beleid.

- **Actie 1.2:** De tweede en derde lijn (Directie NGF en departementen) moeten op strategisch niveau sturen op synergie tussen projecten en harmonisatie van uitvoering. Maak dit een vast agendapunt voor het (top-)management. Hierbij dient een heldere rolverdeling te worden gehanteerd: de inhoudelijke communicatie en samenhang ligt bij de indienende departementen en consortia (bijv. door rollen als 'trekker' expliciet te maken), terwijl Fondsbeheer/Staf communiceert over de bredere effectiviteit van de ingezette middelen zonder in de projectinhoud te treden.

- **Doel:** Door synergie actief te organiseren wordt voorkomen dat het eigenaarschap verwaterd en wordt de gezamenlijke impact op de overkoepelende NGF-doelen vergroot.

Los structurele knelpunten centraal op

Projecten lopen vaak tegen vergelijkbare muren aan, zoals staatssteunvraagstukken, governance-perikelen of interpretaties van kaders. Momenteel worden deze vaak ad hoc per project bevochten.

- **Actie 1.3:** Laat de Directie NGF een actieve issuelijst bijhouden van uitdagingen waar projecten tegenaan lopen. Koppel operationele knelpunten direct terug naar de derde lijn. Breng betrokken projecten samen als zij tegen dezelfde issues aanlopen en forceer generieke oplossingen voor het hele portfolio.
- **Doel:** Door structurele belemmeringen als systeemfout aan te pakken in plaats van als incident, wordt voorkomen dat elk project het wiel opnieuw moet uitvinden en wordt de uitvoeringssnelheid verhoogd.

Implementatie van deze aanbeveling helpt bij het oplossen van knelpunt 3.2.3 – *Spanning tussen sturing en flexibiliteit* en 3.2.8 – *Cultuur niet gericht op langetermijndoelen en kennisdeling*.

4.2 Versterk de tweede lijn

De Ontvangende Minister (de tweede lijn) is politiek en financieel eindverantwoordelijk voor de besteding van de NGF-bijdrage. Daarmee heeft de tweede lijn een centrale rol in het beheer, zoals de jaarlijkse monitoring van risico's en voortgang. In de praktijk blijkt deze rol onder druk te staan door knelpunten in capaciteit en senioriteit. Om het beleidseigenaarschap echt waar te maken, moet de tweede lijn niet alleen administratief beheren, maar ook strategisch kunnen sturen. Dit vereist dat de projectverantwoordelijke een eigenstandige beoordeling kan maken van de projecten, de governance en de strategische context.

Borg voldoende capaciteit en senioriteit per project

Een sterke tweede lijn staat of valt met de mensen die er zitten. Het NGF Beheerraamwerk schat de benodigde inzet tussen de 0,5 en 5 fte, maar dit is geen automatisme. Bovendien vereist het contact met consortia en externe partners vaak zwaar kaliber gesprekspartners.

- **Actie 2.1:** Analyseer per project de benodigde inzet voor de implementatie van het Beheerraamwerk. Stel concreet vast welke competenties, hoeveel fte en welk niveau van senioriteit nodig zijn om als volwaardig gesprekspartner op te treden. Analyseer hierbij het ecosysteem van het project om gezamenlijk de rollen en samenwerkingsvorm vast te leggen.
- Het is mogelijk om uitvoeringskosten onder de begroting van het NGF-project onder te brengen. Dit gebeurt slechts bij enkele projecten.
- **Doel:** Dit zorgt er voor dat de tweede lijn, departement en eventuele uitvoerder, hun rol kunnen spelen.

Scherp de governance en rolverdeling periodiek aan

Voorkomen moet worden dat departement en de uitvoerder dubbelingen in werk hebben, dan wel er gaten vallen.

- **Actie 2.2:** Evalueer per project of de gekozen inrichting van de aansturing passend is bij de huidige fase, inclusief de taakverdeling tussen departement en uitvoerder. Bewuste keuzes maken dat de aansturing op scherp blijft.
- **Doel:** Dit voorkomt half of dubbel werk en onduidelijkheid over mandaten. Het zorgt ervoor dat de governance meebeweegt met de volwassenheid van het project, en dat de schaarse capaciteit efficiënt wordt ingezet.

Maak beleidseigenaarschap concreet door eigenstandige toetsing

Het departement moet voorkomen dat het enkel volgend is aan de rapportages van het project. Eigenaarschap betekent actief toetsen of de beoogde impact nog realistisch is in een veranderende wereld.

- **Actie 2.3:** Stel de projectverantwoordelijke in staat (en geef de opdracht) om een eigenstandige beoordeling uit te voeren van de voortgang. Hierbij moet niet alleen naar de interne projectresultaten worden gekeken, maar ook naar de strategische context, zoals marktontwikkelingen en flankerend beleid.
- **Doel:** Dit waarborgt dat de focus blijft liggen op de NGF-doelstellingen (duurzaam verdienvermogen) en dat er tijdig wordt bijgestuurd als de maatschappelijke of economische realiteit verandert.

Organiseer de in control-check vanuit management en Fondsbeheer

Gezien de grote budgettaire belangen mag de sturing niet vrijblijvend zijn. Het (top)management en Fondsbeheer (DGED) hebben een rol om de tweede lijn scherp te houden.

- **Actie 2.4:** Fondsbeheer (DGED) moet actief het gesprek voeren met de departementen over de vraag of zij in control zijn met betrekking tot de gemaakte afspraken, de daadwerkelijk belegde fte's en de voortgang op het hogere doel.
- **Doel:** Dit creëert een 'stok achter de deur' om te zorgen dat de benodigde capaciteit niet wordt wegbezuinigd of verwaterd, en dat het management zich committeert aan de uitvoering van het beheer.

Voer een takenanalyse uit van de Directie NGF

In de Directie NGF heeft inmiddels een verschuiving plaatsgevonden van focus op nieuwe NGF-voorstellen naar focus op de bestaande portefeuille aan NGF-projecten. Dit heeft nieuwe kwaliteiten en capaciteiten gevraagd die noodzakelijk blijven, waaronder een intensievere wisselwerking tussen de tweede en derde lijn. Het is tegelijk niet ondenkbaar dat het speelveld van de directie na de kabinetsformatie verder verandert.

- **Actie 2.5:** Maak tijdig een takenanalyse van de Directie NGF en kwantificeer en kwalificeer de benodigde capaciteit voor de komende jaren.
- **Doel:** Continuïteit en strategische wendbaarheid van Directie NGF te borgen zodat zij met voldoende capaciteit nieuwe en bestaande taken kunnen blijven uitvoeren.

Implementatie van deze aanbeveling helpt bij het oplossen van knelpunt 3.2.7 – *Ambtelijke capaciteitsverschillen* door per project capaciteitsknelpunten inzichtelijk te maken en aan te pakken.

4.3 Betrek management meer bij het NGF

Betrokkenheid van het management is essentieel voor draagvlak en het oplossen van knelpunten, maar vooral ook voor het realiseren van impact tijdens de looptijd van NGF-projecten. De ervaring van de afgelopen jaren was dat een breed, generiek overleg (zoals een Interdepartementaal Overleg) over uitvoeringszaken niet effectief was. Directeuren en DG's kwamen aan tafel voor besluitvorming over nieuwe kaders, omzettingsverzoeken of significante wijzigingen, maar een breed overleg over beheer en uitvoering leek daar niet goed bij te passen. Om het (top)management toch effectief te betrekken bij de voortgang en sturing, is een gerichtere, bilaterale aanpak nodig.

Waardeer twee kwartaaloverleggen op naar directieniveau

De Directie NGF voert momenteel elk kwartaal gesprekken met de departementen op medewerkersniveau.

- **Actie 3.1:** Maak van twee van deze kwartaaloverleggen per jaar een formeel directie overleg tussen Directie NGF en de specifieke directie(s) van het ontvangende departement (overleg op directieniveau). Met het oog op beheersbaar maken van de bijbehorende workload aan de kant van de Directie NGF kan clustering van projecten daarbij nodig zijn. Een systematische en sluitende aanpak op directieniveau is in ieder geval wenselijk.
- **Rol:** De Directie NGF zit hierbij aan tafel in de rol van budgethouder. De insteek is niet om op de stoel van de uitvoering te gaan zitten, maar om het gesprek te voeren over de vraag of het departement in control is, of er adequate invulling wordt gegeven aan de PSA en het Beheerraamwerk, en om op inhoud de voortgang in relatie tot de doelen van het NGF te bespreken.
- **Doel:** Dit zorgt voor wederzijds commitment en binding en maakt het mogelijk om *eerder* en *eerder* het gesprek te voeren over risico's en de noodzaak tot bijsturing, voordat problemen escaleren.

Gebruik de rode draden uit het jaarverslag als strategisch haakje

De Adviescommissie rapporteert jaarlijks over de voortgang. Hierin worden, ook nu al, projectoverstijgende observaties (rode draden) opgenomen.

- **Actie 3.2:** Gebruik deze rode draden uit het jaarverslag als vast agendapunt voor de twee kwartaalgesprekken op directieniveau (agendering respectievelijk voortgang). Als er constatering wordt gedaan die het individuele project overstijgt, dwingt dit om op strategisch niveau te organiseren hoe hiermee om te gaan.
- **Doel:** Dit tilt het gesprek boven de operationele details uit en borgt dat generieke aanbevelingen (bijvoorbeeld over human capital of valorisatie) daadwerkelijk opvolging krijgen en er ook op directieniveau op gestuurd wordt.

Verduidelijk de escalatielijnen

Uitvoeringsvraagstukken kunnen primair op medewerker niveau worden opgelost. Echter, als er inhoudelijke sturing nodig is of blokkades geslecht moeten worden (bijvoorbeeld rondom capaciteit), is een snelle escalatielijnen noodzakelijk.

- **Actie 3.3:** Benut de escalatieladder uit het beheerraamwerk actiever door deze bilateraal in te zetten. Vermijd brede gremia voor uitvoeringskwesties, aangezien individuele afstemming met verantwoordelijke directeuren in de praktijk effectiever blijkt voor het borgen van commitment en voortgang.

Implementatie van deze aanbeveling helpt bij het oplossen van knelpunt 3.2.7 – *Ambtelijke capaciteitsverschillen* en knelpunt 3.2.8. – *Cultuur niet gericht op langetermijndoelen en kennisdeling*.

4.4 Maak het beheerraamwerk levend

Het nog jonge beheerraamwerk NGF beschrijft de bestuurlijke afspraken en de rollen van de tweede en derde lijn, en beperkt de rol van de eerste lijn. In de praktijk blijkt dit kader nog onvoldoende te leven buiten de Directie NGF. Onbekendheid met de rollen en procedures leidt tot onnodige wrijving, vertraging en misverstanden. Om de effectiviteit van projecten te vergroten, moet de stap worden gemaakt van het hebben van een kader op papier naar de praktische toepassing ervan in de dagelijkse werkelijkheid van departementen en consortia.

Van papier naar praktijk

Een statisch document rondsturen is onvoldoende om gedrag te veranderen. Er is behoefte aan een actieve vertaalslag die het kader toegankelijk en bruikbaar maakt voor de mensen die er dagelijks mee moeten werken.

- **Actie 4.1:** Stel een concreet disseminatie- en implementatieplan op. Focus hierbij niet op 'zenden', maar op het vergroten van de toepasbaarheid. Ontwikkel laagdrempelige hulpmiddelen en organiseer instructieve momenten, zoals webinars of sessies, om coördinatoren en projectleiders wegwijs te maken in de materie.
- **Doel:** Door het beheerraamwerk intuïtiever te maken, worden processen geüniformeerd en neemt de handelingssnelheid toe. Betrokkenen weten wat er van hen verwacht wordt, wat ruis op de lijn voorkomt.

Verdiep de samenwerking door dialoog en verwachttingsmanagement

Regels en kaders landen pas als er een gedeeld begrip is van de achterliggende processen. Dit vraagt om interactie en eerlijkheid over de weerbarstigheid van overheidsprocessen.

- **Actie 4.2:** Organiseer interactieve sessies per departement waarin de dialoog centraal staat: hoe vullen we onze rol in het beheer in? Gebruik hierbij *good practices* van departementen waar processen al goed lopen als inspiratie. Combineer dit met actief verwachttingsmanagement vanuit de Directie NGF/Fondsbeheer over lange doorlooptijden (begrotingsprocessen, parlementaire goedkeuring).
- **Doel:** Dit schept duidelijkheid over het onderscheid tussen legitieme vertraging (horend bij complexe procedures) en situaties die escalatie vereisen. Hierdoor kunnen partijen tijdig aan de bel trekken als het echt stukt, maar ontstaat er geen onnodige frictie wanneer processen simpelweg de normale (bureaucratische) tijd vergen.

Implementatie van deze aanbeveling helpt bij het oplossen van knelpunt 3.2.5 – *Complexiteit governance en rolverdeling* door de bekendheid van het Beheerraamwerk te vergroten en zo de aandacht meer te richten op beheer en uitvoering.

4.5 Stroomlijn proces staatssteuntoets

Het volledig centraliseren van de staatssteuntoets bij één partij is, gezien de ministeriële verantwoordelijkheid voor de eigen begroting, juridisch complex en niet altijd wenselijk. Om de ervaren vertraging en inefficiëntie toch op te lossen, moet de focus liggen op het stroomlijnen van het proces en het overbruggen van het gat tussen het abstracte investeringsvoorstel en de concrete steunverlening of beschikking.

Introduceer een pre-scan

De grootste vertraging ontstaat doordat de informatie in het investeringsvoorstel vaak nog onvoldoende is voor een juridische toets. Pas bij het opstellen van de beschikking blijkt dan dat cruciale informatie ontbreekt.

- **Actie 5.1:** Voer een formele pre-scan in zodra een project (voorwaardelijk) is toegekend. In deze fase identificeren juristen van de juridische directies van diverse departementen en de uitvoerders gezamenlijk de blinde vlekken. Vertaal het abstracte voorstel direct naar een concrete informatie-uitvraag (huiswerkopdracht) voor het consortium.
- **Doel:** Door aan de voorkant het huiswerk te definiëren, wordt voorkomen dat het proces aan de achterkant vastloopt op ontbrekende data.

Verduidelijk de rolverdeling en verwachtingen

De perceptie van dubbel werk en de iteratieve *ping-pong* van vragen en antwoorden zorgen voor ongemak bij zowel overheid als consortia.

- **Actie 5.2:** Maak vooraf expliciet welke gegevens (zoals budgetmemo of specifieke kaders) noodzakelijk zijn en houd consortia, mede op basis van de pre-scan, strakker aan deze informatieverplichting.
- **Doel:** Door de eisen aan de voorkant helder te stellen, wordt het heen-en-weer sturen van vragen geminimaliseerd en wordt de doorlooptijd van het beschikkingstraject verkort.

Uniformeer de werkwijze via procesafspraken

Hoewel departementen hun eigen verantwoordelijkheid behouden, leidt de huidige variatie in aanpak tot efficiency verlies. Consortia moeten niet afhankelijk zijn van welk departement toevallig de penvoerder is.

- **Actie 5.3:** Leg, zo mogelijk via het bestaande interdepartementale staatssteunoverleg, procesafspraken vast tussen de beleidsdepartementen, de diverse WJZ directies en uitvoerders over de interpretatieruimte en de risico-afweging. Creëer een uniforme NGF-werkwijze waarin expertise gedeeld wordt.
- **Doel:** Dit harmoniseert de wijze van toetsing en voorkomt dat departementen met minder staatssteunexpertise het wiel opnieuw moeten uitvinden of onnodig naar elkaar gaan verwijzen.

Implementatie van deze aanbeveling helpt bij het oplossen van knelpunt 3.2.2 – *Complexe juridische uitwerking en herhaalde staatssteuntoetsen* door dubbele staatssteuntoetsen tegen te gaan.

4.6 Optimaliseer informatiepositie consortia

Hoewel de programmapenvoerder binnen een consortium vaak de inhoudelijke regie voert over het groeifondsproject, is het verlenen van subsidie een taak van de overheid en zijn zij daarom voor de uitvoering van subsidieregelingen (calls) in de regel afhankelijk van organisaties zoals RVO of NWO. In de praktijk leidt dit tot een informatiegat: vanwege privacyregels en concurrentiegevoeligheid ontvangen consortia vaak geen of slechts beperkte inzage in de uitkomsten (wie diende in, wat was de kwaliteit, waarom toegekend of afgewezen?). Dit belemmert hen in hun kerntaak als ecosysteembouwer. Tegelijkertijd leidt onduidelijkheid over wie de inhoudelijke beoordeling doet tot risico's op dubbel werk.

Dicht de informatiekloof ten behoeve van het ecosysteem

Consortia hebben marktinformatie nodig om partijen aan elkaar te verbinden en toekomstige calls beter te laten aansluiten op de behoefte.

- **Actie 6.1:** Onderzoek bij projecten waar dit nog speelt hoe consortia beter betrokken kunnen worden bij calls. Regel, waar mogelijk, via verwerkingsovereenkomsten dat consortia inzicht krijgen in de data (inzendingen, afwijzingsgronden), zonder dat de onafhankelijkheid van de beoordeling of de vertrouwelijkheid van bedrijfsgeheimen van marktpartijen in het geding komt. Overigens was dit onderdeel van de Bestuurlijke Afspraken voor departementale investeringsvoorstellen voor de vierde ronde NGF, de ronde die geen doorgang heeft gevonden, en geldt het voor nieuwe projecten.
- **Doel:** Door deze informatie te delen, kunnen consortia hun rol als verbinder waarmaken en sturen op een sterker ecosysteem.

Ondersteun consortia in de gehele uitvoeringscyclus

Programmapenvoerders kunnen vanuit het departement of de uitvoerder geholpen worden beter in positie te komen. Hiervoor zijn verschillende mogelijkheden denkbaar: ondersteuning consortium bij het maken van keuzes rondom thematische afbakening, beoordelingscriteria, de inzet van experts of workshops, matchmakingmomenten ter inhoudelijke verrijking en betrekking nieuwe veldpartijen, en kennisdelingssessies.

- **Actie 6.2:** Implementeer een ondersteuningsmodel dat aansluit op de drie fasen van het uitvoeringsproces: betrokkenheid bij de inrichting van het project en selectiemethode (vooraf), organiseer workshops en matchmaking-sessies voor ecosysteemversterking (tijdens) en richt een structurele vorm van kennisdeling op overkoepelend niveau op voor actieve bijsturing en voortgangsbewaking (na).
- *Suggestie voor het opdoen van inspiratie:* NWO beschikt over uitgebreide ervaring met het professioneel ondersteunen van consortia en het juridisch verantwoord ontsluiten van procesinformatie.
- **Doel:** Door consortia procesmatig te versterken, worden rollen en verwachtingen verduidelijkt en de informatiepositie verbeterd, wat leidt tot een effectievere uitvoering en een grotere strategische fit.

Implementatie van deze aanbeveling helpt bij het oplossen van knelpunt 3.2.6 – *Verskillende opvattingen over rol uitvoerder* door de rol van de uitvoerder beter aan te laten sluiten op de behoefte van consortia en vakdepartement.

4.7 Voor een nieuwe financieringsronde

4.7.1 Kennisborging vanaf het begin inregelen

Gedurende de looptijd van het NGF wordt enorme kennis en ervaring opgedaan, zowel over de inhoud van innovatieprojecten als over de effectieve organisatie van overheidsinterventies voor het verdienvermogen. Hoewel er via monitoring en evaluaties al veel informatie wordt verzameld, gaat structurele kennisdeling niet vanzelf. Het risico bestaat dat lessen versnipperd blijven of verloren gaan. Het is cruciaal om deze inzichten institutioneel te borgen, zodat de overheid leert hoe zij het verdienvermogen effectief kan stimuleren en deze lessen meeneemt naar de toekomst.

Institutionaliseer het geheugen van het fonds

Er wordt momenteel al geëvalueerd, maar de stap van rapporteren naar institutioneel leren vraagt extra aandacht. Te voorkomen is dat bij een volgend fonds het wiel (of vele wielen) opnieuw wordt uitgevonden.

- **Actie 7.1:** Verzamel en documenteer systematisch de *lessons learned* over wat wel en niet werkt in de publiek-private samenwerking en governance. Plaats de lessen vanuit het NGF in de context van het bredere kennis- en innovatiebeleid. Maak van de losse evaluaties een toegankelijke kennisbank voor toekomstig beleid.
- **Doel:** Dit bouwt een structureel kennisfundament op (institutioneel geheugen), waardoor toekomstige initiatieven kunnen starten vanaf een hoger niveau van volwassenheid.

Prioriteer uitvoerbaarheid in de ontwerpfase

Bij de opzet van nieuwe rondes of fondsen kan politieke haast het van zorgvuldige inrichting winnen. Dit leidt tot improvisatie en soms tot reparatiewerk achteraf. Een robuuste uitvoering begint aan de tekentafel en vergt een proactieve rol van het indienend departement om aan de voorkant al zo concreet mogelijk te worden over de uitvoerbaarheid en de verwachtingen hierover te managen.

- **Actie 7.2:** Betrek uitvoeringsorganisaties (zoals RVO) in de toekomst direct vanaf de start van de beleidsontwikkeling en maak duidelijk wat de rollen, rechten, mandaten plichten e.d. zijn van de samenwerkende organisaties in het gezamenlijk realiseren van NGF-projecten. Prioriteer bij nieuwe initiatieven voldoende tijd voor het opbouwen van institutionele capaciteit.
- **Doel:** Door instrumenten en processen direct passend te maken voor grootschalige programma's, wordt voorkomen dat er gedurende de rit kostbare tijd verloren gaat aan het herstellen van ontwerpfouten.

Borg uitvoeringskosten realistisch aan de voorkant

Een goede uitvoering en monitoring kosten geld en capaciteit. Dit wordt in projectvoorstellen nog wel eens onderschat of vergeten, wat later leidt tot capaciteitstekorten bij departementen of uitvoerders.

- **Actie 7.3:** Zorg dat de kosten voor uitvoering, beheer, monitoring en verantwoording (zowel binnen het departement als bij uitvoerders) expliciet en adequaat worden meegewogen in de projectvoorstellen.

- **Doel:** Dit zorgt voor een realistisch beeld van de Total Cost of Ownership van een project en garandeert dat de middelen voor goed beheer ook daadwerkelijk beschikbaar zijn op de juiste plek.

Implementatie van deze aanbeveling helpt bij het oplossen van knelpunt 3.2.4 – *Het wiel wordt steeds opnieuw uitgevonden* en knelpunt 3.2.8 – *Cultuur niet gericht op langetermijndoelen en kennisdeling*.

4.7.2 Betere communicatie en verwachtingsmanagement voor start proces toekenning en uitvoering

De fase tussen de toekenning van middelen en de daadwerkelijke start van de uitvoering wordt door consortia vaak ervaren als een black box. Er is onduidelijkheid over de departementale route, de juridische kaders en de benodigde doorlooptijden. Om frustratie en vertraging te voorkomen, moet de communicatie hierover pro-actiever zijn. Consortia hebben behoefte aan duidelijkheid vooraf, zodat zij hun planning en capaciteit hierop kunnen inrichten.

Verhelder de kaders van de departementale route vooraf

Het mag voor consortia geen verrassing zijn aan welke spelregels zij moeten voldoen nadat een toekenning binnen is. De beleidsmatige en juridische kaders van de departementale route moeten helder zijn voordat het traject start.

- **Actie 7.4:** Directie NGF en de departementen dienen aan de voorkant expliciet te communiceren wat de spelregels, beleidsmatige randvoorwaarden en juridische kaders zijn die gelden voor de gekozen route.
- **Doel:** Dit zorgt ervoor dat consortia met realistische verwachtingen aan het proces beginnen en niet halverwege verrast worden door procedurele eisen die vooraf bekend hadden kunnen zijn.

Bied praktisch inzicht met een procedure toolbox

Er is inmiddels veel ervaring opgedaan binnen het NGF en andere innovatieprogramma's van het Rijk. Deze lessen moeten worden omgezet in praktische handvatten voor nieuwe projecten.

- **Actie 7.5:** Stel een *toolbox* op met daarin een heldere toelichting op de te doorlopen procedures per instrument. Besteed hierin specifiek aandacht aan staatssteunprocedures en subsidieprocedures, en geef op basis van ervaringscijfers een eerlijke indicatie van de doorlooptijden.
- **Doel:** Door inzicht te geven in de processtappen en de daadwerkelijke tijd die deze kosten (in plaats van de theoretische tijd), kunnen consortia een haalbare planning maken en tijdig anticiperen op wachttijden in het proces.

Implementatie van deze aanbeveling helpt bij het oplossen van knelpunt 3.2.1 – *Uitvoeringsproces complex en tijdrovend*.

4.7.3 Maak, waar mogelijk, gebruik van de subsidieroute en bestaande kaders

Hoewel de unieke aard van NGF-projecten soms om specifiek maatwerk vraagt, leidt de veelvuldige inzet van unieke maatwerkbeschikkingen tot onnodige juridische risico's, complexiteit en vertraging. Het telkens opnieuw ontwerpen van de juridische vormgeving is inefficiënt. Voor een slagvaardige uitvoering in de toekomst is het essentieel om het wiel niet telkens opnieuw uit te vinden, maar waar mogelijk terug te vallen op bewezen instrumenten.

Benut bestaande kaders als standaardroute

De reflex om voor elk project een unieke regeling op te tuigen moet worden doorbroken. De bestaande instrumentariumkist van de overheid biedt vaak voldoende ruimte.

- **Actie 7.6:** Streef bij een volgende ronde of nieuwe projecten naar maximaal gebruik van bestaande, heldere kaders (zoals kaderregelingen of standaard subsidieregelingen). Vergroot de bekendheid van deze reguliere subsidieroute bij departementen en maak dit de standaard optie in de afweging, tenzij maatwerk strikt noodzakelijk is.
- **Doel:** Het minimaliseren van unieke beschikkingen verlaagt de administratieve en juridische lasten aanzienlijk. Dit zorgt voor meer rechtszekerheid, herkenbaarheid voor aanvragers en een snellere doorlooptijd van toekenning naar start.

Implementatie van deze aanbeveling helpt bij het oplossen van knelpunt 3.2.1 – *Uitvoeringsproces complex en tijdrovend* en knelpunt 3.2.4 – *Het wiel wordt steeds opnieuw uitgevonden*.

4.8 Samenvatting aanbevelingen

Nr	Actie	Eigenaar / Trekker	Prioriteit
1	Cultuur en learning loops		
1.1	PSA dynamisch maken: formaliseer dat wijzigingen in PSA o.b.v. voortschrijdend inzicht standaardproces zijn (focus op doel, niet regel)	Directie NGF & Dept.	Hoog
1.2	Synergie agenderen: zet dwarsdoorsnijdende thema's (Human Capital/Digital) vast op agenda (top)management	Directie NGF	Hoog
1.3	Centrale issuelijst: houd generieke knelpunten bij en forceer systeemoplossingen (geen ad-hoc per project)	Directie NGF	Middel
2	Versterking tweede lijn		
2.1	Capaciteitsanalyse: stel per project vast hoeveel fte/senioriteit nodig is voor implementatie beheerraamwerk en ecosysteem-regie	Management Dept.	Hoog
2.2	Governance check: evalueer of taakverdeling (Dept vs.	Dept. & Uitvoerder	Jaarlijks

Nr	Actie	Eigenaar / Trekker	Prioriteit
	Uitvoerder) nog past bij huidige projectfase		
2.3	Eigenstandige toetsing: projectverantwoordelijke toetst actief op strategische context (niet blind varen op rapportages)	Projectverantwoordelijke	Continu
2.4	In control-gesprekken: fondsbeheer bespreekt met management of departementen afspraken en fte-inzet nakomen	Fondsbeheer (DGED)	Per kwartaal
2.5	Voer een takenanalyse uit van de Directie NGF: maak tijdig een takenanalyse van de Directie NGF en kwantificeer en kwalificeer de benodigde capaciteit voor de komende jaren	Directie NGF	Hoog
3	Betrokkenheid management		
3.1 3.2	Opschalen overleg: waardeer 2 van de 4 kwartaaloverleggen op naar directieniveau (bilateraal)	Directie NGF & Dept.	Z.s.m.
3.3	Escaleren: gebruik de escalatieladder bilateraal voor vlot trekken van blokkades	Directies	Ad hoc
4	Beheerraamwerk		
4.1	Praktische vertaalslag: maak visuals/factsheets/one-pagers van rollen in het beheerraamwerk	Directie NGF	Middel
4.2	Interactieve sessies: organiseer sessies per departement over rolinvulling & verwachtingsmanagement (tijdlijnen)	Directie NGF & Dept.	Middel
5	Staatssteun en proces		
5.1 5.2	Verplichte pre-scan: voer pre-scan in direct na toekenning om informatie-gaten te identificeren	WJZ / RVO / relevante uitvoerder	Per project

Nr	Actie	Eigenaar / Trekker	Prioriteit
5.3	Uniforme werkwijze: leg procesafspraken vast tussen departementen en WJZ voor eenduidige toetsing	WJZ & Beleidsdept.	Hoog
6	Consortia en governance		
6.1	Data delen: regel (via verwerkingsovereenkomst) dat consortia inzage krijgen in call-resultaten t.b.v. ecosysteem	Uitvoerder	Middel
6.2	Ondersteun consortia in de gehele uitvoeringscyclus Implementeer een ondersteuningsmodel dat aansluit op de drie fasen van het uitvoeringsproces	Dept. & Uitvoerder	Per Project
Nr	Actie	Eigenaar	
7	Nieuwe rondes en ontwerp		
7.1	Institutioneel geheugen: bouw een kennisbank op met <i>lessons learned</i> over publiek-private samenwerking	Directie NGF	
7.2	Uitvoerbaarheid voorop: betrek uitvoerder direct bij beleidsontwikkeling (vóór politieke haast)	Beleidsmakers	
7.3	Uitvoeringskosten begroten: neem uitvoerings- en beheerkosten expliciet op in projectvoorstellen	Indieners	
7.4	Verwachtingsmanagement: communiceer departementale kaders/spelregels <i>voordat</i> traject start	Departementen	
7.5	Procedure Toolbox: stel een handleiding op met eerlijke doorlooptijden en procedures	Directie NGF	

Nr	Actie	Eigenaar / Trekker	Prioriteit
7.6	Standaardisatie: kies voor standaard subsidieregelingen i.p.v. maatwerkbeschikkingen	Juristen / Beleid	

5 Nawoord

Het Nationaal Groeifonds met maar liefst €11 miljard gealloceerd over 50 projecten is een kans voor overheid, kennisinstellingen en bedrijven om een grote boost te geven aan het duurzaam verdienvermogen van Nederland. De pas op de plaats die met het NGF gemaakt is, geeft gelegenheid om te kijken naar verbetering van de uitvoering. Het is daarmee een *blessing in disguise*. Alle projecten zijn uit de startblokken gekomen, maar het is niet in alle gevallen vanzelf gegaan. Er gaat veel energie op aan bureaucratische processen tussen publieke en private partijen, terwijl je zou willen dat de energie maximaal gericht kan worden op de doelstellingen, namelijk vernieuwing teweegbrengen bij een groot aantal unieke projecten. De projecten zijn bijzonder in de onderwerpen die zij bestrijken, maar niet bijzonder in het snijvlak tussen publiek en privaat waarop zij allen stuk voor stuk met wisselend gemak balanceren. Wat helpt is als partijen zich meer verdiepen in elkaars werelden, en zich bewust zijn dat het doel gezamenlijk is. Zakelijkheid en vertrouwen gaan heel goed samen. Daarin heeft iedereen een stap te zetten, en het contact met elkaar op te zoeken. Dat vraagt een cultuurverandering naar het met elkaar mogelijk maken van unieke samenwerkingsrelaties. Dat betekent investeren op individuele relaties en ecosystemen, en zeker ook investeren op het totaal van de innovatieve beweging en iedereen die daarin een rol speelt.

Deze *blessing in disguise* blijft staan, als er door het volgende kabinet een vervolg zou worden gegeven aan het Nationaal Groeifonds of aan vergelijkbare initiatieven. Blijf aandacht houden voor de uitvoering van de bestaande projecten en gebruik de leerervaringen voor de opzet van mogelijke nieuwe projecten.