



CPB-analyse voorstellen Nationaal Groeifonds

Tweede beoordelingsronde

Het CPB heeft 34 voorstellen geanalyseerd op de domeinen infrastructuur, innovatie en kennisontwikkeling.

De CPB-analyses vormen input voor het advies van de adviescommissie.

Deze deelpublicatie geeft de analyse weer van het voorstel:

NL2120 Het Groene Verdienvermogen

Subcommissie Landbouw, voedsel en land- en watergebruik

Q2.4 NL2120 Het groene verdienvermogen

Beschrijving voorstel

Het kennis- en innovatieprogramma NL2120 beoogt onderzoek te doen naar natuurlijke oplossingen (*nature-based solutions*). Dit is een benadering waarbij de ruimtelijke inrichting goed aansluit bij de natuurlijke bodem- en watersystemen. Bijvoorbeeld, bij het plannen van nieuwbouw wordt nagedacht over overstromingsrisico's. Er bestaat al een groot aantal publieke en private initiatieven voor natuurlijke oplossingen. Het voorstel wil de versnipperde kennis en ervaring uit deze initiatieven bij elkaar brengen en bruikbare kennis opleveren voor beleidsontwikkeling. Het voorstel combineert een overkoepelend nationaal kennisprogramma met het aansluiten bij lopende gebiedsprojecten om ervaring op te doen in vijf verschillende landschapstypen, zoals de hoge zandgronden en het veenweidegebied. De activiteiten richten zich op zowel kennisontwikkeling als uitvoeringsprojecten. Binnen de gebiedsprojecten willen betrokken partijen leren over de werking van natuurlijke oplossingen, innovatieve verdienmodellen en maatschappelijke transitieprocessen. Het doel is om bij te dragen aan een toekomstbestendige inrichting van Nederland. Hiermee bedoelt men een inrichting die is aangepast aan een stijgende zeespiegel en extremer weer, die het mogelijk maakt op een duurzame manier te voldoen aan de vraag naar voedselproducten, waar de uitstoot van broeikasgassen en stikstof is teruggebracht en de leefomgeving schoon water en een hoge biodiversiteit kent. De indieners verwachten dat een toekomstbestendige inrichting zal bijdragen aan het verdienvermogen van Nederland.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de programmaonderdelen. De programmalijnen 'kust' en 'rivieren' en het programmamanagement worden vanwege de relatief beperkte omvang verder niet besproken.

Tabel Overzicht van voorstelonderdelen, investeringsbedrag en Groeifondsbijdrage

Programmaonderdeel	Totale kosten (mln euro)	Bijdrage NGF (mln euro)	Bijdrage NGF (%)	Onderdeel van CPB quick scan
Programmalijn (PL)				
PL1 – Nationaal kennisprogramma	129,4	89,3	69	✓
PL2 – Kust	10,3	8,8	85	
PL3 – Veenweidegebied	171,8	101,8	59	✓
PL4 – Hoge zandgronden	151,2	64,8	43	✓
PL5 – Rivieren	0,6	0,6	100	
PL6 – Stedelijk gebied	81,5	38,6	47	✓
PL7 – Gebiedsleren en co-creatie	70,0	22,3	32	✓
Programmamanagement	6,7	6,7	100	
Totaal	621,5	332,8	54	

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat dient het voorstel in samen met het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit namens het consortium NL2120. Het consortium bestaat uit kennisorganisaties,

onderwijsinstellingen, bedrijven die verbonden zijn aan de TKI Deltatechnologie van de Topsector Water en Maritiem, groene maatschappelijke organisaties, provincie Fryslân en Wetterskip Fryslân namens een brede Friese regionale coalitie en provincie Overijssel en provincie Brabant namens een brede regionale coalitie. De totale projectkosten bedragen 621,5 mln euro; van het Nationaal Groeifonds (NGF) wordt een bijdrage gevraagd van 332,8 mln euro (54%). De looptijd van het voorstel is van 2022 tot en met 2031.

1. Scan probleemstelling

Vraag	Bevindingen
a. Is duidelijk welk(e) probleem/ problemen het voorstel tracht op te lossen?	<p>Ja, de probleemstelling is helder. De indieners willen belemmeringen wegnemen voor de grootschalige implementatie van natuurlijke oplossingen om op die manier het verdienvermogen van Nederland te versterken (zie hieronder).</p> <p>De indieners schetsen een belangrijke maatschappelijke uitdaging:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Het verdienvermogen van het Nederlandse landschap neemt af: <ul style="list-style-type: none"> ○ Er zijn steeds minder mogelijkheden om economische activiteiten te ontplooiën binnen de wettelijke normen voor natuur en milieu, volgend uit bijvoorbeeld de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en de Kaderrichtlijn Water (KRW). Een voorbeeld zijn woningbouwprojecten die niet door kunnen gaan door stikstofnormen. ○ Klimaatverandering bedreigt in toenemende mate het vestigingsklimaat in Nederland, omdat onze bodem- en watersystemen niet zijn berekend op de heftige weersextremen die steeds vaker voorkomen en omdat stijging van de zeespiegel op langere termijn een probleem vormt (bijvoorbeeld leidend tot een lagere kredietwaardigheid van investeringen). ○ Ecosysteemdiensten zijn steeds minder beschikbaar voor de economische productie, zoals genoeg schoon (grond)water, vruchtbare bodems en een goede insectenstand. <p>De huidige benadering zal bovenstaande problemen niet duurzaam oplossen volgens de indieners, omdat deze te veel technisch en sectoraal is:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Er wordt niet voldoende rekening gehouden met de natuurlijke omstandigheden (bijvoorbeeld landbouw in gebieden die van nature te nat zijn of woningbouw in gebieden die kwetsbaar zijn voor overstromingen). • Er is niet genoeg ruimte om alle doelen rond bijvoorbeeld wonen, energietransitie, natuur en landbouw elk afzonderlijk in te passen. <p>De indieners menen dat natuurlijke oplossingen de beste kans bieden om de problemen wel duurzaam op te lossen, maar er zijn belemmeringen, waardoor de grootschalige implementatie van natuurlijke oplossingen nauwelijks van de grond komt:</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • Een gebrek aan inhoudelijke kennis over het natuurlijk systeem²² (onder andere bij extreme klimaatverandering). • Onvoldoende kennis over transities met natuurlijke oplossingen. • Onbeprijde milieuschade (private partijen houden onvoldoende rekening met milieuschade en er is geen verdienmodel om die schade tegen te gaan). • Onvoldoende meewegen van het verdienvermogen in de verdere toekomst. • Te veel sectorale insteek van huidige kennis-, financierings- en institutionele structuren voor het effectief uitvoeren van integrale natuurlijke oplossingen. • Het ontbreken van een gedeelde landelijke visie en aanpak voor een duurzaam ruimtegebruik in Nederland.
<p>Is aannemelijk dat de initiatieven de problemen verhelpen (gegeven de bij ons beschikbare kennis over het ecosysteem)?</p>	<p>Overall beeld</p> <p>Hoewel de activiteiten in het voorstel op een abstract niveau aansluiten bij veel van de geïdentificeerde problemen, zijn er vier belangrijke kanttekeningen te maken:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Het is moeilijk te beoordelen in hoeverre de initiatieven daadwerkelijk kunnen zorgen voor de beoogde kennis en voor het implementeren van <i>nature-based solutions</i> in de landschapsprogramma's. Dit is omdat de activiteiten in de verschillende programmalijnen veelal weinig zijn uitgewerkt, waardoor niet duidelijk is wat de activiteiten concreet inhouden. • Voor zover de bestaande projecten in verschillende landschapstypen door middel van Groeifondsgeld worden gefinancierd, betreft dit voorstel een indirecte subsidie aan deze projecten. In dit geval zou per project beoordeeld moeten worden wat het probleem is dat een NGF-subsidie oplost en in welke mate een subsidie legitiem is. De informatie in het voorstel is over het algemeen niet gedetailleerd genoeg voor deze analyse. • De bijdrage van het voorstel aan het Nederlandse verdienvermogen is onzeker en indirect. De bijdrage van <i>nature-based solutions</i> aan het Nederlandse verdienvermogen zal volgens de indieners lopen via onder andere het creëren van milieugebruiksruimte (de ruimte tussen de bestaande milieukwaliteit en de normen voor de milieukwaliteit). Het aanzienlijk verlagen van bijvoorbeeld de stikstofemissies zou inderdaad behulpzaam kunnen zijn voor het verdienvermogen. Het is echter de vraag in hoeverre het zal lukken tot dergelijke reducties te komen. • Problemen met de governance kunnen de effectiviteit van het voorstel verminderen. De lopende gebiedsprojecten hebben hun eigen governancestructuur, waaraan de governance van NL2120 wordt toegevoegd. Dit roept de vraag op hoe deze twee structuren op elkaar afgestemd zullen worden en wat er gebeurt als partijen op verschillende niveaus het niet met elkaar eens zijn.

²² Het natuurlijk systeem is de samenhang tussen het reliëf, de bodem en ondergrond, en het watersysteem (zie [Klimaat-effectatlas](#)).

	<p>Nationaal kennisprogramma NL2120</p> <p>De uitwerking van de activiteiten roept de volgende vraag op:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De omschrijving van het kennisprogramma geeft verschillende onderzoeksthema's aan, maar er wordt weinig informatie gegeven over wie het onderzoek zal gaan uitvoeren en hoe dit zal gebeuren. Het voorstel spreekt van een open call voor de verdiepende kennisvragen, maar er worden geen criteria gegeven waarop ingediende onderzoeksactiviteiten zullen worden beoordeeld. <p>Landschapsprogramma's</p> <p>De uitwerking van de activiteiten roept de volgende vragen op:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De omschrijving van de activiteiten in de landschapsprogramma's is veelal zeer generiek, waardoor niet duidelijk is wat de projecten concreet inhouden. De probleemomschrijving is veelal duidelijk en de gewenste uitkomst ook, maar de stappen die nodig zijn om deze uitkomst te behalen, lijken nog niet uitgewerkt. Deels lijkt dit te komen doordat het om nieuwe benaderingen gaat, waarmee al doende ervaring moet worden opgedaan. Maar ook de eerste periode en meer traditionele onderzoeksactiviteiten, zoals het ontwikkelen van nieuwe verdienmodellen binnen het veenlandschap of vernieuwen van het institutionele landschap, zijn nog weinig concreet uitgewerkt en schetsen alleen enkele voorbeelden van onderzoeksonderwerpen. • Het wordt niet uitgewerkt hoe de kennisuitwisseling met de landschapsprogramma's vorm gaat krijgen, behalve dat dit zal lopen via een PPS-constructie met EcoShape. • Het is veelal niet duidelijk wat de inbreng van het NL2120-consortium via de landschapsprogramma's in bestaande projecten behelst, zoals het Friese Veenweideprogramma en projecten binnen de programmaliijn Hoge zandgronden. Welke extra mogelijkheden geeft een NGF-subsidie en wat zou er binnen deze projecten gebeuren zonder deze subsidie? Alleen bij het onderdeel Getijdenparken wordt een nulscenario zonder NGF-subsidie geschetst.
<p>c. Zijn er gegeven onze beschikbare kennis andere projecten die het probleem verhelpen?</p>	<p>De indieners beogen aan te sluiten bij bestaande projecten. Het is veelal niet duidelijk in welke mate deze projecten ook zonder NGF-subsidie van de grond zouden komen. Daarnaast kan het beprijzen van milieuschade de toepassing van <i>nature-based solutions</i> aantrekkelijker maken, waardoor minder subsidie nodig is.</p>