

**nationaal programma
groningen**

Advies Onafhankelijke Beoordelingscommissie aan Algemeen Bestuur Nationaal Programma Groningen

Nationaal Programma Groningen ♦ 20 januari 2022

Inleiding

Op 28 mei 2021 heeft het bestuur van Nationaal Programma Groningen de onafhankelijke beoordelingscommissie gevraagd inzicht te verschaffen in de wijze waarop de gehonoreerde projecten bijdragen aan de doelen van Nationaal Programma Groningen en in hoeverre bijsturing nodig is om de doelen te bereiken.

Er is op verzoek van de onafhankelijke beoordelingscommissie verdiepend onderzoek uitgevoerd naar de projectenportefeuille van Nationaal Programma Groningen. Dat onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode september-november 2021 en is uitgevoerd door een consortium dat bestaat uit E&E advies, Aletta advies en het Sociaal Planbureau Groningen. Het onderzoek en de methode van de analyse vindt u in de bijlage 1 (Eindrapportage verdiepend onderzoek) en de bijlage 2 (Methode verdiepend onderzoek). Dit consortium voert ook de jaarlijkse monitoring en evaluatie van het nationaal programma uit.

Daarnaast heeft de onafhankelijke beoordelingscommissie twee jaar ervaring opgedaan met het beoordelen van projecten. Hieruit is een beeld ontstaan over de domeinen waarop de middelen worden ingezet, het bereik van de projecten in termen van ambities en de wijze waarop de projecten worden vormgegeven, gefinancierd en uitgevoerd.

Onafhankelijke Beoordelingscommissie, 20 januari 2022

Inhoudsopgave

1	Bevindingen en conclusies	3
1.1.	Omvang	3
1.2.	Uitvoering	4
1.3.	Ambitie	5
1.4.	Doelgroepen en spreiding	6
2	Aanbevelingen	8
2.1.	Ambitie	8
2.2.	Doelbereik	9
2.3.	Uitvoering	10

1 Bevindingen en conclusies

Het verdiepend onderzoek geeft weer hoe de huidige projectportefeuille is opgebouwd over de verschillende ambities, geografische regio's en doelgroepen. De analyse laat zien welke partijen betrokken zijn bij de aanvraag van projecten, de voortgang van de uitvoering en de financiële omvang van de projecten.

1.1. Omvang

Er is € 743,5 miljoen aan middelen beschikbaar gesteld voor Nationaal Programma Groningen, waarvan inmiddels € 458,5 miljoen is toegewezen aan 226 projecten. Een groot aantal projecten is geïnitieerd door gemeenten en de provincie met de ambitie om problemen en knelpunten op lokaal niveau aan te pakken en op te lossen. Deze projecten worden sinds 2020 beoordeeld door de onafhankelijke beoordelingscommissie. Daarnaast bestaan er bewoners- en ondernemersinitiatieven die worden gefinancierd via het Impulsloket en het Loket Leefbaarheid (die een eigen beoordelingscommissie hebben). Ten slotte wordt in het programma Toukomst gewerkt aan een betere woon-, leef- en werkomgeving, op basis van 900 ideeën die door de inwoners van Groningen zijn ingediend (Toukomst vormt wel een aandachtsgebied van de onafhankelijke beoordelingscommissie). Deze sterke lokale betrokkenheid en de veelheid van initiatieven laten zien dat inwoners met hun eigen en de toekomst van de provincie aan de slag zijn gegaan.

Betrokkenheid spreekt ook uit de mate van cofinanciering, waarmee een multiplier op investeringen wordt gerealiseerd. De multiplier maakt zichtbaar in welke mate de ingezette middelen aansluiten bij de marktvraag en bepaalde publieke uitgaven en investeringen ondersteunen of haalbaar maken. De multiplier is voor een aantal programma's een eis (voor provinciale programma's 50 procent), voor andere, zoals de gemeentelijke programma's, een inspanningsverplichting. Uit de projectdocumentatie komt naar voren dat de cofinanciering van lokale programma's een berekende multiplier van ongeveer twee kent en die van de provincie een multiplier van zes. De laatste wordt voor een groot deel gedreven door een aantal grote projecten. Speciale programma's kennen ook cofinanciering, waarbij soms bestaande programma's met Nationaal Programma Groningen-middelen worden geïntensiveerd.

De toekenning van middelen aan de 226 projecten is op verschillende manieren tot stand gekomen:

	Aantal projecten	Toegewezen middelen	Aandeel in totaal toegewezen middelen
Fase 1: Totstandkoming	39	€ 109.248.934	24%
<i>Tot maart 2019</i>			
Fase 2a: Opstart (toetsing aan het kader uit "een programma dat groeit") <i>Maart 2019 tot december 2019</i>	91	€ 118.302.365	26%
Fase 2b: Opstart (toetsing aan het programmakader van Nationaal Programma Groningen) <i>December 2019 tot juni 2020</i>	4	€ 62.900.000	14%
Fase 3: Huidige situatie (toetsing aan het programmakader van Nationaal Programma Groningen door de onafhankelijke beoordelingscommissie en voorzien van een advies aan het bestuur) <i>Juni 2020 tot november 2021</i>	92	€ 168.083.599	36%
Totaal	226	€ 458.534.898	100%

De huidige werkwijze leidt ertoe dat de beoogde effecten en ambities van toegewezen middelen meer expliciet zijn vastgelegd dan in de eerdere fase. Dat maakt het monitoren van voortgang (doelbereik), de effectiviteit van de toegewezen middelen in het behalen van de ambities (doelrealisatie) en de efficiency van de uitvoering (doelmatigheid) voor dit deel van de toegewezen middelen beter zichtbaar en verifieerbaar.

1.2. Uitvoering

Adequate en tijdige uitvoering van projecten en programma's is belangrijk om te komen tot effectieve en efficiënte inzet van publieke middelen. Ligt de uitvoering van Nationaal Programma Groningen op schema? De uitvoering van in 2018 toegewezen middelen loopt gemiddeld gezien op schema als wordt gekeken naar het opgestelde bestedingsregime, zoals opgenomen in de aanvragen. Ongeveer twee-derde van de middelen is uitgegeven, waarbij het opvalt dat enkele gemeenten achterblijven. In de gemeente Groningen is minder dan 20 procent van de in 2018 toegewezen middelen besteed (medio 2021) en in Midden-Groningen zelfs nog minder. Van de in 2019 toegekende middelen is 15 procent uitgegeven, waarbij het opvalt dat de provincie al ruim 40 procent heeft besteed en de gemeenten en de speciale programma's gemiddeld minder dan 20 procent van de toegewezen middelen hebben besteed. Ten slotte is, niet geheel verrassend, van de middelen die in 2021 zijn toegekend nauwelijks nog iets besteed, aangezien deze projecten recent zijn goedgekeurd. In totaal is van de toegewezen middelen (€ 458,5 miljoen) ongeveer € 96 miljoen uitgegeven (medio 2021). Ten opzichte van het bestedingsregime loopt de inzet van de toegewezen middelen gemiddeld gezien zodoende achter op schema.

1.3. Ambitie

Nationaal Programma Groningen kent een aantal ambities die door de indieners van projecten aan de hand van scores kenbaar zijn gemaakt. De economische ambities krijgen vooral vorm via investeringen in kapitaal (in brede zin), het verbeteren van het ondernemersklimaat en het verbeteren van de kwaliteit van het arbeidsaanbod (werken en leren). De ambitie op duurzaamheid wordt vormgegeven door projecten te beoordelen op hun bijdrage aan natuur en klimaat. Ten slotte worden middelen toegewezen om de leefbaarheid in het aardbevingsgebied te verhogen. Het gaat hier bijvoorbeeld om het verbeteren van de fysieke omgeving en het vergroten van de sociale cohesie en weerbaarheid van de bevolking. De ambities vullen elkaar aan en overlappen voor een deel.

Het onderzoek heeft in beeld gebracht wat de balans is tussen de verschillende ambities door per toegewezen voorstel de scores op de vier ambities in kaart te brengen en te aggregeren. De provinciale programma's kennen een relatief evenwichtige score over de vier ambities. De lokale programma's van gemeenten leggen vooral de nadruk op het verbeteren van de leefbaarheid (bijna 60 procent van de punten) evenals de speciale programma's die zich bovengemiddeld richten op het verbeteren van de leefbaarheid (ruim 35 procent). Deze scores kunnen ook per toegewezen euro worden uitgedrukt. Provinciale programma's besteden dan ongeveer twee-derde van de middelen aan economische versterking van de regio (ondergebracht in de ambities economie en werken en leren) en lokale en speciale programma's besteden de helft van de toegewezen middelen aan het verbeteren van leefbaarheid. Gezien de aard van de verschillende projecten en het niveau waarop investeringen en initiatieven op een effectieve manier tot stand komen is deze verdeling van ambities (over provinciale, lokale en speciale programma's) niet verrassend.

Het geringste aantal punten wordt toegekend aan de ambitie om de natuur en het klimaat te verbeteren (16 procent) en aan economie (19 procent). Wat betreft de toegewezen middelen zijn de ambities natuur en klimaat en werken en leren minder goed vertegenwoordigd (18-19 procent). Op het terrein van natuur en klimaat is er wel sprake van een forse cofinanciering waar het gaat om klimaatmitigatie en -adaptatie: investeringen door het nationaal programma van ruim € 62 miljoen worden aangevuld met ruim € 300 miljoen aan cofinanciering van een aantal grote projecten. In meer algemene zin valt op dat deze ambitie in relatief veel van de ingediende projecten een score tussen de 5 en 15 procent krijgt omdat duurzaamheid een neveneffect vormt van het project; projecten waarin deze ambitie de boventoon voert zijn tot dusver schaars. Op het gebied van werken en leren bestaat een relatie met de projecten die de economische structuur van de regio dienen te versterken doordat beide zich richten op het versterken van het arbeidsaanbod. Het is in deze projecten belangrijk dat de inspanningen die zich richten op kwetsbare groepen met een afstand tot de arbeidsmarkt en op jongeren die in een dergelijke situatie terecht dreigen te komen goed aansluiten op de investeringen in de economische structuur, dat wil zeggen investeringen die mikken op het creëren van werkgelegenheid in bepaalde beroepen (nadrukkelijk technisch georiënteerd) en sectoren.

Een beperking van deze wijze van indelen aan de hand van toegekende scores is dat mogelijke synergieën tussen ambities binnen projecten onvoldoende in beeld

komen. Een nadere analyse van de projecten leidt samenvattend tot het volgende beeld per ambitie

- **Economie.** Projecten zijn voornamelijk gericht op het vergroten van de werkgelegenheid in de regio en het bevorderen en stimuleren van innovatie en ondernemerschap. De mate van cofinanciering per toegewezen punt bedraagt bijna een factor vier wat aangeeft dat de ambities worden onderschreven door verschillende stakeholders. De provinciale projecten zetten bovengemiddeld in op deze ambitie.
- **Leefbaarheid.** Middelen worden besteed aan het verbeteren van de bebouwde fysieke omgeving en aan het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit, vooral in de speciale programma's en regelingen (zoals Toukomst, Erfgoed en Loket Leefbaarheid). Daarnaast worden relatief veel middelen besteed aan het verbeteren van het welzijn, de sociale cohesie en de weerbaarheid van bewoners. Er zijn veel projecten op dit terrein die lokaal worden geïnitieerd en uitgevoerd, wat laat zien dat deze initiatieven voorzien in de behoefte van bewoners.
- **Werken en leren.** Er is aandacht voor het verhogen van de arbeidsparticipatie door mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan een baan te helpen en jongeren te helpen om een startkwalificatie te behalen en te voorkomen dat zij vroegtijdig het onderwijs verlaten: meer dan 50 procent van de projecten onder deze ambitie besteedt hier aandacht aan. Verder is er inzet op het terugdringen van armoede en schulden, waarbij een deel van de aandacht is gericht op het bieden van een betere school- en leefomgeving voor kinderen.
- **Natuur en klimaat.** Binnen de ambitie is er aandacht voor klimaatmitigatie en -adaptatie, waarbij sprake is van een forse cofinanciering. Er is in het algemeen relatief weinig focus op natuur en klimaat binnen de toegewezen projecten, vooral waar het gaat om biodiversiteit en natuurontwikkeling. Wel is er forse cofinanciering op een aantal grote projecten, zoals de verduurzaming van de Eemsdelta en zeven provinciale projecten die de industrie verduurzamen.

1.4. Doelgroepen en spreiding

Nationaal Programma Groningen is een impuls van en voor Groningers. Ongeveer € 280 miljoen van de toegewezen middelen is bestemd voor het verbeteren van de leefbaarheid, waarbij wordt geïnvesteerd in woningen, sociale cohesie en weerbaarheid (zie slide 23 van bijlage 2 (Eindrapportage verdiepend onderzoek)). Ook op het terrein van werken en leren worden relatief veel middelen ingezet om scholieren en mensen uit een kwetsbare doelgroep te ondersteunen.

Bedrijven profiteren ook van de impuls. Onder de ambitie 'economie' is ruim € 70 miljoen toegewezen aan de doelgroep bedrijven. Verder gaat naar deze doelgroep: ruim € 40 miljoen onder de ambitie 'natuur en klimaat', afgerond € 42 miljoen onder de ambitie 'leefbaarheid' en € 36 miljoen onder de ambitie 'werken en leren'.

Wat betreft de spreiding valt op dat projecten op verschillende niveaus zijn georganiseerd. De toegewezen middelen hebben betrekking op provinciale, gemeentelijke en speciale programma's. Op gemeentelijk niveau lijkt een uitdaging te ontstaan in het implementeren van reeds toegekende middelen.

2 Aanbevelingen

Met het toekennen van Nationaal Programma Groningen-middelen is in de afgelopen periode een eerste impuls gegeven aan de provincie Groningen. Het enthousiasme en de voortvarendheid waarmee initiatieven van de grond komen en projecten worden vormgegeven geeft een gevoel van eigenaarschap voor het eigen toekomstperspectief. Daarnaast biedt het programmakader houvast voor het beoordelen van de ingediende projecten. Ten slotte is het belangrijk dat er in 2021 tijd is genomen om het doelbereik van de som van alle projecten in beeld te brengen. Op basis van de ervaringen tot nu toe is het mogelijk een aantal aanbevelingen te doen die helpen bij het realiseren van de doelen van Nationaal Programma Groningen.

2.1. Ambitie

De ambities van Nationaal Programma Groningen zijn geformuleerd en uitgewerkt in het programmakader. Deze ambities worden vormgegeven met een aantal programma's en projecten. In totaal gaat het op dit moment om 226 projecten. Het is belangrijk dat deze projecten bijdragen aan de ambities van het programma en die van de provincie, op voldoende draagvlak kunnen rekenen bij de bevolking en kunnen worden gerealiseerd op het meest adequate niveau (regionaal of lokaal) of in de meest adequate vorm (programma of project).

Aanbeveling 1: Formuleer een hoofdambitie

De eerste fase is vooral bottom-up tot stand gekomen, de volgende fase vraagt om meer regie. Er is behoefte aan een overkoepelende ambitie die sturing geeft aan de besteding van de resterende middelen. De commissie adviseert dit vast te leggen in een plan, waarin ook de wijze van sturing wordt bepaald en wordt vastgesteld waar de uitvoering van de impulsen het beste kan worden belegd. Dit kan betekenen dat er naast de goede bottom-up projecten ook grote projecten met impact – op het gebied van alle vier de ambities – ontstaan die op een hoger niveau worden georganiseerd of gecoördineerd.

- **Stel een duidelijke hoofdambitie op het terrein van economie en werken en leren vast.** Durf te kiezen, breng focus aan. Gezien het beeld dat uit het onderzoek naar voren komt over de invulling van de vier ambities in de verschillende programma's en projecten is het belangrijk dat het algemeen bestuur een duidelijke richting geeft aan de meer economische hoofdambitie waarop de provincie en de verschillende gemeenten zich willen profileren. De verbetering en vergroting van het arbeidsaanbod moet passen bij de geselecteerde sectoren die nieuwe en toekomstbestendige werkgelegenheid kunnen bieden, alsmede beantwoorden aan de klimaatambitie van de provincie. Dat betekent tevens dat de verschillende scholingstrajecten voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, zich eveneens op deze sectoren zouden moeten richten om duurzame werkgelegenheid te realiseren. Op dit moment worden alle projecten losstaand beoordeeld op het vervullen van de vier generieke ambities, maar niet in samenhang en langs de meetlat van een scherpe overall ambitie van de provincie. Dit kan ertoe leiden dat er onvoldoende aandacht is voor een gerichte versterking

van de economische structuur en het ecosysteem, een versterking die tot stand komt door de synergie van investeringen in innovatie om bedrijven effectiever te laten opereren en scholing van volwassenen en onderwijs aan kinderen om het arbeidsaanbod beter te laten aansluiten bij de arbeidsvraag.

- **Vergroot de aandacht voor biodiversiteit en natuurontwikkeling.** Onderzoek of extra moet worden ingezet op projecten die de biodiversiteit en natuurontwikkeling bevorderen. Op dit moment zijn dergelijke projecten relatief schaars. Als wordt vastgehouden aan de ambities inzake natuur en klimaat, dan is het raadzaam om meer daarop toegesneden projecten uit te lokken.
- **Bevorder effectiviteit door regie op provinciaal niveau.** Er is gekozen voor een bottom-up-model, waarbij de provincie, gemeenten, inwoners en bedrijven zelfstandig projecten indienen. De beoordeling vindt op projectniveau plaats. Hierdoor ontstaat draagvlak voor impulsen en zorgt directe feedback op de plannen voor relatief snelle verbetering of aanpassing van ingediende plannen. Dit borgt eigenaarschap en enthousiasme en zou de effectiviteit ten goede moeten komen. Een aandachtspunt bij dit model is dat indieners van projecten niet of nauwelijks met elkaar coördineren of van elkaar leren. Dit kan ertoe leiden dat bepaalde inwoners met verschillende projecten en programma's te maken krijgen die min of meer hetzelfde beogen en dat andere inwoners op dit moment nauwelijks worden bediend. Fasering in de tijd en de optimale omvang van projecten en programma's (subsidiariteit) is een overzichtstaak die op provinciaal niveau geborgd kan worden. Daardoor kan ook het leervermogen (wat werkt wel of niet en waarom is dat zo) worden versterkt.
- **Ontwikkel een dashboard.** De commissie is tevreden met het inzicht dat is geboden door de analyse in het verdiepende onderzoek. Om blijvend inzichtelijk te krijgen in hoeverre Nationaal Programma Groningen op weg is de ambities te realiseren dient een dashboard te worden ontwikkeld op basis van deze analyse.

2.2. Doelbereik

Projecten beschrijven op welke wijze doelen worden bereikt en plaatsen het doelbereik in de tijd. De ambities zijn niet altijd voorzien van een grondige probleemanalyse en business case waar het gaat om het bereiken van kwetsbare inwoners op het terrein van armoede en schulden, scholing en het helpen bij het vinden van werk. Datzelfde geldt voor werkgelegenheidseffecten van investeringen.

Aanbeveling 2: Focus op doelbereik, effectiviteit en efficiency

Om de effecten langdurig te laten beklijven is het belangrijk om te investeren in het toekomstbestendig maken van de regio. Dat betekent dat projecten niet alleen op korte termijn urgente problemen moeten oplossen, maar ook op lange termijn bijdragen aan de brede welvaart van de regio. Toekomstige brede welvaart wordt voor een belangrijk deel bepaald door innovatie en onderwijs. In de beoordeling van projecten met nadruk op economie en werken en leren zou dit zwaarder mee moeten wegen. Een concrete manier om hier vorm aan te geven is het beter uitwerken van de probleemanalyse (de 'business case') of het toevoegen van maatschappelijke kosten-batenanalyses. Naast de effecten die hieruit naar voren komen is het van

belang om de risicoanalyse sterker te koppelen aan de beoogde effecten en risico's mee te wegen in de te verwachten opbrengsten. Het programmabureau kan een rol spelen bij het optimaliseren van de kwaliteit van ingediende voorstellen. De commissie ziet namelijk een duidelijk verschil in de kwaliteit van de ingediende projecten die wel en niet eerst door het programmabureau zijn bekeken en voorzien van feedback.

Als middelen worden ingezet ten behoeve van CO₂-reductie in sectoren die onder het Europese emissiehandelssysteem (ETS) (het systeem dat het aanbod van rechten over tijd laat dalen waardoor de marktprijs stijgt wat een prikkel geeft om te verduurzamen) vallen dalen de emissies niet. Nationaal Programma Groningen-middelen voor CO₂-reductie zijn dan feitelijk alleen financiële steun, eventueel te rechtvaardigen vanuit industriebeleid, maar qua CO₂-reductie is geen effect. Vandaar dat de commissie benadrukt kritisch te kijken naar projecten die onder het ETS vallen en zich richten op de ambitie natuur en klimaat via CO₂-reductie.

2.3. Uitvoering

Van de toegekende middelen is een deel uitgegeven. Het lijkt erop dat niet alle projecten met voldoende snelheid van de grond komen, waardoor toekomstige investeringen in de knel kunnen komen. Gebrek aan implementatiekracht verlaagt de effectiviteit en efficiency van de investeringen.

Aanbeveling 3: Let op voldoende implementatiekracht

Onderzoek wat nodig is in de benodigde infrastructuur om de uitvoeringskracht van partijen te borgen en ondersteun partijen daarbij. Een optie is de uitvoering te versnellen met hulp en middelen van derden door middel van cofinanciering. Overwogen kan worden, gezien dit vraagt om uitgebreide kennis en een breed netwerk, om een adviseur aan te stellen om partijen op weg te helpen naar cofinanciering, fondsen en Europese middelen. Wellicht ligt hier ook een coördinerende taak voor de provincie.

Een deel van de toegekende middelen is nog niet ingezet en loopt qua besteding achter op de vastgestelde planning. Het zou goed zijn wanneer het bestuur navraag doet naar de redenen van deze vertraging en indien gewenst de implementatiekracht helpt te vergroten. Op termijn kan gebrek aan uitvoering en implementatiekracht leiden tot onderbesteding van middelen bij het uitvoeren van een steeds groter aantal projecten, waardoor de effectiviteit minder groot zal zijn dan beoogd.