



rijksuniversiteit
 groningen

campus fryslân

Naar méér dan de som der delen:

Aanbevelingen voor de governance
van het Nationaal Programma Groningen

Prof.dr. Caspar van den Berg
Prof.dr. Michiel Herweijer
Mr. Rob de Greef
Corwin de Wolff, MSc.

Januari 2023

Naar méér dan de som der delen:

Aanbevelingen voor de governance van het Nationaal Programma Groningen

Rijksuniversiteit Groningen – Campus Fryslân
Januari 2023

Prof.dr. Caspar van den Berg
Prof.dr. Michiel Herweijer
Mr. Rob de Greef
Corwin de Wolff, MSc.



Inhoud

Samenvatting	6
Doelstellingen en huidige bestuurlijke structuur	6
Positief gewaardeerde elementen bestaande governance structuur en processen	7
Ervaren knelpunten in de bestaande governance	7
De voorgestelde structuuraanpassingen: varianten A en B	8
Dienstverlening door de provincie Groningen	8
Draagvlak voor de structuurverandering onder de NPG-bestuurders	8
Aanbevelingen	9
Afsluitend	9
1. Aanleiding van het onderzoek en vraagstelling	10
2. Ontstaansgeschiedenis en doelen	10
2.1 Ontstaansgeschiedenis - governance	10
2.2 Doelen en uitgangspunten van het NPG	10
3. Juridische analyse van de huidige governance structuur	13
4. Positief gewaardeerde elementen in de bestaande governance	15
5. Knelpunten	15
5.1 Knelpunten in de bestaande structuur	15
5.2 Knelpunten in de samenwerkingscultuur	15
5.3 Knelpunten in de inhoud van het programma	16
5.4 Knelpunten in de procedures	17
6. De voorgestelde structuuraanpassingen: varianten A en B	19
7. Dienstverlening door de provincie Groningen	20
8. Draagvlak voor de structuurverandering onder de NPG-bestuurders	21
9. Aanbevelingen: te maken keuzes	24
10.1 Tot slot	27
10.1 Twee logica	27
10.2 Een deelorganisatie gericht op structuurversterking?	27
Bijlagen	28
I. Huidige governance	28
II. Geraadpleegde documenten	29
III. Gesprekspartners	30
IV. Samenstelling onderzoeksteam	31

Samenvatting

Medio 2022 is er door het bestuur van het Nationaal Programma Groningen (NPG) een gesprek gevoerd op basis van de brief van de voorzitter aan de bestuursleden waarin wordt gewezen op enkele ondoelmatigheden in de huidige bestuurlijke structuur en procesgang. Uit die discussie is het verzoek aan de Rijksuniversiteit Groningen – Campus Fryslân voortgevloeid om onderzoek te doen naar, en advies uit te brengen over de bestuurlijke inrichting van het NPG. Het onderzoek is gericht op de volgende vragen:

1. [Wat zijn sterke punten van de gegroeide bestuurlijke organisatie NPG en van de ondersteunende dienstverlening door de provincie Groningen?](#)
2. [Wat zijn zwakke punten van de gegroeide bestuurlijke organisatie en van de ondersteunende dienstverlening door de provincie Groningen?](#)
3. [Welke aanpassingen van de bestuurlijke organisatie en de ondersteunende dienstverlening leiden tot verbetering van de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het NPG?](#)
 - a. [Welke verbeteringen zijn te verwachten van de twee door de voorzitter geformuleerde varianten?](#)
 - b. [Welke overige verbeteringen zijn denkbaar en kansrijk?](#)

Doelstellingen en huidige bestuurlijke structuur (p. 11-12 rapport)

In de bestuursvereenkomst van 11 maart 2019 is de dubbele doelstelling van het NPG vastgelegd: *“Een gewenst perspectief te bieden op een toekomstbestendig en leefbaar Groningen, met behoud van de eigen identiteit, waar het goed wonen, werken en recreëren is”* (art 3:1). In een ‘Programma dat groeit’ (het eerste concept voor het beleidsprogramma) lezen we: “het vergroten van de brede welvaart in het aardbevingsgebied en het verbeteren van het imago van de regio Groningen”. Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat voor betrokken bestuurders ook het herstel van het vertrouwen tussen de bewoners en hun overheden een belangrijke informele doelstelling is.

In deze dubbele doelformulering zitten twee ‘rationaliteiten’. In de eerste plaats een gebaar richting de inwoners van het aardbevingsgebied, gericht op het herstel van vertrouwen tussen bewoners en hun overheden. In de tweede plaats het versterken van de economische en maatschappelijke structuur van het aardbevingsgebied. Voor elk van deze rationaliteiten is een ander verdelingsprincipe aangewezen. Bij de eerste rationaliteit passen trekkingsrechten naar rato van de in deze gemeente geleden schade. Bij de tweede rationaliteit past een procedure waarbij voorstellen in concurrentie met elkaar worden ontwikkeld en vooral de kwalitatief sterkste voorstellen worden geselecteerd.

Het gaat om twee zijden van de medaille. Deze beide kanten moeten allebei ontwikkeld worden, zodanig dat ze elkaar versterken en juist niet in de weg zitten. In de praktijk zorgen deze twee rationaliteiten wel voor spanning, botsende verwachtingen en onvrede over bepaalde besluiten. Daarbij zijn de lokale programma’s sterker gericht op de eerste rationaliteit en is thematische programma van de provincie meer gericht op de tweede rationaliteit.

De huidige bestuursstructuur kent een licht, publiekrechtelijke opzet. Bij de start van het NPG waren al de nodige veranderingen doorgevoerd in het ‘gasgebouw’: de gewijzigde taakstelling van de Nationaal Coördinator Groningen (gericht op versterking) en een meer publiekrechtelijke aanpak van de schadevergoeding door aanvankelijk de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade (en later het IMG). Binnen die veranderde context gaven de direct betrokken bestuurders de voorkeur aan een lichte constructie waarbij er voor de taak om weer perspectief te bieden geen nieuwe organisatie wordt gevormd. Een nieuw organisatie zou – zo werd verwacht – wellicht de tendens ontwikkelen een eigen koers te gaan varen waarop gekozen volksvertegenwoordigers in lokale raden en provinciale Staten weinig invloed kunnen uitoefenen. Bovendien was er een streven om een snelle start te maken met dit programma om aan de inwoners van het aardbevingsgebied te tonen dat er nu echt werk wordt gemaakt van het bieden van een toekomst perspectief voor Noordoost Groningen.

Gekozen is voor een organisatieontwerp met de volgende kenmerken:

- een lichte onderlinge coördinatie (netwerkafstemming) tussen de betrokken overheden die hun eigen (subsidie)bevoegdheden en opdrachtverlening zelfstandig blijven uitoefenen.
- een directe democratische controle door de gemeenteraden en de Provinciale Staten op het aan deze overheden toegewezen deel van het NPG.
- de onderbrenging van het coördinerende NPG-bestuur, het programmabureau, het programma Toukomst bij de provincie Groningen.
- een directe bekostiging vanuit het rijk (via een specifieke uitkering) van de deelbudgetten en goedgekeurde projecten aan de provincie en de deelnemende aardbevingsgemeenten.¹

Tussen de decentrale overheden (vijf gemeenten en een provincie) heeft geen formele bevoegdheidsoverdracht plaatsgevonden. Elke deelnemende overheid behoudt haar eigen bevoegdheden om te subsidiëren en opdrachten te verstrekken. Er is geen zelfstandig regionaal bestuur gecreëerd. Het NPG heeft geen eigen rechtspersoonlijkheid. Het NPG heeft als netwerkorganisatie adviserende en informerende bevoegdheden, en waar besluiten worden genomen gebeurt dit in mandaat (en dus onder verantwoordelijkheid) van het provincie- of gemeentebestuur. Het NPG stelt een jaarverslag op maar stelt geen jaarrekening vast. De inkomsten en betalingen van het programmabureau en voor de projecten in het kader van het programma Toukomst lopen via de provinciale kas. De accountantscontrole en de democratische verantwoording voor dit deel van de uitgaven vindt plaats op het provinciehuis.

De deelnemende decentrale overheden hebben verklaard de beoordelingen door het NPG-bestuur, de adviezen van het programmabureau en die van de onafhankelijke beoordelingscommissie serieus te nemen bij het nemen van subsidiebeschikkingen in het kader van hun eigen programmakader. Het komt bij de doorwerking van deze adviezen en oordelen aan op de kwaliteit en de kracht van de argumenten (met name door de toetsing van de onafhankelijke beoordelingscommissie en de suggesties van de medewerkers van het Programmabureau) en op het gezag en het reputatiegewicht van de leden van het DB en AB. De periodieke specifieke uitkering van het Rijk aan de deelnemende gemeenten en provincie is overigens gebaseerd op de door het NPG-bestuur goedgekeurde projecten.

Er is sprake van onderlinge coördinatie, oftewel ‘polderen’. De bevoegdheid van het programmabureau om extern bindend op te treden (bijvoorbeeld onderzoeksopdrachten te verstrekken) verloopt via een mandaat namens de bestuursorganen van de rechtspersoon provincie. Het met ondersteuning vanuit het programmabureau ontwikkelde programma Toukomst werd (in de zomer van 2021) formeel vastgesteld door de Provinciale Staten van Groningen. Projecten die gebaseerd zijn op dit Toukomst-programma worden bekostigd vanuit de provinciale kas.

Positief gewaardeerde elementen bestaande governance structuur en processen (p.14)

Betrokken bestuurders ervaren de keuze om het eerste deel van het budget door middel van trekkingsrechten te verdelen als een terechte en effectieve manier om rust te creëren en een voorwaarde om met een zekere basis van vertrouwen te werken aan het programma.

Daarnaast zijn de betrokken bestuurders te spreken over de duidelijke focus op inwoners die is gelegd. Het op korte termijn zichtbare verbeteringen aan brengen in de leefbaarheid, kwaliteit van de directe leefomgeving en het Toukomst-programma worden gezien als zeer positieve aspecten van het NPG.

Ook zijn betrokken bestuurders te spreken over het functioneren van de NPG-organisatie in Ten Boer en vinden de gesprekspartners dat de onafhankelijke beoordelingscommissie wezenlijk bijdraagt aan de kwaliteitszorg en de onderlinge samenhang van projecten in het programma. De beoordelingscommissie adviseert frank en vrij, hetgeen leidt tot verbeteringen van projectvoorstellen.

Men vindt het over het algemeen goed dat het AB kan besluiten bij gekwalificeerde meerderheid, onder andere omdat dit de leden vanuit maatschappelijke organisaties enige invloed geeft (al werd er in de praktijk nog geen gebruik gemaakt van deze gekwalificeerde beslisregel). Dat het AB het DB heeft gemachtigd om besluiten te nemen wordt gezien als een stimulans voor de slagvaardigheid van het programma. Betrokkenen zijn tevreden dat er gaandeweg meer transparantie is gekomen in de verslaglegging van de AB vergaderingen.

Ervaren knelpunten in de bestaande governance (p. 15-18)

De onderzoekers hebben in hun gespreksronde de volgende ervaren knelpunten opgetekend.

- **Structuur:**
 - De omvang van het AB en het DB wordt als te groot ervaren
 - Ondanks de vele loketten ervaren maatschappelijke organisaties veel moeite om aanvragen ingediend te krijgen
 - Er bestaat onduidelijkheid en onzekerheid over de rollen van betrokken spelers. Is het NPG-bestuur sturend en leidend, of zijn NPG-bestuur en programmabureau ondersteunend en faciliterend?
 - De gefragmenteerde opzet van het programma is verklaarbaar vanuit het belang van democratische kaderstelling door provincie- en gemeentebesturen, maar staat gecoördineerde en meer ambitieuze investeringen in de weg
- **Samenwerkingscultuur**
 - Onderling vertrouwen en commitment van alle betrokkenen worden gezien als noodzakelijk, gegeven de gekozen lichte structuur, en als een voorwaarde voor het slagen van het programma, maar worden niet in voldoende mate ervaren
 - Op punten stroeve ambtelijke samenwerking
 - Cultuur van non-interventie leidt tot weinig kritische houdingen opzichte van projectaanvragen, waardoor kansen voor een meer gezamenlijk investeringsprogramma onbenut blijven
- **Inhoud van het programma:**
 - Verwondering bij maatschappelijke actoren over de vele aandacht die in het begin is uitgegaan naar de verdeelsleutel, terwijl er veel minder bestuurlijke aandacht was voor de inhoud van het overkoepelende programmakader
 - Het uiteindelijk geformuleerde programmakader wordt als toetsingskader minder bruikbaar ervaren, omdat het zo breed is en omdat bijna alles er binnen past

¹ In bijlage I. wordt een poging gedaan een deel van deze governance in een schema weer te geven.

- De onafhankelijke beoordelingscommissie is bezorgd dat de zeer hoge ambities op programmaniveau niet in overeenstemming zijn met de inzet die gezien wordt als versnipperd, kleinschalig, weinig samenhangend en op punten te weinig ambitieus
- De breedte en fragmentatie van het programma draagt het risico in zich dat ervaringen niet worden uitgewisseld, koppelingen (cofinanciering) niet worden gemaakt en kansen onbenut blijven
- **Procedures:**
 - Er wordt dubbel werk ervaren in de zin dat voorstellen door de gemeenten / provincie getoetst worden, en daarna nog een keer door de beoordelingscommissie. Binnen het Toukomst programma kent de toetsing nog een extra ronde, die ook de nodige tijd in beslag neemt
 - Door het decentrale karakter van het programma worden in verschillende gemeenten heel verschillende soorten projecten gefinancierd. Dat is niet per se een knelpunt, maar draagt niet bij aan de coherentie van het programma
 - Lang niet in elke gemeente en ook in de provincie niet zijn de raads-/statenleden intensief betrokken bij het programmakader of besluitvorming over afzonderlijke projecten
 - Van de vertegenwoordigers van het rijk wordt opgemerkt dat zij zich terughoudend - zo niet afzijdig – opstellen, terwijl het NPG een nationaal programma is en bij de start is afgesproken dat diverse ministeries actief medewerking dienen te verlenen aan het NPG
 - Het MKB ervaart de nodige barrières om toegang te krijgen tot de structuurversterkende investeringsimpulsen
 - Het regionale bedrijfsleven heeft nog onvoldoende gelegenheid gekregen om zelf risicodragend mee te investeren in de structuurversterking

De voorgestelde structuraanpassingen: varianten A en B (p.19)

In de voorzittersbrief worden twee aanpassingsvarianten naar voren gebracht, die beide als doel hebben om meer ruimte te bieden aan structuurversterking in de volgende programmaperiode. Beide varianten gaan over de omvang en samenstelling van het AB en DB. Ook worden voorstellen gedaan voor de relatie tussen AB en DB. In beide varianten komt ook het instellen van zogenoemde marktcommissie voor, die een rol krijgt bij het ontwikkelen van enkele grote structuurversterkende projecten (baanbrekers). Variant A gaat vervolgens iets verder dan variant B, in de zin dat binnen variant A de leden van het AB en DB geen vertegenwoordigers van overheden zijn, maar op persoonlijke titel en onafhankelijk lid zijn van de bestuursgrema.

Dienstverlening door de provincie Groningen (p. 20)

Doordat het NPG een netwerkorganisatie is zonder eigen rechtspersoonlijkheid, kan het geen eigen personeel in dienst hebben en niet zelfstandig aan het rechtsverkeer deelnemen. Zodoende is het personeel van de NPG-organisatie formeel in dienst van de Provincie Groningen en treedt de Provincie Groningen op als dienstverlenende en faciliterende organisatie. De geldstromen lopen via de planning en control cyclus van de Provincie. Mandaatbesluiten maken het vervolgens mogelijk dat het NPG in de praktijk zelf bestuurlijke besluiten neemt.

Over het algemeen stelt de Provincie Groningen zich dienstverlenend en klantvriendelijk op. Bij de openstelling van kredieten voor door het bestuur van het NPG vastgestelde Toukomst projecten meent de juridische afdeling van de provincie Groningen in derde instantie een grondige juridische toets uit te moeten voeren, terwijl het provinciebestuur, dat vertegenwoordigd is in AB en DB, reeds heeft ingestemd. Dit leidt tot vertraging en frustratie bij de vele vrijwilligers die zich – conform de bedoeling van het Toukomst programma – hebben ingespannen om bottom-up een passend projectvoorstel te ontwerpen.

Wij zien hier strubbelingen in het ambtelijk vooronder van het NPG die niet goed te rechtvaardigen zijn, en waar een bestuurlijke interventie passend is. Echter dit is in onze ogen geen reden om de bestuurlijke structuur van het NPG substantieel te veranderen.

Draagvlak voor de structuurverandering onder de NPG-bestuurders (p. 21-23)²

Hier geven we weer wat de verschillende groepen bestuurders hebben aangegeven als aanpassingen die zij wenselijk en/of acceptabel vinden.

- **Gemeentebestuurders:**
 - Twee groepen: (a) zij die graag een voorzetting zien van het type projecten waarbij de inwoner centraal staat, dus met een voortgezet accent op leefbaarheid, onderwijs en kleinschalige projecten, naar (b) de groep die van mening is dat de economische structuurversterking binnen het thematische programma nu centraal moet komen te staan
 - De gemeentebestuurders zijn tevreden wanneer de belangen van de gemeenten geborgd blijven in het AB en DB
- **Provinciebestuurders**
 - De provinciebestuurders zien geen grote knelpunten in de gegroeide bestuurlijke structuur en willen het liefst verderwerksverbeteringen in de samenwerking realiseren. Zij zijn tevreden wanneer er zo min mogelijk verandert in de bestuurlijke structuur
- **Vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties**
 - Voor deze groep is het van belang dat ze eerder en meer betrokken worden bij besluitvorming, dat er een gelijk speelveld gecreëerd wordt met gemeenten en provincie m.b.t. het kunnen indienen van aanvragen
 - Zij zien verder graag dat er kritischer naar de inhoud van voorstellen gekeken kan worden en dat er meer gestuurd gaat worden op de bovenlokale samenhang van het programma

² De vertegenwoordigers van het rijk zijn – overeenkomstig de onderzoeksopzet - niet in deze interviewronde betrokken.

- **De voorzitter**
 - De voorzitter ziet graag een verkleining van het AB en DB
 - Voor hem is het van groot belang dat het ambitieniveau van de projecten omhoog gaat, en dat er meer focus komt op het scheppen en behouden van werkgelegenheid, d.m.v. van onder meer voorstellen van marktcommissies
 - Voorts wil hij dat het bedrijfsleven meer risicodragend gaat participeren en dat de ministeries hun rol beter gaan waar- maken

Aanbevelingen (p. 24-25)

Op basis van de knelpunteninventarisatie en het draagvlakonderzoek komen wij tot de volgende aanbevelingen:

- **Samenstelling AB**
Keuzepunt 1: beperk het AB tot de huidige bestuurlijke deelnemers: de ministeries, de provincie en de gemeenten
- **Bevoegdheid AB**
Keuzepunt 2: Vergroot in de aan te passen bestuursovereenkomst het mandaat voor het DB. Versterk de verantwoordingsrelatie van het DB aan het AB en leg een duidelijke rolverdeling tussen DB en AB vast. Leg deze structuurwijziging (samen met andere wijzigingsvoorstellen) eerst ter goedkeuring voor aan de betrokken gemeenteraden en Provinciale Staten
- **Omvang DB:**
Keuzepunt 3: Verklein het DB in omvang tot vijf leden, inclusief de onafhankelijk voorzitter. Deze keuze draagt bij aan grotere slagkracht. Onduidelijk is natuurlijk hoe de leden van het AB dit kleinere DB tegemoet zullen treden. Veel zal afhangen van de samenstelling, de wijze van benoeming en de aard van hun deskundigheid
- **Samenstelling DB:**³
Keuzepunt 4: maak een keuze voor vijf onafhankelijke DB-leden die niet ook in het AB zitten en die niet ook verbonden zijn aan een van de drie overheidslagen: dus geen gemeentelijk functionaris, geen vertegenwoordiger van een ministerie en geen vertegenwoordiger van de provincie
Keuzepunt 5a: maak een keuze voor onafhankelijke bestuurders, op persoonlijke titel, die de aardbevingsregio goed kennen, maar ook een bestuurslaag goed kennen of hun sporen hebben verdiend in het aardgasdossier of het bedrijfsleven
Keuzepunt 5b: maak een keuze voor onafhankelijke bestuurders in het DB, op persoonlijke titel, maar op basis van een profiel waarbij veel waarde wordt gehecht aan ondernemerschap en specifieke deskundigheid
- **Een marktcommissie:**
Keuzepunt 6: breidt de bestuurlijke structuur uit met tenminste één marktcommissie samengesteld uit deskundigen die op persoonlijke titel adviseren over kansrijke structuurversterkende projecten

³ De DB-leden vertegenwoordigen niet langer een overheid die een deelprogramma van het NPG in uitvoering heeft. Natuurlijk moeten DB-leden zich voor genomen besluiten verantwoorden ten opzichte van het AB. Maar de DB-leden zijn (met uitzondering van de voorzitter) niet tevens lid van dat AB. Dit verheldert de onderlinge posities.

⁴ Zie ook hoofdstuk 9 waar stil wordt gestaan bij de scheiding tussen de ontwikkeling van projecten en de toetsing daarvan en het deelprogramma waarvoor de marktcommissie haar ontwikkelende werk kan gaan verrichten.

Afsluitend

Zeker niet alle knelpunten die in het voorgaande werden benoemd, worden opgelost door het maken van de zes keuzen met betrekking tot de governance. Met andere woorden ook als men al deze zes keuzen maakt, en de bestuursstructuur slagvaardiger maakt, is het nog niet zeker dat de ambitieuze doelen van het programma worden gehaald. Ook de onderlinge samenwerking kan beter. De gekozen lichte netwerkstructuur vraagt nu eenmaal om inhoudelijke consensus en onderling vertrouwen.

Daarnaast is er het probleem dat de beide 'rationaliteiten' op vruchtbare manier moeten worden gecombineerd. Aan de ene kant zichtbaar werken aan de verbetering van de leefwereld van de bewoners van het aardbevingsgebied en aan de andere kant er ook voor zorgen dat de brede welvaart verbetert. In het recente verleden zijn er wel pogingen ondernomen om die verbinding te leggen, maar die pogingen hebben nog niet het gewenste resultaat bereikt. Het is belangrijk om zowel de structuurversterking als de leefbaarheid aan elkaar te verbinden. Dat gaat waarschijnlijk beter bij zaken als vrijetijdseconomie en medische zorg dan bijvoorbeeld bij de energietransitie waar grote windparken geen bijdrage leveren aan de landschappelijke kwaliteit.

Het eerste voorstel van het onderzoeksteam is om de leefbaarheidsboom (rationaliteit 1) te blijven verbinden met de tweede boom: de structuurversterking. Laat deze twee zaken elkaar niet beconcurreren, maar juist versterken. Steun voor de Noordelijke landbouw kan zich zowel aandienen in de vorm van structuurversterking (banen, toegevoegde waarde), maar ook als een grote bijdrage aan de leefbaarheid van de kleinere dorpen in het gebied. Het is denkbaar om een deel van het huidige programma (het leefbaarheidsdeel) voort te zetten met de huidige governance. En misschien moet voor de structuurversterking dan een wat ander pad worden gekozen.

Een strategie van twee wegen vraagt wel om een goede communicatie. En ook nu al moet er heel wat worden uitgelegd. Maar als er wordt gekozen voor een pad met twee wegen dan moet dat goed worden uitgelegd: te beginnen bij de raadsleden en de Statenleden.

Stel dat de keuze valt op het volgen van twee trajecten dan kan deze structuurversterking worden bevorderd met een meer toezichthoudende rol van het AB (keuzepunt 2), een verkleind maar meer sturend DB (keuzepunt 3, 4 of 5a) en de instelling van een marktcommissie (keuzepunt 6). Ten slotte is het dan wel van belang om aan de zes volksvertegenwoordigingen dit uiteindelijke voorstel ter flatering voor te leggen. Dat is een belangrijke formele stap ter legitimatie van de nieuwe structuur voor het tweede deel van de programmaperiode (2024-2029).

1. Aanleiding van het onderzoek en vraagstelling

Medio 2022 is er door het bestuur van het Nationaal Programma Groningen (NPG) een gesprek gevoerd op basis van de brief van de voorzitter aan de bestuursleden waarin wordt gewezen op enkele ondoelmatigheden in de huidige bestuurlijke structuur en procesgang. Uit die discussie is het verzoek aan de Rijksuniversiteit Groningen – Campus Fryslân voortgevoerd om onderzoek te doen naar, en advies uit te brengen over de bestuurlijke inrichting van het NPG.

Het onderzoek is uitgevoerd door prof.dr. Caspar van den Berg, prof.dr. Michiel Herweijer, mr. Rob de Greef en Corwin de Wolff, MSc.⁵ Het onderzoek is uitgevoerd in de periode oktober – december 2022. Het onderzoeksteam bedankt mevrouw Hetty Dermois, medewerker van het programmabureau, voor het buitengewoon efficiënt inroosteren van de interviews.

Het onderzoek is gericht op de volgende vragen:

1. Wat zijn *sterke* punten van de gegroeide bestuurlijke organisatie NPG en van de ondersteunende dienstverlening door de provincie Groningen?
2. Wat zijn *zwakke* punten van de gegroeide bestuurlijke organisatie en van de ondersteunende dienstverlening door de provincie Groningen?
3. Welke aanpassingen van de bestuurlijke organisatie en de ondersteunende dienstverlening leiden tot verbetering van de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het NPG?
 - a. Welke verbeteringen zijn te verwachten van de twee door de voorzitter geformuleerde varianten?
 - b. Welke overige verbeteringen zijn denkbaar en kansrijk?

Bij de beantwoording van de eerste twee onderzoeksvragen is zowel geïnventariseerd hoe de governance en de procedures op dit moment juridisch zijn vormgegeven als ook hoe deze governance en procedures door de geïnterviewde bestuurders worden ervaren. Het zal blijken dat de juridische werkelijkheid (hoofdstuk 3) en de bestuurlijke werkelijkheid (hoofdstuk 5) niet samenvallen.

Om de juridische structuur in kaart te brengen zijn de organieke besluiten (bestuursovereenkomst, machtigingsbesluit, besluitenlijst AB, paragraaf 8 jaarrekening provincie Groningen, specifieke uitkering, etc.) geanalyseerd. Om de ervaringen van de bestuurders in kaart te brengen zijn meer dan 15 interviews afgenomen met bestuurders en medewerkers/ambtenaren in de maand november 2022).⁶ De selectie van de af te nemen interviews is vastgesteld in overleg met de opdrachtgever.

Ter beantwoording van de derde vraag is begonnen met het voorleggen van de varianten A en B uit de brief van de voorzitter aan de gesprekspartners. Dit heeft geresulteerd in een inventarisatie van de steun voor en deels ook van bedenkingen bij elementen van de twee naar voren geschoven varianten. Vervolgens is bezien welke juridische voorwaarden (keuzes) moeten worden gerealiseerd om de elementen van beide varianten juridisch mogelijk te maken. Daarbij worden ook alternatieven gepresenteerd die naar het oordeel van de onderzoekers tegemoet kunnen komen aan de wensen van de bestuursleden van het NPG.

Het Nationaal Programma Groningen is een vorm van horizontale samenwerking tussen een netwerk van decentrale overheden en maatschappelijke organisaties, maar is ook te typeren als een vorm van subsidietoekenning en projectfinanciering. Het gehanteerde beleidsinstrument is subsidieverlening, opdrachtverlening en mogelijk ook het beschikbaar stellen van leningen.

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van het volgende normatieve toetsingskader. In de *Code Cooperative Governance*, ontwikkeld door Rob de Greef en Maarten Hageman, wordt gesteld dat er drie voorwaarden zijn voor effectieve samenwerking van overheden: de juridische vormgeving moet op orde zijn (duidelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden); de overlegvormen (procedures) moeten doelmatig zijn en moeten met vaste regelmaat en binnen een overzienbare termijn tot besluiten leiden (slagkracht); en op het relationele vlak moet sprake zijn van onderling vertrouwen en blijvende betrokkenheid. Uit dit inzicht hebben de beide onderzoekers vervolgens acht beoordelingsmomenten afgeleid (zie: onderstaande figuur 1) die wij in dit onderzoek zullen hanteren.

Institutioneel	Procedureel	Relationeel
<ul style="list-style-type: none"> • Juridische vormgeving • Sturing en verantwoordelijkheden • Bevoegdheden 	<ul style="list-style-type: none"> • Overlegstructuren en regelmaat • Bepaling agenda • Protocollen voor verantwoordelijkheid 	<ul style="list-style-type: none"> • Vertrouwen • Commitment

Figuur 1 Schematische weergave van de Cooperative Governance Code van De Greef & Hageman (2017)

2. Governance

2.1 Ontstaansgeschiedenis - governance

Bij het ontwerp van de eerste contouren van de huidige bestuursstructuur is gekozen voor een publiekrechtelijke opzet. Het ging om financiële middelen die jaarlijks via het Rijk aan de regio ter beschikking werden gesteld. Er is gekozen voor een lichte structuur. Er waren in 2018 al de nodige veranderingen doorgevoerd in wat wel het 'gasgebouw' wordt genoemd: de gewijzigde taakstelling van de Nationaal Coördinator Groningen (gericht op versterking) en een meer publiekrechtelijke aanpak van de schadevergoeding door aanvankelijk de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade (en later het IMG).

Binnen die veranderde context gaven de kwartiermakers en de direct betrokken bestuurders de voorkeur aan een lichte constructie waarbij er voor de taak om weer perspectief te bieden geen nieuwe organisatie zou worden gevormd. Een nieuw organisatie zou – zo werd verwacht – wellicht de tendens ontwikkelen een eigen koers te gaan varen waarop gekozen volksvertegenwoordigers in lokale raden en provinciale Staten weinig invloed kunnen uitoefenen. Bovendien was er een streven om een snelle start te maken met dit programma om aan de inwoners van het aardbevingsgebied te tonen dat er nu echt werk wordt gemaakt van het bieden van een toekomst perspectief voor Noordoost Groningen.

We noemen eerst twee organisatievormen die de voorbereidingsgroep bewust heeft verworpen:

- Geen onderbrenging bij de NOM of het SNN: want in deze organisaties zijn de betrokken gemeenten niet vertegenwoordigd: bovendien nemen ook andere provincies deel aan deze organisaties en is het werkgebied van deze organisaties duidelijk groter dan het aardbevingsgebied
- Ook geen gemeenschappelijke regeling want dan zou er geen plek zijn voor maatschappelijke vertegenwoordigers; er zou dan weer een nieuwe organisatie aan het "aardbevingslandschap" (naast bijvoorbeeld de NCG en de IMG) worden toegevoegd. De verwachting was dat de volksvertegenwoordigers geen invloed zouden kunnen uitoefenen op de besluitvorming in deze gemeenschappelijke regeling. Bovendien zou de deelname van de rijksoverheid aan deze gemeenschappelijke regeling betekenen dat de Kamer via een voorhangprocedure in de gelegenheid zou moeten worden gesteld om zich over dit voornemen uit te spreken. Hetgeen de nodige tijd in beslag zou nemen.

We noemen nu enkele kenmerken van het lichte organisatieontwerp waar de voorbereidingsgroep wel voor heeft gekozen:

- een lichte onderlinge coördinatie (netwerkfstemming) tussen de betrokken overheden die hun eigen (subsidie)bevoegdheden en opdrachtverlening zelfstandig blijven uitoefenen
- een directe democratische controle door de gemeenteraden en de Provinciale Staten op het aan deze overheden toegewezen deel van het NPG

- de onderbrenging van het coördinerende NPG-bestuur, het programmabureau, het programma Toukomst bij de provincie Groningen
- een directe bekostiging vanuit het rijk (via een specifieke uitkering) van de deelbudgetten en door het NPG-goedgekeurde projecten aan de provincie en de deelnemende aardbevingsgemeenten⁷

2.2 Doelen en uitgangspunten van het NPG

Op 11 maart 2019 wordt de bestuursovereenkomst waarin de bestuursstructuur voor het nieuwe nationaal programma wordt uiteengezet, ondertekend: het Nationaal Programma Groningen (NPG). Drie bestuurslagen (twee ministeries, vijf gemeenten en de provincie Groningen) werken gedurende een looptijd van 10 jaar samen aan een dubbele doelstelling: het vergroten van de brede welvaart in het aardbevingsgebied en het verbeteren van het imago van de regio Groningen. In de door de onderzoekers gevoerde gesprekken blijkt ook het herstel van het vertrouwen tussen de bewoners en hun overheden een belangrijke informele doelstelling te zijn.

Aan de Bestuursovereenkomst ontleen wij de volgende doelstelling: *“Een gewenst perspectief te bieden op een toekomstbestendig en leefbaar Groningen, met behoud van de eigen identiteit, waar het goed wonen, werken en recreëren is”* (art 3:1).

In een *‘Programma dat groeit’* (het eerste concept voor het beleidsprogramma) lezen we: *“het vergroten van de brede welvaart in het aardbevingsgebied en het verbeteren van het imago van de regio Groningen.”*

In deze dubbele doelstelling zitten *twee ‘rationaliteiten’*. In de eerste plaats een gebaar richting de inwoners van het aardbevingsgebied, gericht op het herstel van vertrouwen tussen bewoners en hun overheden. In de tweede plaats het versterken van de economische en maatschappelijke structuur van het aardbevingsgebied. Voor elk van deze rationaliteiten is een ander verdelingsprincipe aangewezen. Bij de eerste rationaliteit passen trekkingsrechten naar rato van de in deze gemeente geleden schade. Bij de tweede rationaliteit past een procedure waarbij voorstellen in concurrentie met elkaar worden ontwikkeld en vooral de kwalitatief sterkste voorstellen worden geselecteerd.

Het gaat om twee zijden van de medaille. Deze beide kanten moeten allebei ontwikkeld worden in goede harmonie. Deze twee rationaliteiten zorgen in de praktijk wel voor spanning, botsende verwachtingen en onvrede over bepaalde besluiten. Daarbij zijn de lokale programma's sterker gericht op de eerste rationaliteit en is het thematische programma van de provincie meer gericht op de tweede rationaliteit.

⁵ In bijlage IV. treft u aanvullende informatie over de samenstelling van het onderzoeksteam.

⁶ In bijlage III. treft u de functies en namen aan van de geraadpleegde gesprekspartners.

⁷ In bijlage I. wordt een poging gedaan een deel van deze governance in een schema weer te geven.

Om deze doelen te bereiken biedt de bestuursovereenkomst de volgende taakverdeling:

- Er is een lokale pijler gericht op een gebiedsgerichte aanpak op lokaal niveau (Bestuursovereenkomst, artikel 3, lid 3, onder a.). De gemeenten in het aardbevingsgebied *'krijgen een trekkingsrecht. Dit is een budget waarmee men lokaal en naar eigen inzicht vorm kan geven aan de doelen van het Nationaal Programma Groningen'* (bestuursovereenkomst, p.3 en artikel 1, onder e).
- Er is daarnaast een thematische pijler, gericht op bovenlokale ambities. De provincie heeft de regie bij deze pijler. De thema's in deze provincie-brede pijler zijn: innovatie en investeringen; vergroening, verduurzaming en industrie; natuur, landbouw en klimaatbestendigheid; arbeidsmarkt en opleiding. Hier komen we het streven naar economische structuurversterking duidelijk tegen.
- *'Daarnaast is er het Toekomstbeeld 2040, gericht op het opstellen een Toekomstbeeld 2040 voor de provincie Groningen en het betrekken van burgers daarbij'* (bestuursovereenkomst, artikel 3, lid 3, onder c.). Een belangrijk element is hier de burgerparticipatie.
- *'Partijen spreken verder af dat bij de voorbereiding van het vaststellen van Programmakaders en Programmaplannen op een passende wijze inspraak of participatie wordt verleend aan inwoners van de Regio'* (bestuursovereenkomst, artikel 4, lid 2).
- Het algemeen bestuur krijgt de opdracht om de verbindende factor te zijn tussen de deelnemende partijen (bestuursovereenkomst, artikel 7, lid 1, onder d). Het algemeen bestuur zet zich in *'voor de doelmatige, doeltreffende, rechtmatige, transparante, solidaire en samenhangende uitvoering van het Nationaal Programma Groningen'* (bestuursovereenkomst, artikel 7, lid 1, onder c.).

Een relatief grote financiële verantwoordelijkheid wordt neergelegd bij de vijf gemeenten en de provincie. De centrale NPG-organisatie (AB, DB en programmabureau) verzorgt echter de goedkeuring van de voorgestelde projecten. De door het NPG goedgekeurde projecten komen in aanmerking voor bekostiging via de specifieke uitkering NPG die periodiek door het Rijk aan de deelnemende decentrale overheden wordt toegekend.

3. Juridische analyse van de huidige governance structuur

Tussen de decentrale overheden (vijf gemeenten en een provincie) heeft geen formele bevoegdheidsverdracht plaatsgevonden. Elke deelnemende overheid behoudt haar eigen bevoegdheden om te subsidiëren en opdrachten te verstrekken. Er is geen zelfstandig regionaal bestuur gecreëerd. Het NPG heeft geen eigen rechts-persoonlijkheid. Het NPG heeft als netwerkorganisatie advise-rende en informerende bevoegdheden, en waar extern bindende besluiten worden genomen, gebeurt dit in mandaat (en dus onder verantwoordelijkheid) van het provincie. Het NPG stelt een jaarverslag op maar stelt geen jaarrekening vast. De inkomsten en betalingen van het programmabureau en voor de projecten in het kader van het programma Toukomst lopen via de provinciale kas. De accountantscontrole en de democratische verantwoording voor dit deel van de uitgaven vindt plaats op het provinciehuis.

De deelnemende decentrale overheden hebben verklaard de oordelen van het bestuur, de adviezen van het programmabureau en die van de onafhankelijke beoordelingscommissie serieus te zullen nemen bij het nemen van subsidiebeschikkingen in het kader van hun eigen programmakader. De goedkeuring van de projectvoorstellen door het NPG-bestuur is een voorwaarde voor bekostiging van deze projecten via de periodieke specifieke uitkering van het Rijk. Bij de doorwerking van deze adviezen komt het aan op de kwaliteit en de kracht van de argumenten en op het gezag en het reputatiegewicht van de leden van het DB en AB, maar natuurlijk ook op het gewicht van het NPG-oordeel voor de bekostiging door het Rijk.

Er is sprake van onderlinge coördinatie. Dit wordt ook wel 'polderen' genoemd. De bevoegdheid van het programmabureau om extern bindend op te treden (bijvoorbeeld onderzoeksopdrachten te verstrekken) verloopt via een mandaat namens de bestuursorganen van de rechtspersoon provincie. Het met ondersteuning vanuit het programmabureau ontwikkelde programma Toukomst werd (in de zomer van 2021) formeel vastgesteld door de Provinciale Staten van Groningen. Projecten die gebaseerd zijn op dit Toukomst-programma worden bekostigd vanuit de provinciale kas. PS hebben expliciet aan het programmabureau de opdracht gegeven het Toukomst programma uit te voeren.

Hoewel de structuur op papier – voor juristen - duidelijk mag zijn, blijkt dat diverse bestuurders maar ook initiatiefnemers een andere, afwijkende voorstelling hebben van de bevoegdheidsverdeling en van te volgen procedures. Er bestaat bij deze bestuurders en bij buitenstaanders verwarring over de positie van de NPG-programmadirectie en het NPG-bestuur binnen het gehele netwerk van subsidiërende NPG-deelnemers: zijnde de vijf gemeenten, de provincie, het Toukomst-programma en nog andere (deels ook landelijke) regelingen (erfgoedprogramma, zorgprogramma). Buitenstaanders zijn geneigd een grotere beslisbevoegdheid toe te schrijven aan het bestuur van het NPG dan overeenkomt met de juridische en financiële werkelijkheid. Veel buitenstaanders veronderstellen dat de subsidiebesluiten en de opdrachtverlening is ondergebracht bij het AB dan wel het DB van de NPG-organisatie.

4. Positief gewaardeerde elementen in de bestaande governance

In de eerste plaats wordt in de gesprekken met de diverse bestuurders opgemerkt dat de uitbreiding van de NPG-organisatie met een onafhankelijke beoordelingscommissie goed heeft gewerkt. In deze commissie kan frank en vrij worden gesproken over de kwaliteit van de projectvoorstellen. De commissie kan adviezen geven aan de initiatiefnemers hoe zij hun projectvoorstel kunnen verbeteren. Dit was een verbetering ten opzichte van de situatie voor de zomer van 2020. De onafhankelijke beoordelingscommissie wordt beschouwd als een investering in kwaliteitszorg die de leemte moet vullen die de bestuurders in de NPG-organisatie hebben laten vallen omdat zij het lastig vinden om kritisch en onbevengend over elkaars voorstellen te discussiëren.⁸ Natuurlijk wordt het kritische oordeel van de onafhankelijke toetsingscommissie door initiatiefnemers wel eens ervaren als frustrerend. Maar het is duidelijk dat dit wel een bijdrage is aan kwaliteit, focus op de gemeenschappelijk geformuleerde doelen en ook de onderlinge samenhang van de verschillende delen van het programma kan bevorderen.

De instelling en machtiging van het DB heeft volgens de gesprekspartners bijgedragen aan een meer slagvaardig optreden. Als het oordeel van de onafhankelijke beoordelingscommissie positief is, kan het DB formeel een positief besluit nemen (ook namens het AB) over het projectvoorstel. De adviezen van de onafhankelijke beoordelingscommissie worden onverkort gevolgd.

In de derde plaats wordt door enkele bestuurders opgemerkt dat de verdeling van het eerste deel van het budget (2019-2024) over de gemeenten en de provincie een zekere rust in de onderlinge betrekkingen heeft gecreëerd. Sommige vertegenwoordigers van aardbevingsgemeenten waren beducht dat hun aandeel onder druk zou komen te staan. Toen die vrees was verminderd door in een vroeg stadium een verdeelsleutel vast te stellen, was er ook de ruimte om stil te staan bij de inhoud van het (eigen) beleidsprogramma. De bestuurders namens de maatschappelijke partijen delen deze opvatting niet. Zij hadden liever gezien dat er eerst een gezamenlijk inhoudelijk programma zou zijn ontwikkeld en dat pas daarna de verdeelsleutel van het totale budget over gemeenten en provincie zou zijn vastgesteld.

Een besluitvormingsprocedure die door enkele gesprekspartners met waardering wordt genoemd,⁹ is de mogelijkheid om in het AB controversieel blijvende voorstellen uiteindelijk toch in stemming te brengen. Bij deze stemming dient niet alleen een meerderheid van de bestuurlijke leden in te stemmen, maar ook een meerderheid van de maatschappelijke bestuurders. Deze bepaling ten aanzien van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid kan als (ongebruikt) drukmiddel ertoe hebben bijgedragen dat op een aantal momenten de relatieve buitenstaanders, namelijk de maatschappelijke leden (zonder eigen budget en zonder de vaak genoemde democratische legitimatie) toch enige invloed hebben kunnen uitoefenen op de besluitvorming in het AB.

In de vijfde plaats wordt vrij algemeen gesteld dat de projecten gericht op leefbaarheid, verbetering van de directe leefomgeving en het samen met individuele burgers ontwikkelen van een Toukomst-programma van groot belang zijn. De bestuurders zijn van mening dat het zeker ook gaat om de inwoners die te maken hebben gekregen met schade door aardbevingen, met veel onzekerheid over de afhandeling van die schade en de waardedaling van hun onroerend goed.

Ook wordt gesteld dat de NPG-organisatie in Ten Boer – en dan met name het programmabureau nuttig en onmisbaar werk verricht. Er moeten veel zaken worden gecoördineerd. Er zijn veel vergaderingen waarvan de besluiten moeten worden vastgelegd. In de gesprekken die de onderzoekers hebben gevoerd, werd uitsluitend met waardering over de medewerkers van het programmbureau gesproken.

Aanvankelijk was de verslaglegging van de AB-vergaderingen summier. Maar hierin is in de loop van 2022 verandering gekomen. Volksvertegenwoordigers die willen weten wat er in het AB van de netwerk-organisatie wordt besloten, komen sinds de lente van 2022 veel beter aan hun trekken. Deze transparantie bevordert ook de controleerbaarheid.

5. Knelpunten

5.1 Knelpunten in de bestaande structuur

In het algemeen wordt erkend dat de omvang van het Algemeen Bestuur (meer dan 17 bestuurders) en het Dagelijks Bestuur (7) van de NPG-organisatie te veel van het goede is. Bij veel gesprekspartners is er steun voor de gedachte de omvang van de beide bestuursorganen te verkleinen. Maar over hoe dat dan het beste kan worden bereikt, lopen de meningen uiteen (zie: hoofdstuk 9).

Het Algemeen Bestuur is ingesteld voor de duur van het NPG-programma. Namens elk van de vijf deelnemende gemeentebesturen zit één lid van het college van burgemeester en wethouders in het AB; twee leden namens het College van Gedeputeerden vertegenwoordigen de provincie Groningen; de ministeries voor Binnenlandse Zaken en Economische Zaken worden vertegenwoordigd door elk één lid (bestuursovereenkomst, p.7, artikel 6, onder a tot en met j). Dit zijn negen bestuurlijke leden. Daarnaast zijn er (zeven) maatschappelijke leden. Het gaat hier om een afgevaardigde uit het Groninger Gasberaad (een regionale bewoners- en bestuurdersorganisatie van door aardbevingen gedupeerde huishouders en gemeenten); de kennisinstellingen waaronder de universiteit; de zorginstellingen; de woningcorporaties; het bedrijfsleven; de energiesector; en de chemische industrie uit de regio (bestuursovereenkomst, artikel 6, onder k, tot en met q).¹⁰ Daarnaast kent het bestuur een onafhankelijk voorzitter (bestuursovereenkomst, artikel 6, lid 2).

Op 5 oktober 2020 beslist het Algemeen Bestuur dat uit zijn midden een Dagelijks Bestuur wordt gevormd. De volgende leden vormen het Dagelijks Bestuur (machtigingsbesluit, artikel 2, lid 1 en lid 2): de Minister van BZK; een vertegenwoordiger van GS Groningen; vertegenwoordigers van drie gemeenten, te weten: Groningen, Midden-Groningen en Eemsdelta; en een vertegenwoordiger namens de maatschappelijke organisaties. De voorzitter van het AB is qualitate qua voorzitter van het DB.

In de tweede plaats wordt erkend dat er diverse afzonderlijke programma's (en dus ook loketten) zijn waar initiatiefnemers hun voorstellen kunnen indienen. Toch laten vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties weten dat veel van de beschikbare budgetten (voor de eerste periode) al waren belegd. Een deel van de oplossing kan hier liggen in een verbeterde communicatie over de aanvraagprocedures voor de verschillende programma's. Bovendien volgt er nog een tweede periode (2024-2029) en zullen er ook projecten uiteindelijk niet doorgaan waardoor er weer budgetruimte vrijvalt.

In de derde plaats is er onduidelijkheid en onzekerheid over de rollen. Is het NPG-bestuur en het programmabureau sturend en leidend? Of is het NPG-bestuur en het programma-bureau veeleer ondersteunend en faciliterend?

Vertegenwoordigers van diverse gemeenten en de provincie benadrukken dat het zwaartepunt van het vertakte programma ligt bij de afzonderlijke gemeentebesturen en het provinciebestuur. Daar vindt, naar hun mening, de democratische kaderstelling (programma) en verantwoording plaats (jaarrekening met betrekking tot besteding specifieke uitkering). Ondertussen is de goedkeuring van de voorgestelde projecten wel een harde financiële randvoorwaarde.

Daar tegenover staat dat de afzonderlijke delen wel moeten worden verbonden. De ambitieuze doelen in het overkoepelende beleidskader en het bieden van een lange termijn perspectief vragen om gecoördineerde en meer ambitieuze investeringen. De legitimatie voor dit gecoördineerde optreden ligt in de bestuursovereenkomst van 11 maart 2019 die door vertegenwoordigers van alle drie bestuurslagen is ondertekend. We komen deze nadruk op samenhang en ambitie tegen bij de vertegenwoordigers van de maatschappelijke organisaties, de voorzitter, de onafhankelijke beoordelingscommissie maar ook bij enkele gemeentebestuurders.

Is hier sprake van een onoverbrugbare tegenstelling? Waarschijnlijk niet. Maar een begin van een oplossing is wel om deze twee benaderingen van elkaar te onderscheiden. En daarna te zoeken naar een goede balans tussen beide benaderingen. In het vervolg van dit rapport komen we hier nog op terug (paragraaf 10.1).

5.2 Knelpunten in de samenwerkingscultuur

In het normatieve kader wordt verondersteld dat onderling vertrouwen en een groot commitment van alle betrokkenen van groot belang zijn voor succesvolle samenwerking. Dat onderlinge vertrouwen en commitment wordt wel op de proef gesteld wanneer een samenwerkingsgebied wordt gekenmerkt door tegengestelde ontwikkelingen en de gemeenschappelijke investeringsagenda, welke is gebaseerd op twee uiteenlopende rationaliteiten. Zonder daar nu al te diep op in te willen gaan, moeten we er wel op wijzen dat die maatschappelijke tegenstellingen er wel degelijk zijn.

Rond het epicentrum van de aardbevingen (Loppersum) is sprake van bevolkingskrimp en vergrijzing; voorzieningen vallen weg. Het onderwijsspeil is laag. Het gebied levert een zeer grote bijdrage aan de moderne energielandschappen (windparken, energiestraten en zonnepaneel-akkers). De grote Stad heeft relatief minder te lijden van de aardbevingen, de jeugdige bevolking groeit, er is krapte op de woningmarkt, het opleidingspeil is hoog.

⁸ Dit non-interventie-gedrag wordt in de hand gewerkt doordat de gemeentelijke en provinciale bestuurders in AB en DB ook elk verantwoordelijkheid dragen voor een eigen decentraal uitgevoerd deelprogramma.

⁹ Deze procedure is overigens al bij de start neergelegd in de bestuursovereenkomst. Hoewel er geen feitelijk beroep op werd gedaan, werd het wel als drukmiddel ingezet.

¹⁰ Daarnaast is vrij snel na aanvang door het bestuur besloten ook een lid met landbouw-achtergrond op te nemen in het bestuur.

In de nabijheid van het epicentrum van het aardbevingsgebied vinden we twee industriehavens met technische werkgelegenheid en verder een nog steeds krachtige akkerbouw en melkveehouderij. Maar de banengroei in deze primaire en secundaire sector is er nu wel uit. Onlangs ging de aluminiumsmelter Aldel na een herstart opnieuw failliet. In de Stad vinden we hoogwaardige medische voorzieningen. De kwartaire zorgsector (inclusief het hoger onderwijs) blijft maar groeien deels ook als gevolg van voortgaande internationalisering.

In “Een programma dat groeit” wordt gewezen dat de beide componenten (stagnerende ruimte en onstuimige groei) elkaar kunnen versterken: zoals een mal en een contramal. Dat is een goed streven. Maar dat vraagt wel evenwichtskunst (het kunnen leggen van verbanden). En een erkenning voor de uiteenlopende problemen waar de twee gebieden (gemeenten) mee te kampen hebben.

De onderzoekers hebben geconstateerd dat er al zoekend en polderend een werkbaar modus operandi is gevonden. Het netwerk werkt wel: er worden besluiten genomen en in uitvoering genomen. Er worden resultaten geboekt, ondanks de lastige uitgangssituatie. Maar men is – eind 2022 – wel beducht om de eigen verworven autonomie uit handen te geven. Men koestert als decentrale overheid het eigen lokale NPG-deel en het eigen provinciale thematische deel. In gesprekken werd er op gewezen dat onze onderzoeksopdracht om met voorstellen voor een nieuwe governance te komen eerder het wantrouwen bevorderde dan het bijdroeg aan het verhogen van het noodzakelijke, onderlinge vertrouwen.

In een recent onderzoek van Berenschot en de Rijksuniversiteit Groningen¹¹ kwam ook naar voren dat de onderlinge bestuurlijke verhoudingen (in vergelijking met andere regio's in den lande) wat behoedzaam en gereserveerd zijn. Op zich is dit historisch begrijpelijk. Maar de grote uitdagingen van het Nationaal Programma Groningen en de lichte structuur vragen om meer onderling vertrouwen.

Bij navraag bleek dat er ook op het ambtelijk niveau nog geen sprake is van een bloeiende uitwisseling van ideeën en initiatieven tussen de programmamanagers op de vijf gemeentehuizen, het provinciehuis en bij het programmabureau in Ten Boer (Toukomst). Toch zijn deze ideeën-ontwikkeling en het delen van ervaring essentieel om de dwarsverbanden tussen de programmaonderdelen te kunnen leggen en de samenhang te versterken.

Een cultuur van samenwerking, vertrouwen en commitment heeft tijd nodig om te groeien. Een verklaring dat men op dit vlak nog niet verder is gekomen, hangt ten dele samen met de tijdsdruk in het begin om snel een zichtbare start te maken, de grote hoeveelheid zaken die geregeld moesten worden, in de relatief lange besluitvormingsprocedures waarvoor moest worden gekozen en om de soms vrij stringente vormen van toetsing bij de verschillende beslisstations. Maar gelukkig ligt er binnenkort een tweede periode (2024-2029) om efficiënte samenwerkingsvormen en het onderlinge vertrouwen te verbeteren en te koesteren.

Met betrekking tot het toetsen kwamen we twee stijlen tegen. De onafhankelijke beoordelingscommissie is weliswaar kritisch. Maar geeft vooral suggesties om het projectvoorstel in een volgende ronde te verbeteren. Gericht op hogere kwaliteit.

We zijn echter ook toetsingsprocedures tegengekomen waarbij projectvoorstellen voor een derde keer stringent worden getoetst en dat vooral vanuit het om de risico's voor de eigen decentrale overheid beperkt te houden. Dit beperken van de risico's voor de overheid is niet direct een bijdrage aan het weer perspectief bieden van een door aardbevingen getroffen probleemgebied.

5.2 Knelpunten in de inhoud van het programma

Al in de herfst van het eerste jaar (november 2019) laten zes maatschappelijke leden uit het Algemeen Bestuur in een brief aan voorzitter, CdK René Paas, weten dat zij zich er over verwonderen dat de bestuurlijke leden eerst veel aandacht hebben besteed aan de onderlinge verdeling van de trekkingsrechten (de verdeelsleutel) van het beschikbare budget over gemeenten en provincie) en dat deze bestuurders zich veel minder intensief hebben bezig gehouden met (een inhoudelijke aanscherping van) het overkoepelende programmakader. Dat vonden de maatschappelijke leden een ongelukkige verdeling van de bestuurlijke aandacht. Hiervoor (hoofdstuk 4) merkten wij op dat het vaststellen van deze verdeelsleutel wel heeft bijgedragen aan het bereiken van een zekere rust in de interbestuurlijke verhoudingen. Maar voor de nieuwe periode zou toch moeten gelden om eerst inhoudelijke consensus bereiken over het volgende programma en pas dan beslissingen nemen over de verkaveling van het beschikbare budget.

Vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties merken op dat het overkoepelende programmakader dat eind 2019 werd vastgesteld, erg breed is, weinig scherpte kent en weinig initiatieven/projecten uitsluit en dus als toetsingskader minder bruikbaar is. Daarnaast merken deze leden op dat de bestuurlijke vertegenwoordigers geneigd zijn niet kritisch te reageren op voorstellen van andere overheden, maar wel geneigd zijn de voorstellen die van de eigen overheid komen openlijk te verdedigen. Dit non-interventie gedrag verhindert dat de inhoudelijke discussie in het bestuur over de kwaliteit van de projectvoorstellen serieus van de grond komt, althans in de waarneming van sommige maatschappelijke leden. Ook wijzen zij erop dat het hoogst zelden voorkomt dat een projectvoorstel wordt afgewezen.

De onafhankelijke beoordelingscommissie is – op basis van twee jaar ervaring met de beoordeling van projecten en programma's - van mening dat het NPG-programma enerzijds zeer hoge ambities kent: historisch gegroeide achterstanden wegwerken, de brede welvaart verhogen. Maar dat anderzijds - gemeten aan deze hoge ambities - de inzet nogal versnipperd, kleinschalig, weinig samenhangend en weinig ambitieus is. Daarnaast is het accent op leefbaarheid groter dan bijvoorbeeld het accent op de versterking van de economische structuur en de zorg voor werkgelegenheid en opleiding. Bovendien is naar het oordeel van de onafhankelijke adviescommissie ook sprake van een gebrek aan onderlinge verbinding tussen de gehonoreerde projecten.

Hiervoor kwam al ter sprake dat het NPG-programma sterk geleed is: vijf lokale programma's; een thematisch provinciaal programma dat overigens een interne verdeling kent waarvoor afzonderlijke Gedeputeerden aandachtsvelder zijn; een Toekomst-programma; het Leefbaarheidsloket en een Impulsregeling; en hiermee losjes samenhangende landelijke programma's zoals het zorgprogramma en het erfgoedprogramma. Een voordeel van deze breedte is dat er op een groot aantal fronten goed werk geleverd kan worden.

Daarentegen kan een nadeel zijn dat opgedane ervaringen niet worden uitgewisseld tussen deze programma's, dat koppelingen niet tot stand komen en dat verbindingen niet worden gelegd. In een van de gesprekken kwam naar voren dat medische technologie een speerpunt is waarmee de economische structuur kan worden versterkt (baanbreker), tegelijkertijd ligt er een grote druk op de huisartsenposten in het aardbevingsgebied en is er een tekort thuiszorgmedewerkers (deels gerelateerd aan de sterke vergrijzing in het gebied). Volgens deze gesprekspartner is het mogelijk om de lokale problematiek (het zorgtekort op de huisartsenposten) te verbinden met de structuurversterkende impuls die uitgaat van het ontwikkelen van nieuwe medische technologie. Door een verbinding te leggen tussen elementen van lokale leefbaarheid (versterking huisartsenpost) en een onderdeel van de economische structuurversterking (impuls voor medische technologie) zouden de twee rationaliteiten beter met elkaar verbonden worden.

5.4 Knelpunten in de procedures

Een centraal element in het toetsingskader is de doelmatigheid van de toegepaste procedures. We hebben daarom gekeken naar het optreden van dubbel werk. We geven een voorbeeld van dubbel werk: Projectvoorstellen worden ontwikkeld op de vijf gemeentehuizen en het provinciehuis. Daar wordt ook getoetst of de projecten binnen het eigen programmakader vallen. Ook wordt er gekeken naar de houdbaarheid van de businesscase. Deze decentrale toetsing bij de deelnemende overheden wordt herhaald door de onafhankelijke beoordelingscommissie. Op basis van het advies van de onafhankelijke beoordelingscommissie beslist in de meeste gevallen het DB van de NPG-organisatie, maar soms ook het AB van de NPG-organisatie. Er is hier weliswaar sprake van een dubbele toets maar deze wat zwaardere procedure dient de kwaliteit van de projecten, dient de reservering van gelden in de periodieke specifieke uitkering en dient ook de onderlinge samenhang van de verschillende programma's en projecten.

Bij projecten die vallen onder het Toukomst-project is dit echter niet het gehele verhaal. Deze projecten worden onder begeleiding van het programmabureau ontwikkeld door de vrijwilligers die deelnemen aan het (panel van het) Toukomst programma. Vervolgens worden de aldus ontwikkelde projecten voorgelegd aan de onafhankelijke beoordelingscommissie die met suggesties kan komen ter verbetering. Dan volgt de formele stap waarbij het bestuur van de NPG zijn goedkeuring (of afwijzing) uitspreekt. Daarna volgt er nog een vervolgtijdstap waarbij de medewerkers van het juridisch kwaliteitsteam van de provincie Groningen een juridische toets uitvoeren waarbij onder meer het aspect van toelaatbare staatsteun een belangrijke plaats inneemt.

Nadat de juridische toetsing door het provinciale kwaliteitsteam met een positief resultaat is afgerond, kan de concept subsidietoekenning voor een formeel besluit naar GS. Pas dan kan de formele subsidietoezegging naar de initiatiefnemers in het aardbevingsgebied de deur uit. Vaak gaat het daarbij om vrijwilligers die veel eigen tijd hebben gestoken in de projectontwikkeling en de businesscase. Zo'n besluitvormingstraject kan langer dan een jaar duren en begint dan wel erg te lijken op de ervaringen die de inwoners van het aardbevingsgebied dagelijks opdoen met de schadeafhandeling door de IMG of met de versterkingsoperatie van de NCG. Bureaucratische ervaringen zijn dan niet vreemd aan het klantcontact van de initiatiefnemers met de NPG-organisatie. Diverse gesprekspartners hebben toegezegd dat dit knelpunt wordt onderkend en voortvarend zal worden aangepakt. Maar het is wel een indicatie dat er in het verleden nog ondoelmatigheden in het proces hebben gezeten. Het blijft van belang dat bij elke toetsing steeds ook wordt bedacht wat er al in eerdere processtappen is gedaan en welke vervolgstappen er nog volgen. Het uitvergroten van het belang van de eigen deeltoets moet worden voorkomen.

We hebben geconstateerd dat de ene gemeente in haar programma het accent legt op zaken in het sociaal domein: jeugdzorg, onderwijs, begeleiding naar werk. Een andere gemeente daarentegen legt het accent op dorpsvernieuwing in dorpen die meer in het bijzonder zijn getroffen door aardbevings schade en recent aan deze gemeente werden toegevoegd. Weer een andere gemeente investeert sterk in cultureel erfgoed en toeristische attracties. Het is voor ons lastig deze diversiteit te beoordelen. In de bestuursovereenkomst is gekozen voor een decentrale structuur. Als de betrokken raadsleden een eigen invulling geven aan hun autonome bevoegdheid, dan ligt de vooronderstelling voor de hand dat deze uiteenlopende programma-inhouden tegemoet komen aan de decentrale structuur die de ontwerpers in 2018 voor ogen hebben gehad. Maar er speelt meer.

Lang niet in alle gemeenten en ook niet in de provincie wordende raadsleden/Statenleden intensief betrokken bij het programmakader en de afzonderlijke projecten. Verder is de steun voor sommige inmiddels wel aangenomen projectvoorstellen in de betreffende raad zeker niet unaniem geweest. Daarmee komen we bij een wat dieperliggend probleem. *Hoe serieus betrekken de diverse bestuurders hun volksvertegenwoordigers bij de vaststelling van het programma (en straks de aanpassing daarvan) en bij de uitwerking daarvan in geslaagde maar ook minder geslaagde investeringsvoorstellen?* In dit opzicht hebben we tussen het provinciebestuur en de vijf gemeentebesturen grote verschillen geconstateerd. We weten niet of een discussie in het AB over deze kwestie tot consensus zal leiden, maar het is wellicht goed om geïnformeerd te zijn over de verschillende bestuursculturen bij de betrokken decentrale overheden.

¹¹ Campus Fryslan en Berenschot, Bestuurlijk Regionaal Ecosysteem Groningen, 15 december 2021.

In diverse gesprekken is aan de orde gekomen dat de vertegenwoordigers van de beide ministeries (EZK en BZK) zich in het bestuur van het NPG betrekkelijk terughoudend – zo niet afzijdig – opstellen. In de gesprekken worden de onderzoekers ook herinnerd aan de afspraak, gemaakt op 5 oktober 2018,¹² dat diverse ministeries actief medewerking dienen te verlenen aan het NPG, zoals op dit moment bijvoorbeeld in het zorgprogramma (door VWS) en het erfgoedprogramma (door OCW). Aan de vertegenwoordigers van het Rijk mag worden gevraagd om het nationale karakter van dit programma meer inhoud te geven. Het NPG is immers het tweede Nationaal Programma dat landelijk werd vastgesteld. Dat schept verwachtingen in de richting van de departementen op rijksniveau. Sommige gesprekspartners stellen dat het niet slechts gaat om de versterking van door aardbevingen bedreigde gebouwen maar dat het ook moet gaan om modernisering van de betreffende verzorgingshuizen, scholen en kerken.

In de gesprekken met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties komt naar voren dat vooral bedrijven uit het MKB veel moeite hebben om toegang te krijgen tot de structuurversterkende investeringsimpulsen. De lokale programma's blijken meestal al volledig te zijn ingevuld. De weg naar het provinciehuis vergt de nodige kennis van het overheidslandschap. Vooral de grote kennisinstellingen in de Stad schijnen de weg naar het provinciehuis goed te kunnen vinden, aldus onze gesprekspartners. Bij verdere navraag bleek overigens wel dat er projecten vanuit maatschappelijke geledingen bij het NPG-netwerk zijn ingediend en gehonoreerd (bijvoorbeeld vanuit universiteit, ziekenhuis, agro-business, energiesector) maar dat de uiteindelijk gebruikte ingang was het provinciale thematische programma (en niet de NPG-organisatie in Ten Boer). Onder de achterban van de maatschappelijke leden was sprake van de nodige verwarring bij welk loket initiatieven en voorstellen moesten worden ingediend. Ook hier lijkt een meer gerichte communicatie richting MKB een deel van de oplossing te kunnen bieden.

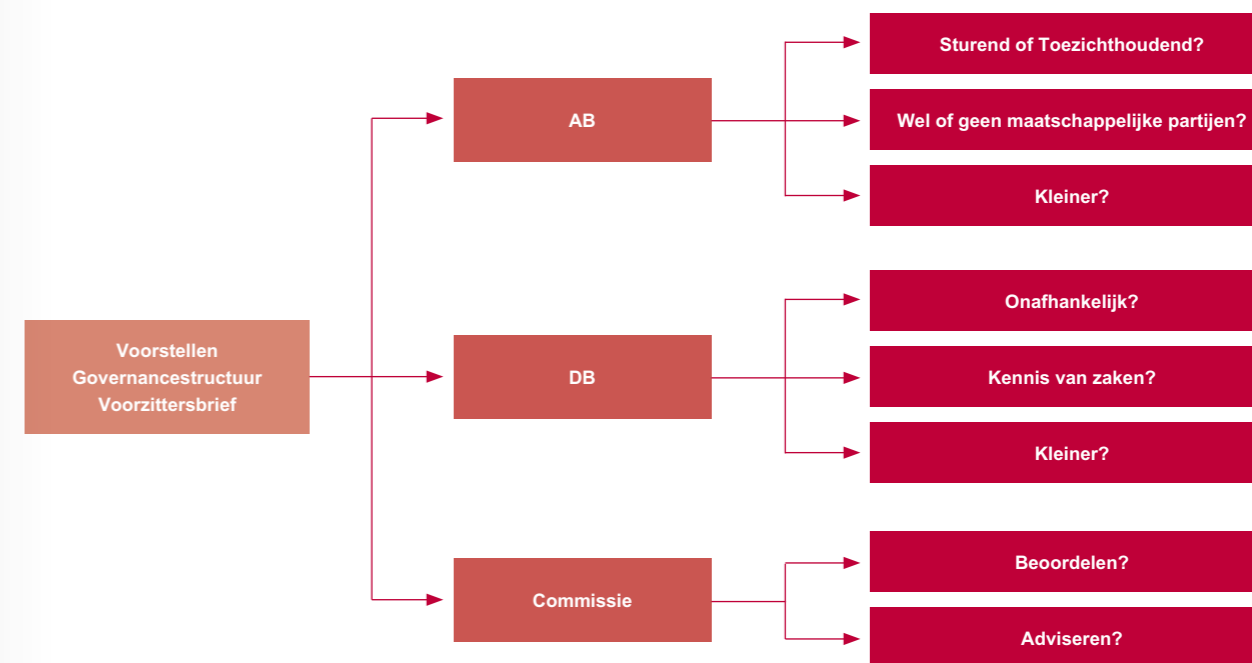
Tenslotte wordt gesteld dat indien de NPG-organisatie sterker publieke middelen gaat investeren in kansrijke sectoren van de Noordelijke economie dit eigenlijk alleen kan wanneer het bedrijfsleven ook zelf risicodragend in een gemeenschappelijke vennootschap (PPS) investeert. Op dit moment worden dergelijke fondsen door het provinciebestuur nog niet benut om onderdelen van het thematische programma respectievelijk de baanbrekers verder door te ontwikkelen. Met name vanuit de onafhankelijke beoordelingscommissie wordt gesteld dat aan het regionale bedrijfsleven nog onvoldoende gelegenheid wordt geboden om zelf risicodragend mee te investeren in de structuurversterking.

6. De voorgestelde structuuraanpassingen: varianten A en B

Na zijn installatie als voorzitter van het NPG (eind januari 2022) heeft Johan Remkes individuele gesprekken gevoerd met onder meer alle leden van het AB. In deze gesprekken werden diverse knelpunten op tafel gelegd. Vervolgens heeft de voorzitter voorstellen op papier gezet om iets aan deze knelpunten te doen. De eerste oplossingsrichting in deze brief is een concentratie in de komende programmaperiode op structuurversterkende projecten (strategie aanpassing). Een tweede oplossingsrichting is het heroverwegen van het verdeelmechanisme dat voor de eerste periode is ontwikkeld (bijgestelde allocatie). Ten derde worden twee voorstellen (varianten) gedaan om de huidige bestuursstructuur aan te passen. Het doel van de beide voorgestelde structuuraanpassingen is om meer ruimte te bieden voor structuurversterking in de volgende programmaperiode: structure follows strategy.

In de voorgestelde aanpassing van de governance is sprake van een wat verder gaande variant A en een iets minder vergaande aanpassing: variant B. In beide varianten worden voorstellen gedaan over de omvang en samenstelling van het AB en DB. Ook worden voorstellen gedaan voor de relatie tussen AB en DB. Een derde element dat in de beide varianten terugkeert, is het instellen van zogenoemde marktcommissies die een rol krijgen bij het ontwikkelen van grote structuurversterkende projecten (ook wel baanbrekers genoemd). In de hoofdstukken 8 en 9 worden deze drie elementen besproken vanuit de invalshoek van bestuurlijk draagvlak en vanuit de te maken keuze.

Voordat we het bestuurlijke draagvlak voor de drie afzonderlijke componenten in het navolgende bespreken, staan we eerst kort stil bij een ander element van de huidige governance: en dat is de ondersteunende dienstverlening door de provincie Groningen aan de netwerkorganisatie NPG.



Figuur 2 de centrale elementen in de beide varianten zoals verwoord in de voorzittersbrief

¹¹ Startdocument, Nationaal Programma Groningen, 5 oktober 2018.

7. Dienstverlening door de provincie Groningen

Gelet op het feit dat aan de NPG-netwerk-organisatie om move-rende redenen geen eigen rechtspersoonlijkheid werd toegekend, verviel ook de mogelijkheid voor deze netwerkorganisatie (programmabureau en NPG-bestuur) om eigen personeel aan te nemen en om zelfstandig aan het rechtsverkeer deel te nemen. Daarvoor moest een oplossing worden gevonden. Er werd daarbij met een schuin oog gekeken naar de Regio Groningen Assen. Het personeel van deze vergelijkbare netwerk organisatie is ondergebracht bij de provincie Groningen en de provincie Groningen treedt hier op als een dienstverlenende en faciliterende organisatie. De geldstroom voor de Regio Groningen Assen verloopt via de planning en control cyclus van de provincie. Maar dankzij diverse mandaatsbesluiten kan het bestuur van de regio Groningen Assen bestuurlijke knopen doorhakken en in het bestuurlijk veld slagvaardig acteren. De regio Groningen-Assen heeft model gestaan voor de NPG-netwerk organisatie.

Afspraken over dienstverlening door provincie Groningen
De programmadirecteur heeft de dagelijkse leiding over de medewerkers van het programmabureau (bestuursvereenkomst, artikel 9). De programmadirecteur treedt formeel in dienst van de provincie Groningen, maar wordt in zijn werkzaamheden (...) aangestuurd door het Bestuur van het NPG (artikel 5, benoemingsbesluit directeur, 15 april 2019). De uitgaven ten behoeve van het Programmabureau en de door het NPG uitgevoerde onderdelen (onder meer het programma Toukomst) staan op de begroting van de provincie Groningen. Over de besteding van deze gelden wordt verantwoording afgelegd via de jaarrekening van de provincie Groningen (zie ook: de paragraaf 8 van de jaarrekening 2021).

Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen hebben op 3 december 2019 het [Bevoegdhedenbesluit NPG 2019 vastgesteld](#). Met dat besluit is het Bestuur NPG gemachtigd om [namens Gedeputeerde Staten ten behoeve van het Programmabureau en het erfgoedprogramma, zorgprogramma en het programma bewonersinitiatieven besluiten te nemen](#). Het betreft in het bijzonder inkoop van goederen of diensten en subsidiebesluiten. Om Gedeputeerde Staten in staat te stellen adequaat invulling te geven aan hun verantwoordelijkheid voor de wijze waarop het Bestuur namens Gedeputeerde Staten bevoegdheden uitvoert, komen Partijen het volgende overeen: Het Bestuur NPG zorgt ervoor dat: a. handelingen die het Bestuur namens Gedeputeerde Staten verricht, worden voorbereid en vervolgens uitgevoerd via het provinciale workflow systeem KIWI; b. werkprocessen die betrekking hebben op handelingen die het Bestuur namens Gedeputeerde Staten verricht, zijn ingericht zodat voldaan wordt aan de randvoorwaarden van het Bevoegdhedenbesluit NPG 2019 (aanvullende bestuursvereenkomst, artikel 8, lid 1, onder a en b).

Omdat de juridische risico's van handelingen die het Bestuur namens Gedeputeerde Staten verricht voor rekening en risico van de provincie en Gedeputeerde Staten komen, vindt tenminste eens per zes maanden overleg plaats tussen een juridisch adviseur van de provinciale afdeling BJC en het Programmabureau (aanvullende bestuursvereenkomst, artikel 8, lid 5).

Over het algemeen lijkt de provincie Groningen wel in staat te zijn om zich dienstverlenend en klantvriendelijk op te stellen. Maar bij de openstelling van kredieten voor door het bestuur van het NPG vastgestelde Toukomst projecten blijkt er toch iets mis te gaan. Het provinciebestuur is vertegenwoordigd in het AB en DB van de NPG-organisatie. Maar deze instemming (en de voorgaande toets van de onafhankelijke beoordelingscommissie) verhindert niet dat de juristen van het provinciale kwaliteitsteam (in derde instantie) een grondige juridische toets uitvoerden op de eerst tranche van Toukomst-voorstellen. Deze indringende toets bij projecten met een duidelijk bottom-up aanpak heeft ons als onderzoekers verast. Het heeft geleid tot vertraging. En vooral ook tot teleurstelling bij de vrijwilligers die zich – conform de participatie doelstelling van het Toukomst programma – hebben ingespannen om een passend projectvoorstel te ontwerpen. De onderzoekers hebben twee casusposities nader onderzocht en met diverse betrokkenen over het besluitvormingsproces gesproken. De onderzoekers constateren dat er sprake is van twee benaderingen. Een benadering waarin elk denkbaar risico vooraf moet worden uitgesloten.¹³ En een andere benadering waarbij het bij het doen van investeringen mogelijk is om na twee toetsen¹⁴ ook als overheid een zeker risico te nemen.

Natuurlijk is er aan beide zijden sprake van uitstekende intenties en goede bedoelingen. Aan beide zijden wordt ook benadrukt dat deze kinderziekten inmiddels zijn overwonnen. Gelukkig is er nog geen sprake van een openlijke bureaupolitieke, ambtelijke stammenstrijd. Binnen de gekozen lichte netwerkstructuur is het van groot belang om doelmatig en gelijkgezind samen te werken. De intenties daartoe werden uitgesproken.

De onderzoekers zien in de geconstateerde strubbelingen in het ambtelijk vooronder geen reden om verstrekkende voorstellen te doen met betrekking tot de bestuurlijke structuur. We verwijzen naar de paragraaf 5.2 voor mogelijke verbeteringen in de gezamenlijke cultuur in deze netwerk samenwerking.

8. Draagvlak voor de structuurverandering onder de NPG-bestuurders

In deze paragraaf geven we weer wat de verschillende groepen bestuurders ons hebben laten weten over hun standpunt met betrekking tot de noodzaak om de governance te veranderen. We beginnen met twee categorieën gemeentebestuurders. Daarna de opinie van de provinciebestuurders. Vervolgens bespreken we het perspectief van de vertegenwoordigers van de maatschappelijke organisaties. Tot besluit van dit onderdeel geven we de zorgen van de voorzitter weer.

Gemeentebestuurders

Binnen de kring gemeentelijke vertegenwoordigers met wie de onderzoekers hebben gesproken, kunnen twee groepen worden onderscheiden. Een eerste groep gemeentebestuurders stelt dat het accent van het Nationale Programma vooral behoort te liggen bij het tegemoet komen aan de behoeften van de door de aardbevingen getroffen inwoners van de vijf aardbevingsgemeenten.¹⁵ Vanuit deze redenering komt het accent te liggen op onderwijs, leefbaarheid; ook kleinschalige projecten horen daarbij. Ze wijzen erop dat de bevolking in het aardbevingsgebied kampt met diverse achterstanden, met de schade door aardbevingen en dat het creëren van banen pas echt aan hen ten goede zal komen als ook hun kwalificaties aansluiten bij het aangeboden werk.

In de opvatting van deze gemeentebestuurders vindt de ontwikkeling, besluitvorming en verantwoording van hun lokale programma niet primair plaats bij de NPG-organisatie in Ten Boer, maar juist in de eigen gemeente(raad). In die eigen gemeenteraad ligt immers het democratische primaat: zowel wat betreft de vaststelling van programma en projecten, als ook wat betreft de verantwoording (jaarrekening, accountantscontrole en een eigen evaluatie van de eerste tranche van het lokale programma). Het is in deze gemeenten geen uitzondering dat de gemeenteraad zich behalve over het lokale programmakader en individuele projectvoorstellen, ook indringend uitsprekt over de gewenste hoogte van het lokale trekkingsrecht.

In deze gemeenten wordt de toetsing die door de onafhankelijke toetsingscommissie in een betrekkelijk laat stadium wordt uitgevoerd, soms ervaren als mosterd na de maaltijd. De gang langs de NPG-organisatie in Ten Boer leidt behalve tot onzekerheid en vertraging soms ook tot irritatie. Deze gemeentebestuurders kunnen zich echter zeer wel voorstellen dat de huidige, decentrale werkwijze ook in de volgende periode (2023-2029) wordt voortgezet. De deskundige adviezen van de onafhankelijke beoordelingscommissie zouden (als ze in een veel eerder stadium van projectontwikkeling worden gegeven) bruikbaar zijn en meer gehoor kunnen vinden.

Er is ook een andere groep gemeentebestuurders die laat weten dat de economische structuurversterking tot nog toe (2019-2022) weinig aandacht heeft gekregen. Daarbij hebben zij niet zo zeer het oog op het eigen gemeentelijke programma, maar kijken zij naar het thematische programma van de provincie waarin meer ruimte gecreëerd dient te worden voor economische structuurversterking. Zij vullen aan dat ook de gemeentelijke projectontwikkelaars over de grenzen van de eigen gemeente heen moeten kijken. Er zou – naar het oordeel van deze gemeentebestuurders – op het vlak van structuurversterking meer moeten worden samengewerkt. Deze gemeentelijke bestuurders onderschrijven de conclusie van de onafhankelijke beoordelingscommissie dat er te veel aandacht en budget is toegewezen aan kleinschalige leefbaarheidsprojecten. Toch richten ook de lokale programma's van deze gemeenten zich niet op economische structuurversterking.

Die economische structuurversterking was in de eerste periode 2019-2023 bij uitstek belegd bij het thematische programma van de provincie Groningen. Dat provinciale programma zou in de volgende periode ambitieuzer moeten worden aangepakt. Ook deze bestuurders erkennen dat de onderlinge samenwerking tussen de gemeentelijke en de provinciale projecten nog beperkt is en dat er wellicht mogelijkheden werden gemist om koppelingen te leggen met nationale (Nationaal Groeifonds) en Europese programma's.¹⁶

Deze bestuurders delen de waarneming van enkele maatschappelijke bestuurders dat de inhoudelijke discussie over de aanscherping van het nationaal programma binnen het bestuur niet van de grond komt. Toch dringen zij er op aan om eerst die inhoudelijke overeenstemming te bereiken en pas op basis van die nieuwe consensus naar de bestuurlijke structuur te kijken: structure follows strategy.

Provinciebestuurders

Het provinciebestuur was er in 2018 van overtuigd dat er naast schadevergoeding (pijler 1) en versterking (pijler 2) nog een derde pijler in het gasgebouw moest worden opgericht: het bieden van een toekomstperspectief voor de inwoners van het aardbevingsgebied. De toentertijd verantwoordelijke gedeputeerde, Fleur Gräper, formuleerde in samenspraak met EZK-minister Eric Wiebes de eerste aanzet voor het huidige NPG.

¹³ Als het betrof het een tweede Blauwe Stad: Noordelijke Rekenkamer, Eindrapport Blauwe Stad, juni 2010, Assen.

¹⁴ De eerste toets ligt bij de initiatiefnemers die meestal onder begeleiding van medewerkers van het programmabureau met een uitgewerkt voorstel komen. De tweede toets ligt bij de onafhankelijke beoordelingscommissie. Inmiddels heeft het programmabureau ook de beschikking over een juridisch medewerker die in een betrekkelijk vroeg stadium de juridische toetsing kan begeleiden.

¹⁵ Vergelijk de raadsdiscussie in de gemeente Midden-Groningen, op 29 september 2022, mede naar aanleiding van de motie: *Koerswijziging Nationaal Programma Groningen*.

¹⁶ Bijvoorbeeld het Just Transition Fund.

Conform het juridisch kader (zie: hoofdstuk 3) benadrukken de provinciale bestuurders dat bij het ontwerp van de NPG-organisatie is gekozen voor een lichte structuur (zonder eigen rechtspersoonlijkheid en zonder kassiersfunctie voor de NPG-organisatie). Zij voegen daaraan toe dat het NPG-programma Toukomst en ook de ambtelijke organisatie van het NPG-bureau – formeel gezien – functioneren op basis van mandaatsbesluiten van GS en de CdK. Deze bestuurders beschouwen de NPG-organisatie formeel als een onderdeel van de provincie. Om die reden vindt de provincie ook dat zij bepaalde risico's loopt.¹⁷

Dat de onafhankelijke beoordelingscommissie projectvoorstellen vanuit het thematische programma van de provincie van kritisch commentaar voorziet, wordt ervaren als een vorm van noodzakelijke kwakeitszorg. Het provinciebestuur is tevreden over de uitvoering van het eigen thematische programma en wijst erop dat er in dit programma de nodige cofinanciering heeft plaatsgevonden (een fors vliegwieleffect) en dat de ondersteunde economische sectoren (agro-business, waterstof, medische technologie) de nodige verwantschap en overlap vertonen met baanbrekers waaraan door de voorzitter van het NPG veel waarde wordt gehecht.

De provinciale gesprekspartners stellen dat er bij de beoordeling van de eerste ronde Toukomst-projecten in 2022 enige onduidelijkheid is geweest over constructies met behulp waarvan aan deze projecten handen en voeten kon worden gegeven. Dat er op ambtelijk niveau verschillen van inzicht bestonden met de medewerkers van het programmabureau wordt niet ontkend. De bestuurders stellen dat dit een onvermijdelijk onderdeel van het leerproces is en dat de toetsing van Toukomst-projecten in de toekomst soepeler zal gaan verlopen. Omdat er voortaan ook door het Programmabureau al bij de ontwikkeling van projectvoorstellen scherper wordt getoetst op de toelaatbaarheid van de staatssteun.

Desgevraagd zien de provinciebestuurders geen grote knelpunten in de gegroeide bestuurlijke structuur. Dat er discussies waren met de maatschappelijke leden over een scherpere toetsing van ingediende voorstellen of dat er discussies waren over de wijze waarop wordt vastgesteld of de geboden staatssteun wel geoorloofd was, hoort bij het onvermijdelijke leerproces: al polderend wordt er geleerd. Er zijn grote prestaties geleverd, bijvoorbeeld de burgerparticipatie in het programma Toukomst. Al polderend werden nieuwe oplossingen en procedures gevonden om heikele punten het hoofd te bieden. Dat werkende weg oplossingen gevonden konden worden voor optredende complicaties, laat in de ogen van de provinciebestuurders zien dat de bestaande governance voldoende levensvatbaar en flexibel is (en om die reden geen wijziging behoeft). En dus ook in de toekomst opnieuw wijzigingen zal ondergaan.¹⁸

Vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties

De maatschappelijke leden krijgen de projectvoorstellen in een betrekkelijk laat stadium van projectvoorbereiding onder ogen; nadat zowel de provinciale of gemeentelijke ambtenaren als ook de onafhankelijke beoordelingscommissie commentaar hebben gegeven aan de initiatiefnemers. Er is in dat late stadium weinig ruimte om wijzigingen aan te brengen of om een voorstel in zijn geheel af te wijzen. Het afwijzen van projectvoorstellen gebeurt – naar onze gesprekspartners zich kunnen herinneren – hoogst zelden. Hun wens is om eerder in de besluitvorming betrokken te worden.

Doordat de maatschappelijke leden op persoonlijke titel deelnemen aan het bestuurlijk overleg en omdat de organisaties waaruit zij afkomstig zijn niet zelf over een eigen subsidieprogramma beschikken, ervaren deze bestuursleden een verschil in bestuurlijk gewicht ten opzichte van de bestuurlijke vertegenwoordigers die in de eigen gemeente of provincie wel een NPG-deelprogramma in uitvoering hebben. In de toekomst zouden ze graag op een meer gelijke voet deelnemen aan de besluitvorming.

Diverse maatschappelijke leden hebben deze ongelijke bevoegdheid verdeling niet alleen zo ervaren maar daaraan ook de conclusie verbonden dat ze hun bestuursfunctie maar beter konden opgeven. Het verloop onder de maatschappelijke leden was hoger dan het verloop onder de bestuurlijke leden. De maatschappelijke leden hebben geobserveerd dat de decentrale bestuurders en de decentrale ambtenaren soms betrekkelijk actief en gepassioneerd plegen te lobbyen voor projecten die vanuit hun eigen overheid ter toetsing aan het NPG-bestuur worden voorgelegd.

Door de maatschappelijke vertegenwoordigers in het bestuur van het NPG is erop aangedrongen dat er een onafhankelijke (niet-bestuurlijke) beoordelingscommissie zou komen die vanuit deskundigheid en onafhankelijkheid een toetsing zou uitvoeren van de ingediende investeringsvoorstellen. Voor de zomer van 2020 is deze onafhankelijke toetsingscommissie inderdaad aan de slag gegaan en worden projectvoorstellen scherper getoetst. Het is goed dat er kritisch wordt getoetst en wanneer kwalitatief zwakke voorstellen worden afgewezen.

De vertegenwoordigers van de maatschappelijke organisaties benadrukken dat de samenhang tussen de verschillende lokale, provinciale en burger-participatieve projecten soms onvoldoende uit de verf komt. Er wordt opgemerkt dat het benadrukken van de samenhang en het laten zien van de behaalde resultaten ook een taak kan zijn van het programmabureau. Op dat vlak uitventen van behaalde resultaten en laten zien van samenhang tussen afzonderlijke projecten is er nog wel iets te verbeteren.

De voorzitter

De onafhankelijke beoordelingscommissie is – op basis van twee jaar ervaring met het beoordelen van ingediende projecten en programma's – van mening dat het NPG-netwerk enerzijds zeer hoge ambities stelt: achterstanden wegwerken, de brede welvaart verhogen. Maar dat gemeten aan deze hoge ambities de inzet nogal versnipperd, kleinschalig, weinig samenhangend en weinig ambitieus is. Bovendien is het accent op leefbaarheid groter dan op bijvoorbeeld de versterking van de economische structuur en de zorg voor werkgelegenheid en opleiding. Naar het oordeel van de onafhankelijke adviescommissie is er een gebrek aan onderlinge verbinding tussen de gehonoreerde projecten. Het bedrijfsleven wordt onvoldoende uitgedaagd en uitgenodigd om zelf risicodragend te investeren.¹⁹ De nieuwe voorzitter onderschrijft dit advies van de onafhankelijke beoordelingscommissie en streeft naar een hoger ambitieniveau en een meer focus op of het scheppen dan wel op het behouden van werkgelegenheid.²⁰

De nieuw aangetreden voorzitter stelt dat de grote omvang van het AB en het DB een slagvaardig optreden in de weg staan. Doordat de overheidsbestuurders ook verantwoordelijkheid dragen voor een eigen (provinciaal of gemeentelijk) programma is het voor hen lastiger om onbevangen aan inhoudelijke discussies over voorgestelde projecten deel te nemen. Verder is hij van mening dat het bedrijfsleven actiever en meer risicodragend aan de uitwerking van het bovenlokale deel van het programma zou moeten deelnemen. De voorzitter herinnert ook aan de afspraak - gemaakt op 5 oktober 2018²¹ - dat diverse ministeries actief medewerking moeten verlenen aan het NPG, zoals op dit moment bijvoorbeeld in het zorgprogramma en het erfgoedprogramma. Aan de vertegenwoordigers van het rijk mag worden gevraagd om het rationale karakter van dit programma meer inhoud te geven.

¹⁷ Te denken valt aan bezwaar en beroep, claims in verband met veronderstelde ongeoorloofde staatssteun, budgetoverschrijding op gehonoreerde projectvoorstellen in het kader van het programma Toukomst.

¹⁸ Een punt van aandacht is wel of de geleidelijk gewijzigde bestuursstructuur straks bij de start van de tweede Programmaperiode niet expliciet ter vaststelling aan de raadsleden en Statenleden dient te worden voorgelegd.

¹⁹ Onafhankelijke Beoordelingscommissie, Advies, 20 januari 2022.

²⁰ Johan W. Remkes, brief aan de leden van het Algemeen Bestuur, 7 juni 2022.

²¹ Startdocument, Nationaal Programma Groningen, 5 oktober 2018.

9. Aanbevelingen: te maken keuzes

De door de voorzitter aangekaarte discussie over de gewenste nieuwe bestuursstructuur concentreert zich rond de samenstelling en bevoegdheden van het DB en AB; en over de wenselijkheid van het instellen van een of meer marktcommissies om langs deze weg betere en meer kansrijke, structuurversterkende projectvoorstellen te ontwikkelen zodat private partijen ook risico dragend zelf in deze vormen van structuurversterking kunnen participeren. In dit hoofdstuk worden de voorliggende keuzepunten gepresenteerd.

Samenstelling AB

Het is gebruikelijk – althans binnen intergouvernementele samenwerking - dat het AB de verschillende belangen vertegenwoordigt (weerspiegelt) en dat het AB het DB kan controleren en deze dagelijkse bestuurders uiteindelijk ook – als ultimum remedium - kan ontslaan. Op dit moment is het AB hoofdzakelijk bemenst door bestuurders en niet door volksvertegenwoordigers. Op zich is dit geen probleem, en ook bij andere samenwerkingsvormen niet ongebruikelijk. Maar in diverse gesprekken is erop gewezen dat de democratische legitimatie van groot belang is. Die democratische legitimatie vindt dan – nu en wellicht ook in de toekomst - plaats in de vijf gemeenteraden en in de Provinciale Staten.

Over het algemeen wordt de opvatting gedeeld dat het AB te groot is. Gelet op het gebruik dat de relevante belangen worden vertegenwoordigd in het AB, is er het voorstel om in het nieuwe AB geen plaats meer in te ruimen voor de vertegenwoordigers van de maatschappelijke organisaties.²² Het voordeel is dat alleen de publieke belangen aan tafel zitten en per slot van rekening zijn het ook publieke gelden die worden toegewezen.

Daar staat tegenover dat juist de maatschappelijke vertegenwoordigers – terwijl dat niet zo was beoogd – een kritische functie hebben vervuld en de bestuurders een spiegel hebben voorgehouden. Dat begon al met hun brief aan de voorzitter van 4 november 2019.

Keuzepunt 1: *beperk het AB tot de huidige bestuurlijke deelnemers: de ministeries, de provincie en de gemeenten.*

Bevoegdheid AB

In de bestuursovereenkomst van 11 maart 2019 worden alle beslissingsadviesbevoegdheden bij het bestuur (lees: het AB) gelegd. Vervolgens zijn er besluiten genomen om het DB te machtigen om besluiten te nemen over niet-controversiële projectvoorstellen. Het doel was de slagkracht te vergroten. Er is aanleiding om dat mandaat verder te vergroten. Er is nu meer ervaring opgedaan met de diverse procedures en met de betekenis van de adviezen van de onafhankelijke beoordelingscommissie. De slagkracht van het DB kan toenemen wanneer het mandaat van het DB door het AB verder wordt vergroot. De goedkeuring van de subsidieverlening ligt dan bij het DB en de controle achteraf komt bij het AB te liggen. Dit betekent wel dat de jaarverslaglegging van het DB voor het AB een belangrijk controle instrument zal worden.

Wellicht dat aan deze jaarverslaglegging²³ hogere eisen moeten worden gesteld. Behalve een verantwoording van het goedkeuren van de projectvoorstellen ligt het voor de hand dat – net als nu – aandacht wordt besteed aan de monitoring van de outcomes maar vooral ook meer aandacht wordt gegeven aan de kwaliteit van de definitieve subsidievestigingen (de outputs). Al eerder heeft het programmabureau geïnventariseerd in hoeverre goedgekeurde projecten vertraging op hebben gelopen. Wat daarvan de oorzaken zijn en in hoeverre geormerkte gelden via vrijval weer terugvallen voor herprogrammering door de betreffende gemeenten, de provincie en het Toukomst panel? Dit is relevante verantwoordingsinformatie voor de leden van het AB.

Keuzepunt 2: *vergroot in de aan te passen bestuursovereenkomst het mandaat voor het DB. Verstevig de verantwoordingsrelatie van het DB aan het AB en leg een duidelijke rolverdeling tussen DB en AB vast. Leg deze structuurwijziging (samen met andere wijzigingsvoorstellen) ter goedkeuring voor aan de betrokken gemeenteraden en Provinciale Staten.*

Omvang DB

Wanneer even wordt afgezien van de samenstelling hebben veel gesprekspartners een voorkeur voor een kleiner DB. Feitelijk bestaat het DB thans uit zeven leden, maar formeel kan het DB nog worden uitgebreid door toetreding van twee bestuurders uit maatschappelijke geledingen. Voor de keuze gesteld: vijf of negen, is er een voorkeur voor een klein en compact DB van vijf leden. Natuurlijk kan deze keuze niet echt worden gemaakt zonder ook te weten welke personen (profiel) dit ambt gaan bekleden en welke instantie (AB, deelnemende overheden) deze vijf bestuurders gaan benoemen. Maar alles op zijn tijd. We formuleren daarom eerste het derde keuzepunt.

Keuzepunt 3: *verklein het DB in omvang tot vijf leden, inclusief de onafhankelijk voorzitter. Deze keuze draagt bij aan grotere slagkracht.*

Onduidelijk is natuurlijk hoe de leden van het AB dit kleinere DB tegemoet zullen treden. Veel zal afhangen van de samenstelling, de wijze van benoeming en de aard van de aan hen toegeschreven deskundigheid.

Samenstelling DB

In diverse gesprekken kwam naar voren dat men het zich zeer wel kan voorstellen dat de leden van het DB enigermate onafhankelijk dienen te staan bij de beoordeling van de voorstellen die vanuit de gemeentelijke, provinciale of Toukomst koker het moment van go-no-go bereiken. Het is ongemakkelijk wanneer je als betrokken bestuurder moet oordelen over een project dat door de eigen organisatie is voorbereid. Zo'n wat meer afstandelijke positie schept ook de mogelijkheid om een keer nee te zeggen en daaraan toe te voegen - richting de initiatiefnemers - dat ook een herhaaldiening niet in behandeling zal worden genomen.

Iets meer scherpte komt volgens diverse gesprekspartners de kwaliteit (selectie) ten goede. Er is nu ook al vier jaar ervaring opgedaan met de NPG-besluitvorming. Er is meer bekendheid met deze procedures. Na een eventuele afwijzing kan een soort intern bestuurlijke heroverwegingsprocedure worden toegevoegd. En laten we niet vergeten de uiteindelijk subsidieverlening vindt plaats door het gemeentebestuur dan wel het provinciebestuur dat onder de controle staat van de eigen volksvertegenwoordiging.

Keuzepunt 4: *maak een keuze voor vijf onafhankelijke DB-leden die niet ook in het AB zitten en die niet ook verbonden zijn aan een van de drie overheidslagen: dus geen gemeentelijk functionaris, geen vertegenwoordiger van een ministerie en geen vertegenwoordiger van de provincie. Het is heel lastig om over dit vierde keuzepunt een beslissing te nemen. Want je wilt natuurlijk weten, wie gaat de benoeming effectueren en welke personen (welk profiel) komen hiervoor in aanmerking.*

In de discussie die wij hierover met onze gesprekspartners hebben mogen voeren, blijkt dat de voorkeur uitgaat naar personen die de aardbevingsregio kennen.²⁴ Verder kan men zich zeer wel voorstellen dat tenminste drie personen worden geworven vanuit de kring van gemeenten, de kring van de provincie en de kring van de ministeries. We laten dit liever wat onbepaald, maar gesproken werd bij wijze van voorbeeld over voormalige burgemeesters, oud-Gedeputeerden en voormalige Rijksheren in de Noordelijke regio. Met betrekking tot de vierde en laatste bestuurder werd zowel gedacht aan iemand afkomstig uit de marktsector als aan iemand die zich in het Gasberaad of de Groninger Bodem Beweging verdienstelijk heeft gemaakt. Al deze personen zitten dus in het DB op persoonlijke titel, maar hebben wel een zekere affiniteit met de in het huidige AB vertegenwoordigde belangen. Het ligt voor de hand dat deze benoeming geschiedt door het AB.

Keuzepunt 5a: *maak een keuze voor onafhankelijke bestuurders, op persoonlijke titel, die de aardbevingsregio goed kennen, maar ook een bestuurslaag goed kennen of hun sporen hebben verdiend in het aardgasdossier of het bedrijfsleven.*²⁵

Hieronder ziet u ook een alternatief keuzepunt 5b. Er is namelijk in de gesprekken een alternatieve invulling van het onafhankelijke DB ter sprake gebracht. De vijf bestuurders op persoonlijke titel zouden ook gerekruteerd kunnen worden uit het bedrijfsleven. Deze voorkeur is ingegeven door de veronderstelling dat aan de structuurversterking op dit moment te weinig aandacht wordt gegeven. Verder wordt verondersteld dat de lopende deels ook op leefbaarheid gerichte lokale programma's goed lopen en dat de aandacht dus moet worden gericht op datgene dat de afgelopen tijd het meest werd verwaarloosd. De keuze voor personen die in maatschappelijke sectoren ondernemerschap en leiderschap hebben laten zien, kunnen ook verbindingen leggen met kansrijke initiatieven in de sfeer van energietransitie, waterstof, digitalisering, agro-business, medische technologie of vrijetijdseconomie. Het accent bij de rekrutering ligt dan meer op netwerken, deskundigheid en ondernemerschap dan op politiek-bestuurlijke ervaring.

Keuzepunt 5b: *maak een keuze voor onafhankelijke bestuurders in het DB, op persoonlijke titel, maar op basis van een profiel waarbij veel waarde wordt gehecht aan ondernemerschap en specifieke deskundigheid.*

Dit zijn de keuzen die wij ten aanzien van het DB in onze gespreksronde aan onze partners hebben voorgelegd. Hierna komt nog een derde voorziening aan de orde die is gericht op het meer betrekken van het bedrijfsleven bij het ontwikkelen van structuurversterkende NPG-projecten.

Een marktcommissie

De huidige beoordelingscommissie beschikt over de nodige deskundigheid juist op het vlak van structuurversterking. In deze positie als toetsingscommissie dien je echter verre te blijven van het helpen ontwikkelen van goed doortimmerde voorstellen. Het is dus niet aan te raden om de huidige onafhankelijke beoordelingscommissie te verzoeken om mee te denken en te adviseren over kansrijke structuurversterkende projecten. Projectontwikkeling en projecttoetsing moeten strikt van elkaar gescheiden blijven. Daarom is de gedachte geboren om naast deze onafhankelijke beoordelingscommissie met een project toetsende taak, nog een tweede commissie samen te stellen op basis van deskundigheid: deze marktcommissie krijgt dan de taak om kansrijke structuurversterkende projecten te ontwikkelen. Voordat wij het beslispunt voorleggen of een marktcommissie wenselijk is, stelt zich nog wel de vraag binnen welk programma deze marktcommissie haar rol zou moeten vervullen. In de huidige systematiek (2019-2022) zou deze marktcommissie aan de provincie voorstellen doen voor een kansrijke invulling van (onderdelen van) het thematische programma. Maar wellicht worden er in de nabije toekomst wel nieuwe economische programma's aan het NPG-palet toegevoegd en onder de primaire verantwoordelijkheid gebracht van het DB. En dan kan de marktcommissie ook binnen dat nieuwe programma haar project ontwikkelende rol vervullen.

Keuzepunt 6: *breidt de bestuurlijke structuur uit met tenminste een marktcommissie samengesteld uit deskundigen die op persoonlijke titel kunnen adviseren over kansrijke structuurversterkende projecten.*

Een belangrijke succesvoorwaarde voor deze marktcommissie is wanneer deze commissie ook een rol krijgt bij het voorbereiden van voorstellen die bij het thematische programma van de provincie worden ingediend. Verder is het van belang om bij de start van de marktcommissie de competentiegrenzen tussen deze commissie en de onafhankelijke beoordelingscommissie vast te leggen.²⁶

Tussen de keuze voor 5a of 5b en de keuze voor beslispunt 6 liggen koppelingen. Maar dit spreekt vanzelf.

²² In de eerste periode (2019-2022) hebben de maatschappelijke leden zich ongemakkelijk gevoeld over hun ongelijke positie (op persoonlijke titel en zonder eigen subsidieprogramma) in het AB. Gelet op het algemeen onderschreven belang naar een minder omvangrijk bestuur trekken we bij keuzepunt 1 deze conclusie.

²³ Het heeft geen zin om van het NPG een jaarrekening te verlangen. De relevante geldstromen lopen immers over de planning en control van de vijf gemeenten en die van de provincie. De verantwoording achteraf zal dus moeten verlopen via een vorm van jaarverslaglegging.

²⁴ Dit is in enkele gesprekken - zonder dat wij daar expliciet naar vroegen - naar voren gebracht.

²⁵ Uiteraard zijn er diverse variaties mogelijk op dit keuzepunt.

²⁶ Een strikte scheiding tussen projectontwikkeling (marktcommissie) en projecttoetsing (onafhankelijke beoordelingscommissie).

Bij het streven naar de instelling van een marktcommissie speelt echter nog een ander motief mee. Dat motief is om het bedrijfsleven risicodragend mee te laten participeren in een publiek-privaat fonds waaraan zowel publieke partijen als ook private partijen deelnemen. Bij het deelnemen aan zo'n investeringsfonds kan het NPG alleen rechtsgeldig acteren wanneer dat past binnen het mandaat dat van de provincie is verkregen.

Het is daarom raadzaam dat provincie en NPG op dezelfde golflengte zitten wanneer ten behoeve van een bepaalde baanbreker wordt overgegaan tot het instellen van een PPS-fonds. Het voordeel is dat dan niet alleen publiek geld als subsidie dan wel als lening (revolving fund) aan het bedrijfsleven ter beschikking wordt gesteld maar dat deze ondernemers ook worden uitgedaagd om risico dragend eigen middelen te steken in de voorgestelde structuurversterking.

10. Tot slot

10.1 Twee logica's

Zeker niet alle knelpunten die in het voorgaande werden benoemd, worden opgelost door het maken van de zes keuzen met betrekking tot de governance. Met andere woorden ook als je al deze zes keuzen maakt, en de bestuursstructuur slagvaardiger en marktgericht maakt, is het nog niet zeker dat de ambitieuze doelen van het programma worden gehaald. Ook de onderlinge samenwerking kan beter. De gekozen lichte netwerkstructuur vraagt nu eenmaal om inhoudelijke consensus en onderling vertrouwen.

Daarnaast is er het probleem dat de beide 'rationaliteiten' op vruchtbare manier moeten worden gecombineerd. Aan de ene kant zichtbaar werken aan de verbetering van de leefwereld van de bewoners van het aardbevingsgebied en aan de andere kant er ook voor zorgen dat de brede welvaart duurzaam verbetert. In het recente verleden zijn er wel pogingen ondernomen om die verbinding te leggen, maar die pogingen hebben nog niet het gewenste resultaat bereikt. Het is belangrijk om zowel de structuurversterking als de leefbaarheid aan elkaar te verbinden. Dat gaat waarschijnlijk beter bij zaken als vrijetijdseconomie en medische zorg dan bijvoorbeeld bij de energietransitie.²⁷

Het eerste voorstel van het onderzoeksteam is om de leefbaarheidsdoot (rationaliteit 1) te blijven verbinden met de tweede doot: de structuurversterking. Laat deze twee zaken elkaar niet beconcurreren, maar juist versterken. Zo kan steun voor de Noordelijke landbouw zich aandienen in de vorm van structuurversterking, maar ook als een grote bijdrage aan de leefbaarheid van de kleinere dorpen in het gebied.

Het is goed denkbaar om een deel van het huidige programma (het leefbaarheidsdeel) voort te zetten met de huidige governance. En misschien moet voor de structuurversterking dan een wat ander pad gekozen worden (bijvoorbeeld een PPS-constructie). En dan komt u wellicht terug bij de hiervoor gepresenteerde keuzen. Een strategie van twee wegen vraagt wel om goede communicatie. En ook nu al moet er heel wat worden uitgelegd. Maar als er wordt gekozen voor een pad met twee wegen dan moet dat goed worden uitgelegd: te beginnen bij de raadsleden en de Statenleden.

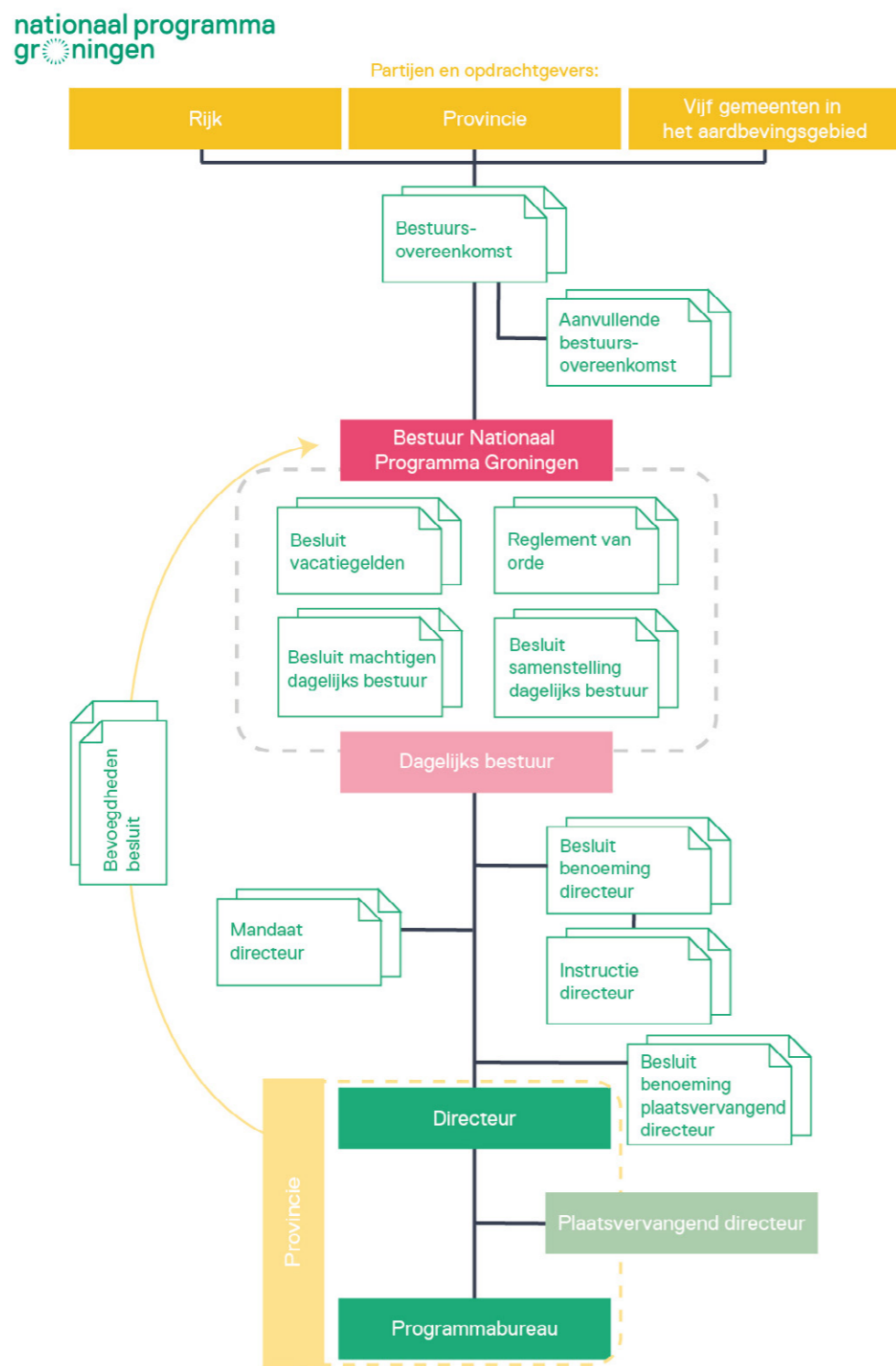
10.2 Een deelorganisatie gericht op structuurversterking?

Stel dat de keuze valt op het volgen van twee trajecten dan kan deze structuurversterking worden bevorderd met een meer toezichhoudende rol van het AB (keuzepunt 2), een verkleind maar meer sturend DB (keuzepunt 3, 4 of 5a) en de instelling van een marktcommissie (keuzepunt 6). Ten slotte is het dan wel van belang om aan de zes volksvertegenwoordigers dit uiteindelijke voorstel ter flatering voor te leggen. Dat is een belangrijke formele stap ter legitimatie van de nieuwe structuur voor het tweede deel van de programmaperiode (2024-2029).

²⁷ In het aardbevingsgebied laat de zo gewenste energietransitie duidelijk zichtbare sporen achter: windparken, zonnepaneel akkers en verbrede energiestraten. In het open (boomvrije) Groninger landschap worden deze transitie niet door alle bewoners gezien als kwaliteitsverbetering. Tegelijkertijd zijn er ook diverse energie coöperaties die laten zien dat er toch mogelijkheden zijn om top-down en bottom-up met elkaar te verbinden.

Bijlagen

I. Huidige governance



II. Geraadpleegde documenten

Noordelijke Rekenkamer, *Eindrapport Blauwe Stad*, juni 2010, Assen.

Rob de Greef en Maarten Hageman, *Code Cooperative Governance*, Proof Adviseurs, Bunnik, mei 2017.

Randstedelijke Rekenkamer, Noordelijke Rekenkamer, *Het Waddenfonds Gemonitord*, Assen, januari 2018.

Nationaal Programma Groningen (2018). *Startdocument*. 5 oktober 2018.

Nationaal Programma Groningen (2019). *Bestuursovereenkomst*. 11 maart 2019

Nationaal Programma Groningen (2019). *Een programma dat groeit: Afspraken over NPG*. 11 maart 2019.

Nationaal Programma Groningen (2019). *Benoeming Programmadirecteur NPG*. Vastgesteld 15 april 2019.

Nationaal Programma Groningen (2019). *Benoeming Plaatsvervangend directeur NPG*. Vastgesteld 15 mei 2019.

Nationaal Programma Groningen (2019). *Instructie programmadirecteur NPG*. Vastgesteld 15 mei 2019.

Nationaal Programma Groningen (2019). *Reglement van orde Algemeen Bestuur NPG*. 15 mei 2019.

EZK (2019), *Specifieke Uitkering NPG*, 15 mei en 17 juni, 2019

Nationaal Programma Groningen (2019). *Besluit vacatiegelden voor (maatschappelijke) leden van het Algemeen Bestuur van het NPG*. Vastgesteld 17 juni 2019.

Verslag Raden- en Statenconferentie 'Op weg naar het Nationaal Programma Groningen' van 29 juni 2019. Carla de Rie en Piet Vriend, Lysias Advies Datum: 5 juli 2019.

Nationaal Programma Groningen (2019). *Programmakader Nationaal Programma Groningen*. 19 september 2019.

EZK (2019), *Specifieke Uitkering NPG*, 19 september en 4 november.

Bevoegdhedenbesluit Nationaal Programma Groningen 2019, Gedeputeerde Staten en Commissaris van de Koning provincie Groningen (2019).

Andersson, Elfers Felix (AEF) (2019). *Voorstel toedeling NPG-middelen*.

Maatschappelijke vertegenwoordigers Algemeen Bestuur NPG (2019). *Brief vijf vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties (AB-leden) aan de voorzitter van het NPG*. 4 november 2019.

Nationaal Programma Groningen (2019). *Financiële opbouw NPG*. 4 november 2019.

SER Noord Nederland (2019). *Advies uitwerking Nationaal Programma Groningen*. 19 december 2019.

Begroting Programmabureau 2020, 13 maart 2020

Nationaal Programma Groningen (2020). *Aanvulling financiële opbouw*.

Nationaal Programma Groningen (2020). *Besluit Ondermandaat*. 14 april 2020.

Nationaal Programma Groningen (2020). *Aanvullende bestuursovereenkomst NPG*. Vastgesteld op 31 augustus 2020.

BZK (2020), *Specifieke Uitkering NPG*, 2 oktober 2020.

Nationaal Programma Groningen (2020). *Bevoegdhedenbesluit machtiging dagelijks bestuur*. 5 oktober 2020.

Provincie Groningen (2020). *Thematisch Programmaplan: Nationaal Programma Groningen*.

Provincie Groningen (2020). *Erfgoedprogramma: Actualisatie en verbreding vanwege het Nationaal Programma Groningen*. Februari 2020.

Gemeente Het Hogeland (2020). *Kop op 't Hogeland: Lokaal Programmaplan*. December 2020.

Toukomst, de dromen en daden van inwoners voor de toekomst van Groningen: eindrapport Bock, B.B. & H. Ubels (2021). Evaluatie Toukomst panel Groningen. April 2021.

Berenschot & BugelHajema (2021). *Novi-Gebied Groningen: Plan van Aanpak*. 1 april 2021.

Campus Fryslan en Berenschot, *Bestuurlijk Regionaal Ecosysteem Groningen*, 15 december 2021.

Advies Onafhankelijke Beoordelingscommissie aan Algemeen Bestuur Nationaal Programma Groningen. 20 januari 2022.

Remkes, J.W. *Brief aan de leden van het Algemeen Bestuur Nationaal Programma Groningen*. 7 juni 2022.

Nationaal Programma Groningen (2022). *Jaarverslag Nationaal Programma Groningen 2021*. 23 juni 2022.

Nationaal Programma Groningen. *Besluitenlijsten AB NPG (2019-2022)*.

Investeringsreglement Stichting Roemte 2022.

Brief subsidieverlening projectaanvraag Roemte, 6 juli 2022.

Casus beschrijving Toukomst project Hoog Hammen.

Casus beschrijving Toukomst project Kansen voor Kinderen.

Dagblad van het Noorden, Achtergrond katern, 15 oktober 2022.

III. Gesprekspartners

Naam	Functie in NPG-netwerk	Hoofdfunctie	Interview
Gerard Beukema	voormalig lid AB en DB	voormalig burgemeester Delfzijl/Eemdelta	16-11-2022
Gea Boerma		concerndirecteur provincie Groningen	23-11-2022
Laura Broekhuizen	Voormalig wethouder gemeente Oldambt	Directeur-bestuurder Woningstichting Groninger Huis	24-11-2022
Yolanda van Doeveren	Programma manager NPG, Midden-Groningen		16-11-2022
Marijke Folkers	voormalig lid AB	bestuurder landbouworganisaties en agrarisch ondernemer	17-11-2022
Fleur Gräper	Betrokken bij voorbereiding NPG	gedeputeerde provincie Groningen	24-11-2022
Robert van 't Hof	Betrokken bij voorbereiding NPG	juridisch adviseur provincie Groningen	30-11-2022
Adriaan Hoogendoorn	AB-lid/DB-lid	burgemeester Midden-Groningen	16-11-2022
Johan Koopmans		concerndirecteur provincie Groningen	23-11-2022
Siem Jansen	Programmadirecteur NPG		30-11-2022
René Paas	Voormalig voorzitter AB en DB	Commissaris van de Koning provincie Groningen	01-12-2022
Jan Pelle	voorzitter beoordelingscommissie	voormalig directeur Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij	14-11-2022
Koen Schuiling	AB-lid/DB-lid	burgemeester (stad) Groningen	16-11-2022
Dennis Schuldink		teamleider Kwaliteit en Control / Coördinerend Concernjurist provincie Groningen	30-11-2022
Gert-Jan Swaving	Plaatsvervangend directeur NPG		30-11-2022
Johan Remkes	Voorzitter NPG	Oud-minister, oud CdK	11-11-2022
Anita Tijsma	Voormalig Lid AB	directeur Woningcorporatie Acantus	24-11-2022
Frank de Vries	Kwartiermaker NPG	Voormalig burgemeester Ten Boer	16-11-2022
Anna Weijer	Programmasecretaris NPG		30-11-2022
Mirjam Wulfse	AB-lid	Gedeputeerde provincie Groningen	09-12-2022

IV. Samenstelling onderzoeksteam

Caspar van den Berg is hoogleraar Bestuurskunde aan de Campus Fryslân van de RuG. Hij studeerde Sociale Wetenschappen aan de Universiteit Utrecht en behaalde in 2008 zijn PhD in Public Administration aan de Universiteit Leiden. Van den Berg is in zijn onderzoek veel bezig met politiek, bestuur en identiteit op internationaal, nationaal en regionaal niveau. Twee van zijn huidige onderzoeklijnen betreffen regionaal bestuur in samenwerkingsverbanden ('Bestuurlijke Regionale Ecosystemen') en het verschijnsel van geografische patronen in sluimerende onvrede en electorale steun voor protestpartijen ('Regionaal maatschappelijk onbehagen'). Naast zijn werk als hoogleraar en zijn onderzoeksactiviteiten was Van den Berg van 2019 tot 2021 ook lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). Van den Berg is sinds 2022 lid van de Eerste Kamer.

Rob de Greef is eigenaar van Cooperación en docent/onderzoeker staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. Hij is als associé verbonden aan PROOF Adviseurs & Van de Laar. Zijn werkzaamheden richten zich op het brede domein van governance en bestuurlijk organisatie- en samenwerkingsrecht. Of het nu gaat om gemeenschappelijke regelingen, verbonden partijen, privaatrechtelijke, publiek-private of meer informele samenwerking of om binnengemeentelijke vraagstukken of zelfstandig bestuursorganen. Hij publiceert ook regelmatig over deze onderwerpen en is sinds 2022 gemeenteraadslid in de gemeente Helmond. Eerder werkte hij onder andere bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Berenschot, KokxDeVoogd, Universiteit Utrecht en PwC Legal Services.

Michiel Herweijer (1955) is emeritus hoogleraar bestuurskunde (Radboud Universiteit Nijmegen, 2011-2022). In de periode 2011-2018 was hij ook directeur Noordelijke Rekenkamer. Sinds november 2018 is hij als docent research methods verbonden aan het departement Global and Local Governance van de Faculteit Campus Fryslân (Rijksuniversiteit Groningen). Daarvoor werkte hij onder meer bij de Sociale Verzekeringsraad, Universiteit Twente, Samenwerkingsverband Bestuurswetenschappen Noorden des Lands (SBN) en de Rechtenfaculteit Groningen.

Corwin de Wolff is bestuurskundige. Hij studeerde aan de Thorbecke Academie te Leeuwarden (bachelor) en vervolgens aan de Universiteit Twente (master). Sinds 2020 is hij als onderzoeker en onderwijsassistent verbonden aan de vakgroep Global and Local Governance van de Campus Fryslân, Rijksuniversiteit Groningen.

