november 2023

E&E advies | sociaal planbureau groningen | Aletta Advies

METEN EN LEREN VAN EFFECT EN IMPACT

Onderzoek naar executiekracht

Nationaal Programma Groningen

Onderzoek naar executiekracht

Nationaal Programma Groningen

Opgesteld door:
E&E advies
Aletta Advies
Sociaal Planbureau Groningen

In opdracht van:
Nationaal Programma Groningen

November 2023

Inhoud

Samenvatting	4
Inleiding	6
Totstandkoming	9
Uitvoering	20
Conclusies en aanbevelingen	27
Overzicht projecten	32
Verantwoording	33

Samenvatting

Aanleiding

Bij de totstandkoming van Nationaal Programma Groningen zijn afspraken gemaakt over de structurele monitoring en evaluatie van het programma. Nationaal Programma Groningen wenst in deze fase van het programma inzicht te krijgen hoe doelmatig de totstandkoming en uitvoering van programma's en projecten verloopt. Specifiek is het Algemeen Bestuur daarbij geïnteresseerd in de vraag hoeverre de huidige executiekracht voldoende is om de vastgestelde ambities van Nationaal Programma Groningen te realiseren.

Afbakening

In dit onderzoek staan de percepties van de verschillende betrokkenen centraal. Om een betrouwbaar beeld van deze percepties te krijgen is een enquête onder projectleiders uitgezet, zijn interviews uitgevoerd en zijn drie casestudies uitgewerkt. Met een deskresearch is een beeld gevormd over hoe de uitvoering van Nationaal Programma Groningen feitelijk verloopt.

Over de gebruikswaarde van dit onderzoek willen we het volgende opmerken:

1. We hebben ons gericht op de projecten die tot stand zijn gekomen in het huidige programma- en beoordelingsregime, dat vanaf juni 2020 van kracht is. Dit zijn de projecten die door de onafhankelijke beoordelingscommissie getoetst zijn aan het vastgestelde programmakader.
2. Dit onderzoek betreft de huidige praktijk van het ontwikkelen en uitvoeren van projecten en programma's. Ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek spelen er echter veel ontwikkelingen rond Nationaal Programma Groningen als gevolg van de kabinetsreactie op de parlementaire enquête in 2023. De bevindingen in deze rapportage kunnen input vormen voor de toekomstige inrichting van het programma.

Conclusies

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat binnen Nationaal Programma Groningen een grote heterogeniteit is in projecten en programma's, met verschillen in type, betrokken partijen, toegekende middelen en projectdoelen. De executiekracht van Nationaal Programma Groningen als geheel is het resultaat van het samenspel tussen al deze verschillende projecten en programma's, en de structuur die vanuit het programma is ingericht om initiatieven uit te werken, aanvragen goed te keuren en projecten helpen uit te voeren.

In de procedures wordt niet gedifferentieerd op basis van het programma of het type aanvrager, waardoor de formele stappen voor alle partijen gelijk zijn. Dit leidt tot uiteenlopende percepties over de inspanning die nodig is om projecten binnen de huidige structuur op te zetten en uit te

voeren, afhankelijk van de initiatiefnemer en het programma. Er zijn grote verschillen per project in de mate waarin het lukt om tijdig de beoogde projectresultaten te realiseren. Initiatiefnemers hebben bovendien moeite de bijdrage van hun projectresultaat aan de programma-ambities aan de voorkant goed (kwantitatief) te onderbouwen. Daarnaast ligt de focus binnen het programma sterk op het totstandkomingsproces van projecten, en is er weinig aandacht voor de uitvoeringspraktijk. De mate waarin best practices in de uitvoeringspraktijk kunnen worden geïdentificeerd en opgeschaald is daardoor beperkt.

Dit gebrek aan lerend vermogen en inzicht in hoe de beleidspraktijk verloopt vormt een potentieel risico voor de executiekracht van Nationaal Programma Groningen. Het roept de vraag op in hoeverre dat wat op papier is gezet en is goedgekeurd, in de praktijk ook echt werkt.

Aanbevelingen

Op basis van dit onderzoek zijn succes- en faalfactoren geïdentificeerd. Deze laten zich vertalen tot een aantal aanbevelingen.

- In het totstandkomingsproces kan de executiekracht worden verhoogd door het beoordelingsproces beter te laten aansluiten op de wijze waarop Nationaal Programma Groningen is opgezet en ingericht. Dat kan onder meer door de opdracht en werkwijze van de beoordelingscommissie op onderdelen aan te passen.
- Daarnaast zou er meer gestimuleerd moeten worden om vanuit programma's te werken en zou een meer flexibele ondersteuningsinfrastructuur ingericht kunnen worden om projecten uit te werken.
- In het uitvoeringsproces kan de executiekracht worden verhoogd door in te zetten op het vergroten van het lerend vermogen van Nationaal Programma Groningen. Daarnaast kan de overgang naar de uitvoering vergemakkelijkt worden door meer administratieve handelingen naar voren te halen in het proces. Tot slot is het van belang samen met gemeenten en provincie te borgen dat de regio over voldoende capaciteit en kwaliteit beschikt om projecten uit te voeren.

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Aanleiding

Bij de totstandkoming van Nationaal Programma Groningen zijn afspraken gemaakt over de structurele monitoring en evaluatie van het programma. Bij de start van de programmaperiode werd nog uitgegaan van een integrale tussenevaluatie in 2023, waarin zowel de doeltreffendheid als de doelmatigheid van het programma in beeld wordt gebracht. Voortschrijdend inzicht en recente besluitvorming zorgen ervoor dat de integrale evaluatie later in de programmaperiode zal plaatsvinden.

Nationaal Programma Groningen wenst desondanks in deze fase van het programma inzicht te krijgen hoe doelmatig de uitvoering van de programma's en projecten verloopt. Specifiek is het Algemeen Bestuur daarbij geïnteresseerd in de vraag hoeverre de huidige executiekracht voldoende is om de vastgestelde ambities van Nationaal Programma Groningen te realiseren. Daaruit kunnen vervolgens lessen worden getrokken voor de resterende programmaperiode én de ophanden zijnde wijzigingen in de inhoudelijke focus, werkwijze en governance van het programma als gevolg van de kabinetsreactie op de in 2023 afgeronde parlementaire enquête.

1.2 Doelstelling

Bovenstaande aanleiding leidt tot de volgende doelstellingen van dit onderzoek:

I. Inzicht bieden in hoe doelmatig de uitvoering van Nationaal Programma Groningen verloopt, op basis van de percepties van de verschillende betrokkenen in de uitvoering en van een analyse van projectdocumentatie en casestudies.
II. Bevorderen van het leren door (eventuele) kansen en mogelijkheden aan te reiken om de uitvoering van Nationaal Programma Groningen te optimaliseren.

1.3 Scope en onderzoekvragen

De doelmatigheid van de uitvoering van Nationaal Programma Groningen staat centraal in dit onderzoek. Het gaat hierbij om de verhouding tussen de output (resultaten) van projecten en de 'kosten' om deze resultaten te realiseren. Met kosten bedoelen wij alle inspanningen die nodig zijn om middelen tot uitgaven in de regio te laten leiden en daarmee projectresultaten te realiseren. Daarbij is inzet van tijd, capaciteit en middelen nodig.

In dit onderzoek ligt een focus op de executiekracht van Nationaal Programma Groningen. Onder executiekracht verstaan wij het vermogen om de goedgekeurde projecten en programma's tot uitvoering te brengen binnen de afgesproken kaders. Het vermogen om al in de idee- of planfase van projecten en programma's de daarvoor benodigde betrokkenheid en

commitment van uitvoeringspartners te realiseren, valt eveneens onder ons begrip van executiekracht.

Nationaal Programma Groningen is een programma dat zich gedurende haar looptijd steeds verder ontwikkelt. De huidige projectenportefeuille is in verschillende fasen tot stand gekomen. Gelet op het doel van het onderzoek, staan in het onderzoek de projecten centraal die tot stand zijn gekomen in het huidige programma- en beoordelingsregime, dat vanaf juni 2020 van kracht is. Dit zijn de projecten die door de onafhankelijke beoordelingscommissie getoetst zijn aan het vastgestelde programmakader. In bijlage 1 geven we een overzicht van de projecten die onder de scope van dit onderzoek vallen.

In dit onderzoek staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. **In hoeverre verloopt het huidige totstandkomingsproces van projecten en programma's binnen Nationaal Programma Groningen doelmatig**?
   a. hoeveel inspanning kost het betrokkenen om tot een project te komen binnen de daarvoor meegegeven kaders uit het programmakader?
   b. hoeveel inspanning kost het betrokkenen om de projectaanvraag in te dienen en goedgekeurd te krijgen?
   c. in hoeverre staan de kosten (tijd, capaciteit en geld) die met bovengenoemde inspanningen gepaard gaan in verhouding tot het deel van de beschikbare middelen dat bij de doelgroep terechtkomt?

2. **In hoeverre verloopt de uitvoering van de projecten en programma's, die tot stand zijn gekomen binnen de huidige programma- en beoordelingskaders, zoals afgesproken?**
   a. in hoeverre lukt het projectresultaten daadwerkelijk (tijdig) te realiseren?
   b. in hoeverre lukt het tijdens de uitvoering van de projecten en programma's (conform aanvraag) invulling te geven aan de vastgestelde randvoorwaarden uit het programmakader?

3. **Wat zijn, ten aanzien van bovenstaande twee vragen, de belangrijkste succes- en faalfactoren? En welke lessen zijn hieruit te trekken voor de uitvoering van Nationaal Programma Groningen?**

1.4 Onderzoeksmethode

Met een deskresearch hebben we bij aanvang van dit onderzoek een integraal beeld gevormd hoe de uitvoering van Nationaal Programma Groningen feitelijk verloopt. Hierbij namen we ook inzichten mee uit de Monitoringsrapporten die wij jaarlijks in opdracht van Nationaal Programma Groningen opstellen. Mede op basis van dit feitelijke beeld hebben we vervolgens een enquête uitgezet onder projectleiders van de projecten binnen de scope van dit onderzoek (juni 2020 – december 2022).

De uitkomsten van deze enquête gaven een beeld van de perceptie van directbetrokkenen over de uitvoering van Nationaal Programma Groningen. In aansluiting daarop zijn we aan de hand van interviews en casestudies op zoek gegaan naar de verklarende factoren achter deze percepties, en inventariseerden wij kansen en uitdagingen om de uitvoering van Nationaal Programma Groningen te optimaliseren. In bijlage 2 is een verantwoording van de onderzoeksmethode opgenomen.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt nader ingegaan op de bevindingen die betrekking hebben op het totstandkomingsproces van projecten en programma's binnen Nationaal Programma Groningen. Hoofdstuk 3 beschrijft de bevindingen die betrekking hebben op de uitvoering van projecten en programma. Dit betreft de fase vanaf het moment dat op basis van een positieve beoordeling door de onafhankelijke beoordelingscommissie middelen zijn toegekend aan een project.

In het afsluitende hoofdstuk wordt nader ingegaan op de succes- en faalfactoren in relatie tot de uitvoering van Nationaal Programma Groningen op dit moment. In dit hoofdstuk treft u ook aanbevelingen om de doelmatigheid van de uitvoering van Nationaal Programma Groningen (verder) te optimaliseren.

Totstandkoming

In dit hoofdstuk behandelen we aspecten van executiekracht in de totstandkoming van projecten die binnen Nationaal Programma Groningen worden ontwikkeld. Daaronder vallen:

- *Het ontwikkelen van een project: komen van een idee tot een uitgewerkt project;*
- *Het doen van een aanvraag bij Nationaal Programma Groningen, waarbij het uitgewerkte project wordt vervat in het aanvraagformulier;*
- *De beoordeling van de aanvraag bij Nationaal Programma Groningen en het proces hieromheen, van het moment dat de aanvraag geschreven is tot en met het besluit van het Algemeen Bestuur om al dan niet middelen toe te kennen aan het project.*

2.1. Het aanloopproces van projecten verschilt sterk per programma

Binnen de scope van dit onderzoek worden projecten ontwikkeld vanuit drie verschillende typen programma's: het thematische programma van de provincie Groningen, de vijf lokale programma's van de gemeenten en het programma Toukomst. Bij aanvang van Nationaal Programma Groningen zijn bestuurlijke afspraken gemaakt, waarbij voor de uitvoering van de programma's middelen zijn gereserveerd. Binnen de programma's worden projecten ontwikkeld die door een onafhankelijke beoordelingscommissie worden beoordeeld. Op basis van het oordeel besluit het bestuur van het programma over toekenning van middelen aan individuele projecten.

De verschillende typen programma's verschillen sterk van elkaar in aard en opzet. Zo is het programma Toukomst een bundeling van inwonersinitiatieven, terwijl de invulling van het thematisch programma mede vormgegeven is met externe, professionele partijen met de nodige uitvoeringscapaciteit. De aard en opzet van de lokale programma's verschillen per gemeente. Er zijn gemeenten waarbij in het programma al de projecten zijn opgenomen (inclusief begroting) die gedurende de programmaperiode zullen worden ingediend. Andere gemeenten hebben er juist bewust voor gekozen de uitwerking van het programma op een wat hoger abstractieniveau te houden. Deze programma's geven voornamelijk zicht op de opgaven waaraan de gemeente binnen de kaders van Nationaal Programma Groningen wil werken, maar nog geen zicht op de concrete projecten waarmee de gemeenten dit willen doen.

Uit de enquête en interviews blijkt dat de mate van inspanning die het initiatiefnemers kost om tot een project te komen binnen de kaders van Nationaal Programma Groningen mede wordt bepaald door de aard en opzet van het programma. In de beschrijving van de perceptie op diverse onderdelen van het totstandkomingsproces maken we daarom op diverse plekken onderscheid in de ervaringen per programma.

2.2. Randvoorwaarden vanuit het Programmakader vormen over het algemeen geen groot obstakel bij het opwerken van projectinitiatieven

In het Programmakader van Nationaal Programma Groningen zijn zes randvoorwaarden geformuleerd waaraan projecten (en programma's) moeten voldoen. Deze randvoorwaarden zijn samen met de gestelde ambities de belangrijkste inhoudelijke 'spelregels' bij het ontwikkelen van ideeën tot aanvragen voor de beoordelingscommissie.

Het geven van invulling aan de zes randvoorwaarden zien de directbetrokkenen bij Nationaal Programma Groningen die wij in het kader van dit onderzoek hebben gesproken niet als grote belemmering in het tot stand brengen van projecten.

Participatie

Initiatiefnemers uit alle type programma's geven aan dat het geen bovengemiddelde inspanning kost om invulling te geven aan de gestelde eisen rondom participatie. De totstandkoming van de verschillende programma's speelt hierbij een grote rol. Hoewel de specifieke eisen rondom participatie verschillen per type programma, speelt participatie bij zowel de provincie als gemeenten al vaak een rol bij het opstellen van reguliere beleidsprogramma's. Gemeenten en provincie gaven dan ook aan reeds gewend te zijn op deze manier te werken. Voor het programma Toukomst geldt dat het totstandkomingsproces vrijwel automatisch invulling geeft aan de gestelde eisen rondom participatie. Toukomst is immers opgebouwd vanuit initiatieven van inwoners en het maatschappelijk middenveld.

Integraliteit en samenhang

Betrokkenen bij Nationaal Programma Groningen geven aan weinig inspanning te ervaren om de integraliteit van een initiatief aan te tonen. Nationaal Programma Groningen is opgebouwd rondom vier ambities. Realisatie van deze vier ambities moet leiden tot een structurele verbetering van de brede welvaart en het imago van Groningen. Een eis voor projecten binnen het programma is dat projecten bijdragen aan de realisatie van meerdere ambities (integraliteit).

In het verlengde van integraliteit worden initiatieven ook getoetst op de mate van onderlinge synergie en de mate waarin samenwerking en leereffecten tussen de verschillende overheidslagen gerealiseerd worden. Deze randvoorwaarden worden binnen de lokale programma's en het thematische programma vooral op programmaniveau ingebed. Voor initiatiefnemers van de onderliggende projecten kost het vervolgens weinig inspanning om de synergie met andere projecten binnen het eigen programma aan te tonen.

Voor initiatieven vanuit Toukomst ligt dit anders. Veel initiatiefnemers van Toukomstprojecten geven aan dat het veel inspanning kost om zicht te krijgen hoe een eigen initiatief zich verhoudt tot initiatieven van derden, zowel binnen het programma Toukomst als buiten Nationaal

Programma Groningen. In de totstandkoming van Toukomst is daarom juist hierop geïntervenieerd. Vanuit Nationaal Programma Groningen is ingezet op bundeling van gelijksoortige initiatieven en tevens zijn vanuit het programmabureau projectondersteuners beschikbaar om initiatiefnemers te ondersteunen bij het ontwikkelen van projecten.

Ten aanzien van samenhang valt verder op dat de directbetrokkenen rondom Nationaal Programma Groningen unaniem van mening zijn dat het verkrijgen van inzicht van de synergie tussen de eigen projecten en initiatieven die zich afspelen buiten Nationaal Programma Groningen veel inspanning vraagt. Uit gesprekken met de projectleiders binnen de verschillende programma's blijkt dat projectleiders het in beeld brengen van deze samenhang ook slechts in beperkte mate als hun verantwoordelijkheid beschouwen. Met name in het programma Toukomst is dit het geval. Projectleiders in dit programma geven aan dat het op dagelijkse én professionele basis actief zijn in een bepaald beleidsveld, een belangrijke voorwaarde is om de samenhang met andere activiteiten buiten het eigen project te kunnen beschrijven. Voor veel projectleiders binnen Toukomst is dit niet het geval. Tot slot constateert het merendeel van de projectleiders binnen alle programma's wel dat het ontbreken van dit inzicht een belemmering kan zijn bij het geven van invulling aan de randvoorwaarden rondom toekomstbestendigheid en cofinanciering.

Toekomstbestendigheid en cofinanciering

De specifieke eisen voor het realiseren van cofinanciering op projectniveau verschillen per type programma. Projecten uit het thematisch programma dienen voor ten minste 50% van de totale begroting uit cofinanciering te bestaan. Initiatieven die voortkomen uit de lokale programma's en het programma Toukomst hebben geen specifieke eis op het gebied van cofinanciering. Initiatiefnemers binnen deze programma's geven aan het onderzoeken van de cofinanciering wel als een eigen inspanningsverplichting te zien. Uit de gesprekken kwamen geen belemmeringen naar voren om hier in de praktijk invulling aan te geven.

Zowel de programmamanagers als de projectleiders binnen het thematisch programma geven aan dat het geven van invulling aan cofinanciering geen bovengemiddelde inspanning vraagt. Een belangrijke verklaring is dat het thematisch programma van de provincie Groningen tot stand is gekomen met grote betrokkenheid van externe, professionele partijen die ook in de uitvoering van het programma zelf een grote rol hebben. Vanuit deze rol treden zij ook als medefinancier van initiatieven op.

Projectleiders uit verschillende programma's geven aan dat het een behoorlijke uitdaging is om inzicht te verkrijgen in de inbedding van projecten in al lopende initiatieven en programma's in Groningen. Voor alle projecten binnen Nationaal Programma Groningen geldt dat aangetoond moet worden wat het doorlopende (structurele) effect is na afronding van een project. Het invulling geven aan deze randvoorwaarde (toekomstbestendigheid) vereist onder meer dat initiatiefnemers op voorhand inzicht hebben in hoe het project zich verhoudt en (op termijn) kan worden ingebed binnen de reeds aanwezige structuren en initiatieven binnen en

buiten Groningen. Dit geldt met name wanneer de projectleider of initiatiefnemer niet vanuit de overheid zelf komt.

Deelnemers in het onderzoek geven wel aan dat wanneer dit inzicht aan de voorkant ontbreekt, dit veelal leidt tot 'een zoektocht' in de uitvoering naar hoe initiatieven op termijn kunnen worden ingebed (en structureel gefinancierd kunnen worden) los van Nationaal Programma Groningen. Ook kan het ontbreken van dit inzicht ertoe leiden dat in de uitvoeringfase van projecten kansen voor cofinanciering worden gemist.

Illustratie: casestudie Zummerbühne

Zummerbühne (Toukomst) is een groots openlucht muziektheaterspektakel dat jaarlijks met een nieuwe voorstelling op een andere locatie in de provincie neerstrijkt. Bekende acteurs en musici vertellen samen met de lokale bevolking een verhaal dat is verbonden aan de provincie. Net als bij andere Toukomstprojecten speelde bij Zummerbühne de vraag in hoeverre het initiatief kon worden gebundeld met gelijksoortige inwonersinitiatieven binnen het programma Toukomst. Dit is verkend, met als conclusie om niet te gaan 'blenden' en focus te houden. De initiatiefnemer geeft aan dat men in het gehele totstandkomingsproces sterk heeft vastgehouden aan het oorspronkelijke concept. Dit kan ook worden gezien als één van de succesfactoren waarom juist dit project relatief makkelijk tot stand kwam. Vanuit het programmabureau hoefde niet geïntervenieerd te worden in de inhoud van het project. Ook waren er geen andere initiatieven die door middel van bundeling iets konden toevoegen in dit project. De beoordelingsfase verliep relatief soepel. Er hoefde weinig tot niets aangepast te worden. Zummerbühne is daarmee een voorbeeld van een van de weinige Toukomstprojecten waarbij nauwelijks geïntervenieerd is in het oorspronkelijke idee van de aanvragers.

In de casestudie Zummerbühne komt een aantal specifieke vraagstukken rond 'toekomstbestendigheid' naar voren. Zummerbühne vormt een aanvulling op het reeds bestaande culturele aanbod en speelveld in de regio en vult daarmee de randvoorwaarde samenhang in. Daarnaast is toekomstbestendigheid een randvoorwaarde vanuit Nationaal Programma. De combinatie van samenhang en toekomstbestendigheid betekent dat het initiatief uiteindelijk (los van financiering vanuit Nationaal Programma Groningen) duurzaam dient te worden ingebed binnen het bestaande culturele aanbod in de regio. Initiatiefnemers geven aan dat het veel inspanning kost dit voor elkaar te krijgen. Daarbij wordt aangegeven dat zij deze gesprekken nu primair zelf voeren. Het duurzaam inbedden van projecten in Nationaal Programma Groningen wordt echter door de betrokkenen gezien als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van initiatiefnemers van projecten en de betrokken overheden in het programma. Overheden zijn vanuit bestaande relaties met culturele instellingen als geen ander in staat te ondersteunen bij het duurzaam inbedden van dit initiatief. Initiatiefnemers zouden dan ook graag zien dat de betrokken overheden in het programma hier een meer proactieve en grotere rol in pakken.

Proportionaliteit

Veel programmamanagers geven aan te ervaren dat gedurende de looptijd van het programma een steeds grotere nadruk is komen te liggen op de toetsing van proportionaliteit. De randvoorwaarde proportionaliteit gaat primair over de vraag in hoeverre de geïnvesteerde middelen en beoogde resultaten in de gewenste verhouding tot elkaar staan. Om de proportionaliteit van projecten te kunnen beoordelen dienen initiatiefnemers helder in beeld te brengen welke projectresultaten een project oplevert (output) en hoe deze projectresultaten bijdragen aan de realisatie van de vier centrale ambities in Nationaal Programma Groningen (outcome). Met andere woorden, wat is het beoogde effect van het project op de realisatie van de ambities.

Dit heeft tot gevolg dat het als moeilijk wordt ervaren om pilotprojecten of projecten met een experimenteel karakter tot stand te laten komen. Juist bij deze projecten is op voorhand vaak nog niet duidelijk wat de exacte relatie tussen de projectresultaten en de ambities zal zijn. Het ontbreken van een (wetenschappelijk) bewezen aanpak maakt dat het initiatiefnemers van dit type projecten relatief veel moeite kost om op voorhand aan te tonen hoe zij invulling geven aan de randvoorwaarde proportionaliteit.

2.3. De ervaren effectiviteit van de bestaande ondersteuningsinfrastructuur in de ontwikkelfase verschilt per instrument

In het totstandkomingsproces van projecten kunnen initiatiefnemers (deels afhankelijk van het programma van waaruit het initiatief voortkomt) terugvallen op verschillende ondersteuningsmogelijkheden. Hieronder gaan we in op ervaringen met de belangrijkste ondersteuningsmogelijkheden die momenteel zijn ingericht.

Deskundigenpool

De ervaringen met de dienstverlening vanuit de deskundigenpool zijn overwegend positief. Een beperkt aantal van de respondenten in dit onderzoek heeft gebruik gemaakt van de dienstverlening van de deskundigenpool. De ervaringen met de ondersteuning vanuit de deskundigenpool waren overwegend positief. Initiatiefnemers hebben de deskundigenpool voor diverse doeleinden ingezet. Van het beoordelen van projectplannen op regels omtrent staatssteun, ondersteuning bij het vertalen van projectideeën in uitvoerbare plannen tot het meedenken hoe de synergie tussen een initiatief en bestaande initiatieven buiten het programma kan worden versterkt.

Door onbekendheid van initiatiefnemers met de aanwezigheid en reikwijdte van de dienstverlening wordt de volledige potentie van de deskundigenpool niet benut. Veel van de respondenten in ons onderzoek waren niet bekend met de (reikwijdte van) de dienstverlening die de deskundigenpool in potentie kan bieden. In het licht van de eerdere constatering dat het flink inspanning kost om invulling te geven aan enkele specifieke randvoorwaarden van Nationaal

Programma Groningen, concluderen wij dat de potentie van de deskundigenpool om de executiekracht van het programma te versterken niet ten volle wordt benut.

Omgevingskwaliteitsteam

De adviezen van het omgevingskwaliteitsteam worden als zeer behulpzaam ervaren bij het concretiseren en optimaliseren van de ruimtelijke impact in het totstandkomingsproces van een project. De gebruikswaarde van de adviezen van het omgevingskwaliteitsteam is volgens betrokkenen het grootst als het omgevingskwaliteitsteam in een vrij vroeg stadium van de ontwikkeling van een project wordt betrokken. Dit is immers het moment dat er nog keuzevrijheid binnen plannen aanwezig is, van waaruit de ruimtelijke impact van een initiatief kan worden vergroot. Initiatiefnemers die in een latere fase van het totstandkomingsproces gebruik hebben gemaakt van het team geven dan ook vaker aan het advies van het omgevingskwaliteitsteam als 'mosterd na de maaltijd' te zien. Het omgevingskwaliteitsteam herkent deze constatering. De gebruikswaarde van het advies neemt bij deze initiatieven in hun ogen af, primair omdat de initiatiefnemers geen 'ruimte' meer hebben (of ervaren) om plannen op onderdelen te wijzigen en zo de ruimtelijke kwaliteit ervan te vergroten.

De meerwaarde van het omgevingskwaliteitsteam zou kunnen worden vergroot als het omgevingskwaliteitsteam in staat wordt gesteld de ruimtelijke impact van individuele projecten in samenhang te beoordelen met andere initiatieven op dezelfde locatie. Verschillende respondenten in dit onderzoek geven aan dat de meerwaarde van het omgevingskwaliteitsteam kan worden vergroot als de ruimtelijke impact van projecten die voortkomen uit Nationaal Programma Groningen worden beoordeeld in samenhang met andere projecten, zoals projecten die in het kader van de versterkingsoperatie in hetzelfde gebied worden uitgevoerd.

Door het vrijblijvende karakter van de dienstverlening van het omgevingskwaliteitsteam komen niet alle projecten en programma's langs het team. Verschillende initiatiefnemers geven aan de ruimtelijke impact van projecten en programma's zelf te beoordelen en zien geen directe meerwaarde in een aanvullend advies van het omgevingskwaliteitsteam. Tegelijkertijd constateert het omgevingskwaliteitsteam juist dat bij het merendeel van de initiatiefnemers nog winst is te halen in de kwaliteitsborging van de planvorming ten aanzien van het ruimtelijk ontwerp.

Dienstverlening vanuit het programmabureau

Ruim driekwart van de directbetrokkenen vindt dat contact met het programmabureau van toegevoegde waarde is in het totstandkomingsproces van projecten. Betrokkenen bij de lokale programma's en het thematische programma geven aan dat het contact met het programmabureau zich voornamelijk concentreert op de algehele procesgang op programmaniveau en minder op de inhoud van projecten. Het contact tussen het bureau en de lokale en thematische programma's leidt in de ogen van deze betrokkenen tot diverse procesoptimalisaties gedurende de looptijd van het programma. Bij diverse betrokkenen bestaat

wel de indruk dat in de laatste jaren de rol van het programmabureau is verschoven van een verbindende schakel naar een bureau dat primair toetsend én vooral ten dienste van het Dagelijks Bestuur werkt.

De waardering voor de aanvullende ondersteuning rondom Toukomstprojecten is groot. Directbetrokkenen bij Toukomstprojecten geven aan dat de beschikbare projectbegeleiders veel toegevoegde waarde hebben in het totstandkomingsproces van projecten. De meerwaarde zit in een aantal aspecten. Allereerst geldt voor Toukomst dat een aantal randvoorwaarden (samenhang, cofinanciering, toekomstbestendigheid) voor het maatschappelijk middenveld en inwoners lastiger in te vullen zijn dan voor overheidsorganisaties. Projectbegeleiders hadden veel toegevoegde waarde door hun inbreng van noodzakelijke kennis en kunde om invulling te geven aan genoemde randvoorwaarden.

Ook geldt dat veel initiatiefnemers in Toukomst weinig ervaring hebben met het doen van projectaanvragen. Met name in de vertaling van initiatieven naar helder geformuleerde aanvragen speelden de projectbegeleiders een belangrijke rol. Tot slot zijn in de totstandkoming van het Toukomstprogramma verschillende individuele (inwoners)initiatieven gebundeld tot overkoepelende projecten. Het organiseren van de samenwerking tussen deze individuele initiatieven vraagt de nodige kennis en ervaring met projectontwikkeling. In veel Toukomstprojecten hebben de projectbegeleiders een belangrijke rol kunnen spelen in het samenbrengen én samenhouden van de verschillende initiatiefnemers.

2.4. Het aanvraagformulier vormt een belemmerende factor in het totstandkomingsproces

Nadat van idee tot project gekomen is, vraagt het vertalen van het project naar een aanvraag uit Nationaal Programma Groningen veel moeite. De overgrote meerderheid (68%) van de projectbetrokkenen geeft aan dat het invullen van een aanvraagformulier (heel) veel inspanning kost. In het aanvraagformulier dient, naast een uitgebreide projectbeschrijving, op de volgende aspecten te worden ingegaan: projectresultaten, wijze van monitoring en evaluatie, financiële details, staatssteun en vergunningsaspecten, risico's, meerwaarde van het project ten opzichte van regulier beleid, impact van het project op imago, brede welvaart via de vier ambities, mate waarin wordt voldaan aan de zes randvoorwaarden en wijze van communicatie.

Uit de interviews blijkt dat de geleverde inspanning van projectleiders om het formulier in te vullen veelal niet in verhouding staat tot de meerwaarde die het voor het project oplevert. Veel betrokkenen bij projecten ervaren dat er veel teksten moeten worden aangeleverd die de kwaliteit van het project niet bevorderen. Het aanvraagformulier is in die zin niet direct bruikbaar als uitvoeringsplan. Dat betekent dat initiatiefnemers eerst hun projectplan moeten omschrijven in het format, en vervolgens nog een extra stap moeten maken om tot een uitvoeringsplan te komen. Met name voor partijen die (beroepshalve) niet gewend zijn om subsidieaanvragen te doen, vraagt het gehele proces bovengemiddeld veel inspanning. Met name in relatie tot het programma Toukomst roept dit dan ook de vraag op of er niet meer gevraagd wordt dan dat je op basis van ervaring van initiatiefnemers mag verwachten.

Programmamanagers ervaren een verbetering van het aanvraagproces ten opzichte van de beginperiode. Per deelprogramma is de rolverdeling tussen projectleiders en programmamanagers licht verschillend, bijvoorbeeld in wie de aanvragen indient bij en contact onderhoudt met het programmabureau. Waar in de eerste jaren van het programma veel tijd en energie ging naar knelpunten op juridisch, financieel en inhoudelijk vlak die pas na de aanvraag boven kwamen drijven, is deze eerste toetsing naar voren gehaald in het proces. Programmamanagers geven aan dat dit ervoor zorgt dat het hele proces soepeler verloopt.

Projectbetrokkenen hebben vooral moeite om de effecten van projectresultaten aan te tonen. Directbetrokkenen geven aan dat in de aanvragen (en beoordeling) steeds meer focus is komen te liggen op de verandertheorie: wat is het projectresultaat en wat is de verwachte bijdrage van deze resultaten op de realisatie van de ambities? Veel initiatiefnemers geven aan te worstelen met de onderbouwing van de verandertheorie en de specifieke passages in het aanvraagformat waarbij wordt gevraagd aan te geven hoe de effecten (outcome) van het project kunnen worden gemonitord en gekwantificeerd. Men geeft aan dat er in de aanvraagformulieren vooral veel focus ligt op het 'wat': wat ga je doen en wat levert dit op? Er is beperkt aandacht voor het 'hoe': hoe ga je de beoogde projectresultaten in de praktijk realiseren en wie dient hiervoor welke stappen te zetten? Bovenstaande is in de ogen van verschillende directbetrokkenen ook een belangrijke verklaring voor het eerdergenoemde feit dat de aanvragen maar beperkt geschikt zijn als 'leidraad' voor het uitvoeringsproces.

Illustratie: casestudie Bevorderen Sociale Veerkracht Midden-Groningen (lokaal programma)

Met Bevorderen Sociale Veerkracht wil de gemeente Midden-Groningen mensen met ingewikkelde problemen, zoals armoede, opvoedproblemen en psychosociale problemen, meer sociale veerkracht bieden. Om dit te kunnen realiseren wordt binnen dit project geëxperimenteerd met een andere manier van werken in het sociaal domein: een beweging van curatief naar meer preventief. Centraal in de werkwijze staat de veerkracht en vitaliteit van de mensen zelf en wat mensen zelf kunnen samen met hun omgeving. Er wordt verwacht dat mensen hierdoor uiteindelijk gelukkiger zijn, omdat ze minder professionele zorg en ondersteuning nodig hebben.

Het project kende een relatief lange totstandkomingsfase, en werd pas na verschillende rondes, onder voorwaarden, goedgekeurd door de beoordelingscommissie. Dit oordeel van de beoordelingscommissie (aanhouding, aantal rondes) was lastig voor het precaire draagvlak dat men nodig had om een 'beweging' te ontketenen. 'Je hebt iedereen nodig en dan werkt een kritische beoordeling, die niet goed paste bij wat we wilden, niet mee'.

Het beoordelingsproces binnen Nationaal Programma Groningen is vooral ervaren als niet goed passend bij de opzet van Bevorderen Sociale Veerkracht. De aangedragen indicatoren die onderdeel uitmaakten van de voorwaarden voor een positieve beoordeling, lagen op output-niveau. De initiatiefnemers hadden niet het gevoel dat de indicatoren zeggingskracht hadden over het succes van wat met Sociale Veerkracht werd beoogd. Daarnaast werd er een 'go/no-go' moment na één jaar vastgesteld, maar de directbetrokkenen zijn van mening dat deze knip inhoudelijk niets heeft toegevoegd. Na een jaar kon weliswaar aangetoond worden dat de - specifiek hiervoor geformuleerde - output-doelstelling

daadwerkelijk is behaald, maar de beoogde beweging werd niet binnen een jaar gerealiseerd en hier werd ook niet op geëvalueerd.

In de casestudie Sociale Veerkracht komt naar voren dat de beoordeling - ingericht vanuit een projectmatige aanpak, met een theorie over hoe de input leidt tot outcomes - niet goed paste. "In Sociale Veerkracht wilden we juist werkende weg de 'Theory of Change' ontdekken. Wat werkt wel en wat werkt niet?" Het vooraf meetbaar maken van het beoogde effect is ingewikkeld bij dit type project, terwijl hiernaar juist veel aandacht uitgaat in het beoordelingsproces. Een beoordelingssystematiek waarbij de commissie kijkt of alle randvoorwaarden aanwezig zijn om gedurende het (pilot)traject effecten inzichtelijk te kunnen maken zou volgens betrokkenen helpend zijn geweest in het beoordelingsproces van Sociale Veerkracht.

Door betrokkenen bij Sociale Veerkracht wordt expliciet gepleit voor het bevorderen van meer uitwisseling, leren en kennisontwikkeling. Niet op projectniveau, maar op de programmatische aanpak rond (sociale) innovatie. Deze kennisontwikkeling kan worden geborgd door in de beoordelingsfase, en bij de monitoring gedurende de uitvoering, aandacht te hebben voor andere aspecten dan de huidige beoordelingscriteria. "Meekijken bij hoe je het organiseert, niet bij wat je gaat doen."

2.5. Het beoordelingsproces wordt ervaren als de grootste belemmerende factor in de totstandkoming van projecten binnen de huidige programmastructuur

De gekozen opzet van het programma als geheel, is binnen de lokale en thematische programma's bepalend voor de perceptie van het beoordelingsproces. Veel direct bij de lokale programma's en het thematisch programma betrokkenen refereerden in gesprekken over het beoordelingsproces aan de opzet van Nationaal Programma Groningen. De gekozen opzet maakt dat zij verschillende (beoordelings- en besluitvorming) -stappen moeten zetten voordat projectmiddelen door het bestuur kunnen worden toegekend.

Een project dat binnen de lokale en thematische programma's valt, doorloopt een route via verschillende schakels. Eerst wordt het project intern ambtelijk beoordeeld, daarna volgt beoordeling door het college en door de gemeenteraad of Provinciale Staten. Vervolgens biedt het programmabureau de mogelijkheid voor een eerste (optionele) check, voordat de beoordelingscommissie er een oordeel over velt. Uiteindelijk besluit het bestuur of het advies van de beoordelingscommissie wordt overgenomen.

In het licht van bovenstaande route vormt het beoordelingsproces in de perceptie van directbetrokkenen om verschillende redenen een belemmerende factor in de totstandkoming van projecten:

- Door de aanlooproute van projecten hebben projectvoorstellen reeds een heel beoordelingsproces door de Colleges, Raden en/of Provinciale Staten doorlopen

voordat zij op de tafel van de onafhankelijke beoordelingscommissie komen. Aanhoudingen en/of aanvullende voorwaarden leiden ertoe dat initiatiefnemers terug moeten naar deze gremia. Dit terwijl de goedkeuring en (democratische) legitimatie voor het initiatief al was opgehaald. Ook kan dit ten koste gaan van zorgvuldig verkregen draagvlak.

- In het licht van bovenstaande vragen veel directbetrokkenen ook aandacht voor het feit dat de overkoepelende programmaplannen ook al reeds door de onafhankelijke beoordelingscommissie zijn beoordeeld. Zeker wanneer het betreffende projectvoorstel al concreet in het overkoepelende programmaplan is opgenomen, voelt de individuele beoordeling van een projectvoorstel als een (onnodige) dubbeling bij veel directbetrokkenen.

In het licht van bovenstaande constatering is ons opgevallen dat veel van de directbetrokkenen (met name in de lokale programma's) de indruk wekken zich 'eigenaar' te voelen van de reeds gereserveerde middelen voor de betreffende overheidsorganisatie. Dit aspect kan een belangrijke verklaring vormen voor het feit dat de beoordeling als grote belemmerende factor wordt gezien in de totstandkoming van projecten. Immers, als je als initiatiefnemer het gevoel hebt dat de nog toe te kennen middelen jou eigenlijk al toebehoren, dan voelt elke nog te zetten stap om deze middelen alsnog te verkrijgen per definitie als een belemmering in de totstandkoming van jouw project.

De ontwikkeling van het Toukomstprogramma en de daarin gecreëerde verwachtingen vormen een belangrijke verklaring waarom initiatiefnemers binnen Toukomst het beoordelingsproces als belemmering in het totstandkomingsproces ervaren. Toukomstprojecten kennen een geheel andere aanlooproute dan projecten die voortkomen uit de overheidsprogramma's. Projecten die goedgekeurd zijn onder Toukomst komen voort uit bijna duizend ideeën van inwoners. Met behulp van het programmabureau zijn deze ideeën gebundeld tot projectvoorstellen. Daarna spraken bijna 30.000 inwoners van Groningen hun voorkeur uit voorprojectvoorstellen uit.

Een Toukomstpanel met daarin 20 Groningers bracht vervolgens een advies uit aan het bestuur over welke projecten zij graag nader uitgewerkt wilden zien. De initiatiefnemers van deze projecten gingen vervolgens aan de slag met de nadere uitwerking van de projectaanvraag. De projectaanvraag werd vervolgens ter beoordeling aangeboden bij de onafhankelijke beoordelingscommissie. Op basis van het advies van de beoordelingscommissie besloot het bestuur uiteindelijk aan welke projecten middelen werden toegekend.

Veel initiatiefnemers van Toukomstprojecten geven aan dat hun verwachting bij het beoordelingsproces niet strookt met de opgedane ervaringen in de praktijk. Veel initiatiefnemers geven aan dat Toukomst op voorhand is neergezet als een programma waar inwoners van Groningen zelf kunnen bepalen waaraan de gereserveerde middelen worden besteed. Vanuit dit beeld verkeerden veel initiatiefnemers in de veronderstelling dat het aantal

voorkeursstemmen (in combinatie met het advies van het Toukomstpanel) bepalend zou zijn voor de keuze aan welke projecten middelen zouden worden toegekend.

Dat vervolgens de beoordelingscommissie (en in een enkel geval ook het bestuur) de projecten nog toetste aan de randvoorwaarden en ambities van Nationaal Programma Groningen kwam voor meerdere initiatiefnemers als een verrassing. Niet zozeer omdat initiatiefnemers van tevoren niet wisten dat deze stap nog zou volgen, maar omdat deze stap onverwachts nog bepalend was voor het wel, niet, of onder aanvullende voorwaarden toekennen van middelen.

Naast een mismatch in verwachtingen betekende dit ook dat veel initiatiefnemers in de laatste fase nog werden geconfronteerd met het feit dat voor beoordeling van het project extra handelingen moesten worden verricht, zoals het doen van een projectaanvraag die voldoet aan de kaders en randvoorwaarden van het programma. Dit kwam bovenop alle inspanningen die ze daarvoor al verzetten om initiatieven te bundelen en om tot positieve beoordeling van de inwoners en van het Toukomstpanel te komen.

Dat het beoordelingsproces als grootste knelpunt wordt ervaren komt, volgens directbetrokkenen, primair door de opdracht die de beoordelingscommissie heeft gekregen. En niet primair door de wijze waarop zij deze opdracht uitvoert. Uit de enquête blijkt dat betrokkenen bij projecten wisselend oordelen over het tempo, de transparantie en de kwaliteit van feedback van de beoordelingscommissie. Het merendeel van de respondenten oordeelt neutraal. Ook in de interviews horen wij wisselende geluiden. Voor een groot deel lijkt de opinie over de beoordelingscommissie te worden beïnvloed door het (eind)oordeel van de commissie over het betreffende project. De grootste belemmering die wordt ervaren ten aanzien van de totstandkoming van projecten is dat er maar weinig projecten in één keer langs de commissie komen. Ondanks het, in de ogen van de directbetrokkenen, zeer uitgebreide aanvraagformulier dat is ingediend.

Op basis van de gesprekken met directbetrokkenen én de beoordelingscommissie delen wij met het oog op de scope van dit onderzoek de volgende meer specifieke observaties:

- Het komt voor dat projectaanvragen door de commissie als niet te beoordelen worden betiteld doordat informatie ontbreekt. Dit kan verschillende oorzaken hebben, zoals het ontbreken van (deel)begrotingen, steunverklaringen van externe partners of toetsing aan wet- en regelgeving op het gebied van staatssteun.
- Inhoudelijke vragen en opmerkingen van de commissie die leiden tot aanhouding hebben vaak betrekking op de onderbouwing van de verandertheorie en het beschrijven en kwantificeren van de verwachte effecten. Ook de onderbouwing van de gerealiseerde ‘plus op bestaand beleid’ wordt vaak benoemd.
- Veel directbetrokkenen bij de lokale en thematische programma’s zijn van mening dat in de beoordeling meer zou kunnen worden ‘vertrouwd’ op het oordeel en de expertise van de gemeente zelf (in combinatie met de toetsing hiervan door College en Raden).

Uitvoering

In dit hoofdstuk behandelen we de factoren die de executiekracht bepalen in het uitvoeringsproces van projecten die binnen Nationaal Programma Groningen van middelen zijn voorzien. Daaronder vallen:

- *Het verrichten van de noodzakelijke (administratieve) handelingen om de toegekende middelen ook daadwerkelijk bij de initiatiefnemer te krijgen, nadat de middelen door het bestuur zijn toegekend aan het project;*
- *Het uitvoeren van de activiteiten zoals opgenomen in het projectplan en het aanvraagformulier door de initiatiefnemers.*

Binnen de scope van dit onderzoek vallen 148 projecten, die voornamelijk in het begin van het uitvoeringsproces zitten. 57% van de projecten zit in de voorbereidingsfase of aan het begin van de uitvoering. Slechts 10 projecten die we meenemen in dit onderzoek zijn al afgerond. Dat betekent dat we in dit onderzoek een relatief beperkt zicht hebben op de afronding van projecten en dat de opgehaalde conclusies met name relevant zijn voor de voorbereidingsfase en de start van de uitvoeringsfase van projecten.

3.1. In uitvoering brengen van projecten vraagt veel inspanning van betrokkenen.

Betrokkenen bij projecten hebben veel moeite met het starten van de uitvoering nadat middelen zijn toegekend. Nadat de beoordelingscommissie positief heeft geadviseerd en het bestuur middelen heeft toegekend, lopen veel projectbetrokkenen tegen knelpunten aan. Uit de enquête blijkt dat 57% van de respondenten veel of heel veel inspanning ervaart om projecten daadwerkelijk uit te voeren nadat de middelen zijn toegekend.

Eén van de belangrijkste redenen is dat de middelen niet direct beschikbaar zijn na de toekenning. Nadat aan projecten door het bestuur middelen zijn toegekend dienen door de provincie (Toukomst en Thematische programma) of het programmabureau (Lokale programma's) nog een aantal, veelal administratieve, handelingen te worden verricht alvorens initiatiefnemers over de middelen kunnen beschikken. Een voorbeeld van de deze handelingen is de uitvoering van een staatssteuntoets. Ook dienen soms aan de kant van initiatiefnemers zelf nog zaken te worden afgerond, bijvoorbeeld in de governance. Vaak moet er nog een subsidiebeschikking komen.

Uit de gesprekken blijkt dat het met name de uitvoering van de staatssteuntoets een grote belemmering is om snel over de financiële middelen te kunnen beschikken na toekenning door het bestuur. Dit speelt met name bij Toukomstprojecten waar in de uitvoering bovengemiddeld veel niet-overheidsorganisaties betrokken zijn. Tussentijds is hier dan ook op geanticipeerd door

(onderdelen van) de staatssteuntoets al tijdens het totstandkomingsproces van projecten uit te voeren. Ook het verstrekken van de subsidiebeschikking heeft in sommige projecten lang op zich laten wachten.

Vertraging tussen moment van toekenning en het feitelijk kunnen beschikken over de middelen leidt vooral bij veel Toukomstprojecten tot directe vertraging in de uitvoering. De effecten van bovenstaande vertraging verschillen per programma. Zowel binnen de lokale programma's als het thematische programma geven initiatiefnemers aan vaak gelijk na toekenning van de middelen te starten met de uitvoering van het project. De eerste fase van het project wordt dan, in afwachting van de bovengenoemde administratieve handelingen, voorgefinancierd vanuit de gemeentelijke en/of provinciale begroting. De vertraging tussen het moment van toekenning en het feitelijk kunnen beschikken over de middelen leidt in dit geval niet (of slechts zeer beperkt) tot vertraging. Veel initiatiefnemers binnen het programma Toukomst zijn niet bereid - of hebben niet de mogelijkheid - de start van het project voor te financieren.

3.2. De mate waarin het initiatiefnemers lukt tijdig de beoogde projectresultaten te realiseren verschilt sterk per project.

Ongeveer de helft van de projecten waarover voortgangsinformatie bekend is, geeft aan vertraging te hebben. We stelden al vast dat de meeste projecten die we beschouwen in dit onderzoek aan het begin van het uitvoeringsproces staan. In totaal gaat het om 47 projecten die vertraagd zijn, met grofweg 10 maanden vertraging als gemiddelde per project. 45 projecten lopen nog volgens planning of zelfs iets sneller dan vooraf verwacht. Ook hierbij geldt dat het merendeel van deze projecten nog aan het begin van de uitvoering staat.

Er zijn allerlei externe factoren die ertoe leiden dat de uitvoering van projecten meer inspanning kost dan vooraf werd gedacht. In de interviews worden hiervoor het betrekken van inwoners, stijgende bouwkosten en inflatie als verklarende factoren genoemd. De laatste twee redenen leiden in sommige gevallen tot toegenomen projectkosten die beperkt kunnen worden gedekt uit de beschikte middelen. Dat vraagt dan om aanpassingen in de uitvoering van het project. De eerste jaren van programma-uitvoering zijn turbulent geweest, met de coronacrisis, energiecrisis en Oekraïne-oorlog, welke ontwikkelingen de genoemde factoren versterkten.

Kleinere projecten hebben veel meer last van deze factoren dan grote projecten. Met name betrokkenen bij Toukomstprojecten vinden dat het veel inspanning kost om tot uitvoering van projecten te komen. De problematiek rondom staatssteun speelt daar dan ook extra sterk. Lokale projecten die erg dicht op gemeentelijk beleid en organisatie zitten roepen in het beoordelingsproces soms de vraag op in hoeverre sprake is van 'een plus' op regulier beleid, maar we constateren ook dat deze projecten in de uitvoering meer kunnen leunen op hun inbedding in gemeentelijke processen. We zien bij grotere projecten dat professionele partijen ervaring hebben met kwesties als staatssteun en vergunningprocedures en hier rekening mee houden in de planning van de uitvoeringsfase.

Interne factoren die de uitvoering belemmeren gaan over de capaciteit en governance van het programma. Uit de interviews blijkt dat directbetrokkenen in projectuitvoering tegen een aantal zaken aanlopen:

- Hoewel inwonerbetrokkenheid in het totstandkomingsproces (hoofdstuk 2) weinig inspanning lijkt te kosten, zien betrokkenen bij projecten en programma's dat uitvoering door of met inwoners over het algemeen meer tijd en inspanning kost dan uitvoering door professionele partijen. Hoewel dit een logisch gevolg van de inrichting van projecten is, zorgt dit wel voor vertraging van projecten ten opzichte van hun initiële planning.
- De uitvoeringscapaciteit bij en betrokkenheid van gemeenten vormen samen een tweede factor die lokale projecten belemmert in de uitvoering. Betrokkenen merken op dat er veel wisselingen bij gemeenten zijn of dat er weinig tijd is om met specifieke projecten bezig te zijn. Ook bij Toukomstprojecten is het aanhaken van gemeenten soms een knelpunt: dit zit hem met name in het te laat betrekken van gemeenten bij bottom-up initiatieven. Gemeenten kunnen een belangrijke versnellende rol spelen in bijvoorbeeld het faciliteren van locaties waar projecten kunnen worden uitgevoerd.
- Het tussentijds wijzigen van projecten kan opnieuw tot vertraging leiden door het gelaagde besluitvormingsproces. Significante financiële of inhoudelijke wijzigingen in een project moeten in sommige gevallen goedgekeurd worden door het bestuur. Vanuit het perspectief van projectleiders betekent dit opnieuw een grote inspanning. Bij lokale en thematische programma's gaat het hier eerst om het voldoen aan interne 'checks and balances', bijvoorbeeld bij de interne financiële afdeling en het dagelijks bestuur. Daarna hebben ook het programmabureau, de beoordelingscommissie en het bestuur een rol. Betrokkenen ervaren hierin dat er veel en soms dubbele verantwoording nodig is, wat veel tijd kost.

3.3. Er wordt wel geleerd van ervaringen in de uitvoering, maar nog te weinig op structurele basis

Eén van de manieren om de executiekracht van het programma te vergroten is door lessen die in het ene project getrokken worden, in andere vergelijkbare projecten toe te passen. Binnen Nationaal Programma Groningen wordt op dit moment een groot aantal projecten uitgevoerd. Uit de enquête blijkt dat de meeste projectbetrokkenen vinden dat het delen van geleerde lessen weinig inspanning kost. Tegelijk antwoorden veel betrokkenen neutraal of geven ze aan dat het niet van toepassing is.

De interviews tonen aan dat het lerend vermogen van het programma op dit moment afhankelijk is van – veelal toevallige – interacties tussen programmamanagers. Dat gebeurt met name in de coördinatiegroep, waar de agenda veelal bestaat uit procesmatige en financiële punten. Op projectniveau voelen initiatiefnemers over het algemeen weinig verantwoordelijkheid om vergelijkbare projecten op te zoeken en kennis te delen.

Hierbij moet opgemerkt worden er op dit moment geen ondersteuningsstructuur is om kennisdeling en leereffecten tussen projecten te bevorderen. Uit de interviews doemt het beeld op dat er bij projectleiders onvoldoende overzicht en tijd is om dit te doen. Opvallend is dat in het totstandkomingsproces juist het aantonen van synergie met andere projecten als een makkelijk aan te tonen randvoorwaarde wordt ervaren. Hierbij gaat het om synergie met projecten binnen Nationaal Programma Groningen. In het vorige hoofdstuk constateerden we al dat synergie met projecten buiten Nationaal Programma een belangrijk aandachtspunt is.

3.4. Nationaal Programma Groningen wordt als financieringsinstrument gezien

Nationaal Programma Groningen wordt door betrokkenen vooral als een financieringsinstrument gezien en minder als een inhoudelijk programma. Projecten begeven zich in de uitvoering in een complex speelveld waarin ze zich verhouden tot andere instrumenten gericht op de projectdoelen. Denk bijvoorbeeld aan landelijke subsidies en financieringsinstrumenten, Regiodeals, investerings- en ontwikkelmaatschappijen, provinciale regelingen en lokale fondsen. Uit de interviews blijkt dat projectbetrokkenen zich niet altijd een weg weten te vinden in dit speelveld.

Het type project beïnvloedt de positie van Nationaal Programma Groningen ten opzichte van andere financieringsinstrumenten. Met dit onderzoek wordt onderstreept dat binnen Nationaal Programma Groningen een enorme diversiteit aan projecten in uitvoering is. Van bottom-up initiatieven van inwoners tot wijkvernieuwingsprojecten van gemeenten en grotere projecten met tientallen of honderden miljoenen als totale projectbegroting. De rol die het programma speelt varieert enorm aan de hand van deze kenmerken:

- In lokale projecten waar met name inwoners, gemeenten en maatschappelijk middenveld bij betrokken zijn, is Nationaal Programma Groningen een instrument dat projecten mogelijk maakt die anders niet van de grond zouden zijn gekomen. Initiatiefnemers van lokale projecten kijken vooral naar Nationaal Programma als financieringsinstrument en hebben minder oog voor andere subsidieregelingen, fondsen en programma's die passend zouden kunnen zijn. We stelden al vast dat de synergie tussen Nationaal Programma en deze instrumenten verbeterd kan worden.
- In thematische projecten waar de provincie samen met grotere bedrijven, kennisinstellingen en semipublieke organisaties bij betrokken is, zien we een andere dynamiek. Grotere partijen zijn over het algemeen landelijk of internationaal actief en wegen af op welke plek ze het beste een bepaalde activiteit kunnen uitvoeren. In dit geval concurreert Nationaal Programma Groningen met andere gebieden en financieringsinstrumenten. Denk hierbij aan InvestNL, Groeifonds, maar ook regionale ontwikkelingsmaatschappijen die in elke regio op een andere manier gepositioneerd zijn.

Door beperkt overzicht bij initiatiefnemers worden kansen gemist om projecten onder Nationaal Programma Groningen aan te laten sluiten op andere subsidies, financieringsinstrumenten en vergelijkbare projecten en programma's. Nationaal Programma biedt initiatiefnemers van projecten een nieuwe financieringsbron, en is hiermee een toevoeging

op een bestaand speelveld rondom een onderwerp. Waar projecten uit Nationaal Programma vergelijkbare doelen hebben als andere projecten in dit domein, kan hier concurrentie ontstaan. Bijvoorbeeld tussen Nationaal Programma-projecten, Regiodeals en projecten met Europese subsidies zoals EFRO of POP3. Initiatiefnemers van individuele projecten hebben hier logischerwijs niet of nauwelijks zicht op. Juist in het kader van toekomstbestendigheid en cofinanciering zou betere aansluiting hierop gezocht kunnen worden, waarbij een logische rol lijkt te zijn weggelegd voor overheden. Provincie en in mindere mate gemeenten zijn ook vaak speler in andere subsidies in verschillende domeinen en hebben goed zicht op wat zich hier afspeelt.

Illustratie: casestudie Fascinating

Fascinating is een open test- en innovatieprogramma dat bedrijven, de landbouwsector, kennisinstellingen en de gemeenschap met elkaar verbindt om het gemeenschappelijke doel om de hoogst mogelijk voedingswaarde te leveren binnen een natuur inclusief, duurzaam en circulair landbouwsysteem te behalen. Dit innovatieve project omvat de hele keten van boer tot consument, een complex speelveld, en is feitelijk geen project maar een in 4 pijlers uitgewerkt programma. Fascinating is een programma met een looptijd van tien jaar. Nationaal Programma Groningen heeft een financiering voor initieel drie jaar gegeven en dit is recent met één jaar verlengd.

De initiatiefnemers van Fascinating hebben gekozen voor een programmatische aanpak omdat de interventies zich richten op de gehele keten. Hiertoe is binnen Fascinating een eigen governance ingericht, met een eigen kpi-set, evaluatiecyclus en ontwikkelbudget voor projecten. Maar de projecten worden niet alleen binnen het programma Fascinating zelf beoordeeld, men heeft ook te maken met provincie, het programmabureau, de beoordelingscommissie en het bestuur. Dat hindert de wendbaarheid die het programma Fascinating nodig heeft: "Er is een dubbele toetsing".

Daarnaast speelt ook bij Fascinating een aantal belemmeringen die voortvloeien uit de huidige beoordelingspraktijk. De beoordeling is vooral op individuele projecten gericht, terwijl je deze juist bij Fascinating niet los van elkaar kan zien. Ten behoeve van de aanvraag zijn er verschillende 'werkpakketten' gedefinieerd, maar deze projecten hebben in de praktijk een onderlinge samenhang. De Beoordelingscommissie ziet ze echter als afzonderlijke 'projecten', aldus de betrokkenen.

Ten tijde van dit onderzoek vormt dit een actueel probleem wegens tussentijdse wijzigingen die moeten worden goedgekeurd. Provincie was akkoord met deze wijzigingen. Toch heeft de beoordelingscommissie hier anders naar gekeken. Daarbij is gebleken dat er verschillende opvattingen zijn over het programma Fascinating en de werkpakketten die ten behoeve van de structurering in de aanvraag – en niet ten behoeve van het programma zélf - zijn gedefinieerd.

Een bijzonder element van Fascinating is dat men grote partijen wil meekrijgen in investeringen. De programmatische aanpak maakt het mogelijk ook andere partijen te verleiden om (op onderdelen) mee te investeren. "Grotere partijen die hierbij betrokken zijn, kijken niet alleen naar Groningen. Nationaal Programma Groningen concurreert dan met GroeiFonds, InvestNL, BOM en andere landelijke regelingen. Duidelijkheid is nodig als je lange termijn investeringen van multinationals naar Groningen wil halen. Dat is wezenlijk anders dan investeren in een dorpshuis".

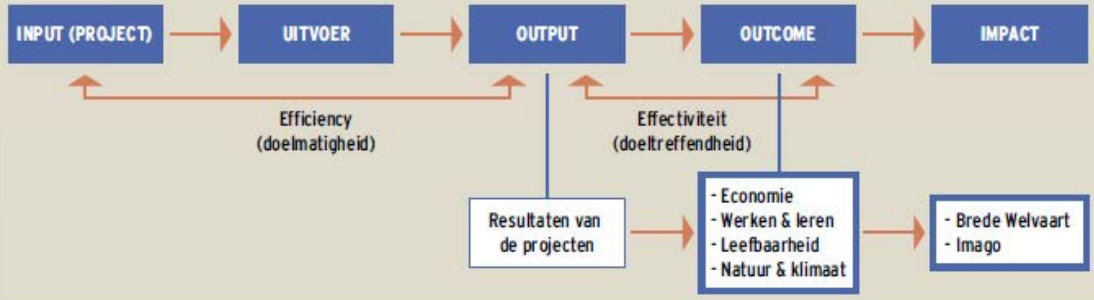
De toegevoegde waarde van Nationaal Programma Groningen zou volgens de betrokkenen kunnen groeien door Regiodeals, POP-subsidies, en andere programma's met Fascinating te verbinden. "In de huidige vorm dreigt Nationaal Programma Groningen bij te dragen aan de lappendeken van instrumenten, voorwaarden en looptijden die er al zijn".

3.5. Het programma heeft een lichte monitoring van de uitvoering ingericht.

Initiatiefnemers hebben vaak moeite met het onderbouwen van hun bijdrage aan de programma-ambities. In de aanvraagfase onderbouwen initiatiefnemers hoe hun project bijdraagt aan de vier ambities, en via welke concrete resultaten dit gebeurt. In figuur 1 noemen we dit de relatie tussen input, output en outcome van het project. Het aantonen hoe de resultaten van het project precies leiden tot een verbetering op de vier ambities kost veel inspanning. Hiervoor is vaak een kwantificering van projectresultaten nodig, die niet bij ieder project goed mogelijk is. Dit leidt in sommige gevallen tot kunstmatige redeneringen die in de uitvoering weinig meerwaarde hebben. De doelredenering zou de basis moeten zijn voor de interne monitoring tijdens de uitvoering en de externe verantwoording aan het einde van het project.

Doelredenering

Een project doet inspanningen (input) en voert deze uit. Dit levert resultaten op (output), die vervolgens weer effecten hebben op de vier programma-ambities (outcome). Met verbetering van de vier ambities wordt een positief effect op de brede welvaart en het imago van Groningen beoogd.



Figuur 1: Opbouw van een doelredenering

Projecten hebben in de uitvoeringsfase nauwelijks contact met het programmabureau. In het vorige hoofdstuk is het aanvraag- en beoordelingsproces uitgebreid behandeld. Na toekenning van de middelen is er over het algemeen weinig contact meer met het programmabureau. Jaarlijks wordt een voortgangsrapportage gevraagd die ingaat op aspecten als financiën, tussentijdse wijzigingen, resultaten van het afgelopen jaar en risico's is. Met name projectleiders binnen lokale en thematische programma's geven aan dat er daarnaast weinig contact is. Uitzondering hierop is Toukomst, waarin het programmabureau juist als sparringpartner optreedt. Dit wordt over het algemeen als prettig ervaren.

Het is daarom een aandachtspunt of er tijdens de uitvoering voldoende mogelijkheden zijn om te leren en waar nodig bij te sturen. De doelredenering is een belangrijk instrument om te kunnen leren, door de van tevoren opgestelde redenering (beleidstheorie) te toetsen aan de beleidspraktijk en waar nodig aan te scherpen. We constateren dat doelredeneringen van tevoren niet altijd even scherp opgesteld (kunnen) worden en dat er na goedkeuring van aanvragen weinig contact meer is tussen programmabureau en initiatiefnemers als het om de inhoud van het project gaat. Dit roept de vraag op of er voldoende gelegenheid is om in de uitvoeringsfase te blijven leren.

Hoofdstuk 4

Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk behandelen we conclusies en aanbevelingen die naar voren komen uit dit onderzoek. Het onderzoek richt zich op de executiekracht van Nationaal Programma Groningen in de totstandkomings- en uitvoeringsfase. We gaan achtereenvolgens in op:

- *Conclusies over executiekracht op programmaniveau (4.1);*
- *De belangrijkste succes- en faalfactoren (4.2);*
- *Aanbevelingen om de executiekracht van Nationaal Programma Groningen te vergroten (4.3).*

4.1. Conclusies op programmaniveau

In algemene zin constateren we dat er grote heterogeniteit is in projecten en programma's binnen Nationaal Programma Groningen. Er bestaan grote verschillen tussen het type programma's en projecten, betrokken partijen, toegekende middelen en inhoudelijke projectdoelen. De executiekracht van Nationaal Programma Groningen als geheel is het resultaat van het samenspel tussen al deze verschillende projecten en programma's, en de structuur die vanuit het programma is ingericht om deze op te werken, goed te keuren en helpen uit te voeren.

In de procedures wordt niet gedifferentieerd naar programma of type aanvrager. Met andere woorden, ongeacht de achtergrond, de aanlooproute, het onderwerp, overheid of inwoner: de formele 'hobbels' die genomen moeten worden zijn voor iedereen gelijk. Dit gegeven maakt dat dat de perceptie over hoeveel inspanning het kost om binnen de huidige structuur van Nationaal Programma Groningen projecten op te werken en uit te voeren, sterk uiteenloopt en in sterke mate afhankelijk is van wie de initiatiefnemer is en vanuit welk programma het project wordt opgewerkt.

Daarnaast constateren we dat de focus binnen de huidige programmastructuur sterk op het totstandkomingsproces is gericht. In het aanvraag- en beoordelingsproces gaat veel aandacht uit naar de onderbouwing van de beleidstheorie. Directbetrokken geven aan dat het veel inspanning kost hier op gepaste wijze invulling aan te geven.

Er gaat momenteel (nog) weinig aandacht uit gaat naar de ervaring in de uitvoeringspraktijk. Dit vormt een potentieel risico voor de executiekracht van Nationaal Programma Groningen. Het roept de vraag op in hoeverre er op programmaniveau zicht is of hetgeen op papier is gezet en is goedgekeurd, in de praktijk ook echt werkt. Inzicht in de ervaringen in de praktijk is noodzakelijk om best- en worst practices te identificeren en zo op programmaniveau te leren. Het bovenstaande wordt onderstreept met onze constatering dat de invulling van de randvoorwaarden in de aanvraagfase geen (grote) problemen geeft, maar dat de operationalisering van de randvoorwaarden in de praktijk vaak wél een uitdaging blijkt te zijn.

4.2. Succes- en faalfactoren

Op basis van dit onderzoek hebben we succes- en faalfactoren geïdentificeerd. De hierboven genoemde conclusies geven een overkoepelend beeld van de executiekracht van Nationaal Programma Groningen als geheel. Zoals we eerder concludeerden, is er vaak sprake van nuances aan de hand van het type project of programma waarop wordt ingezoomd. We hebben daarom de belangrijkste factoren die executiekracht bevorderen of juist belemmeren op een rij gezet in de tabel hieronder. Het overzicht geeft een samenvatting van de meest prominente uitkomsten van dit onderzoek.

Succesfactoren in totstandkomingsproces	Faalfactoren in totstandkomingsproces
• Procesmatige ondersteuning van het programmabureau in de aanvraagfase van projecten. • Aanvullende ondersteuning van het programmabureau in het opwerken van projecten vanuit programma Toukomst. • Ondersteunende rol van het omgevingskwaliteitsteam bij het inzichtelijk maken en optimaliseren van de ruimtelijke impact van projecten. • Richtinggevende rol van de vier ambities om initiatiefnemers tot passende projectaanvragen te laten komen.	• Beperkte gebruikswaarde in de uitvoering en grote inspanning voor initiatiefnemers om het aanvraagformulier in te vullen. • Onnodige (dubbele) toetsing in verschillende gremia en lange doorlooptijden voor initiatiefnemers om tot een goedgekeurd project te komen. • Mismatch tussen pilots en experimentele projecten en de sterke focus op het kwantificeren van effecten in de aanvraag. • Lage bekendheid en gebruik van ondersteunende structuren zoals de deskundigenpool en het OKT.
Succesfactoren in uitvoeringsproces	**Faalfactoren in uitvoeringsproces**
• Op orde hebben van capaciteit, middelen en kennis voor uitvoering, door bundeling van projecten in programmatische aanpak. • Ervaring van initiatiefnemers om met externe factoren zoals inflatie om te gaan. • Interne expertise bij initiatiefnemers om vergunningen, staatssteunkwesties en aansluiting op andere instrumenten mee te nemen. • Vroegtijdige toetsing door overheden en programma op uitvoerbaarheid van projecten (met name staatssteun).	• Ontbreken van een structuur om van de uitvoering van projecten en programma's te kunnen leren. • Lange doorlooptijden om na toekenning van programmamiddelen tot een subsidiebeschikking te komen. • Kwetsbaarheid van kleinschalige organisaties en burgerinitiatieven om adequaat te anticiperen op externe invloeden. • Beperkt zicht en aansluiting op vergelijkbare subsidies, financiering en overheidsprogramma's in het ecosysteem rondom de vier ambities.

4.3. Aanbevelingen om de executiekracht in het totstandkomingsproces te verhogen

Aanbeveling 1: Optimaliseer de inrichting van het beoordelingsproces in aansluiting op de wijze waarop Nationaal Programma Groningen is opgezet.

De wijze waarop Nationaal Programma Groningen is opgezet maakt dat een project of programma onder Nationaal Programma Groningen wordt beoordeeld in verschillende gremia.

Uit dit onderzoek blijkt dat de huidige inrichting van het beoordelingsproces een belangrijke belemmering vormt voor de executiekracht van het programma. Ten eerste zorgen de

verschillende schakels in het beoordelingsproces en de rolverdeling hierbinnen voor een tijdrovend proces dat voor initiatiefnemers veel inspanning vergt en lastig te doorgronden is. Hierbij is soms onduidelijk welk aspect van een project door wie getoetst wordt. Ten tweede is er te weinig aandacht voor het 'hoe' en veel voor het 'wat'. Dat laatste is nodig om de bijdrage van projecten aan de programmadoelen scherp te krijgen, maar het eerste is waar de meerwaarde voor initiatiefnemers vergroot kan worden. Ten slotte zien we dat de beoordelingscommissie elk project vanuit de opdracht die ze heeft op dezelfde manier beoordeelt, waarbij we zien dat dit voor een lokaal project heel anders wordt ervaren dan voor een groot thematisch project of juist een initiatief vanuit Toukomst.

Gegeven de huidige wijze waarop Nationaal Programma Groningen is opgezet, stellen wij voor te onderzoeken hoe de volgende aanpassingen in het beoordelingsproces kunnen worden ingebracht:

- **Verleggen van de focus in het beoordelingsproces van de beoordeling van projecten naar de beoordeling van programma's.** Met als primaire doel dat er minder individuele projecten door het beoordelingstraject hoeven en overheden meer vrijheid hebben om op basis van goedgekeurde programma's naar eigen inzicht middelen aan onderliggende projecten toe te wijzen.
- **Toepassen van maatwerk in de beoordeling, op basis van het type programma.** Met als primaire doel beter in staat te zijn om in het beoordelingsproces in te kunnen spelen op de aard en achtergrond van waaruit initiatieven worden opgewerkt. Bijvoorbeeld door af te spreken dat alleen omvangrijke deelprogramma's en/of deelprojecten van goedgekeurde overheidsprogramma's nog steeds van een individuele beoordeling worden voorzien. Of bijvoorbeeld door af te spreken dat inwonersinitiatieven uit programma's zoals Toukomst wel individueel getoetst worden op de bijdrage aan de ambities van Nationaal Programma Groningen.
- **Verbreden van de focus in het beoordelingsproces naar uitvoeringsaspecten (het 'hoe').** Met als primaire doel dat ook in de aanvraagformats meer aandacht zal ontstaan voor uitvoeringsaspecten. Waarmee de gebruikswaarde van deze formats voor projectleiders zal toe nemen. Daarnaast zal de invoering van een zwaardere 'uitvoeringstoets' onder meer tot gevolg kunnen hebben dat het programma in sommige gevallen uit de voeten kan met een minder zware toets op het inzichtelijk maken (kwantificeren) van verwachte effecten op voorhand. Met de uitvoeringstoets ontstaat namelijk de mogelijkheid om te borgen dat binnen projecten en programma's voldoende maatregelen zijn genomen om gedurende de uitvoering deze effecten (alsnog) inzichtelijk te maken als onderdeel van een lerende aanpak.
- **Het zo vroeg mogelijk in het beoordelingstraject (verplicht) toetsen of aanvragen volledig en beoordelingsrijp zijn.**

Aanbeveling 2: Stimuleer dat er meer vanuit programma's wordt gewerkt

Binnen Nationaal Programma Groningen moet invulling worden gegeven aan de randvoorwaarden toekomstbestendigheid en samenhang. Projecten moeten een blijvend effect

hebben en 'ingebed' zijn in de regio nadat ze zijn afgerond. Uit dit onderzoek blijkt dat dit voor veel initiatiefnemers een uitdaging is. Gelet op de complexiteit van het speelveld en de grote hoeveelheid projecten kan het invullen van deze randvoorwaarden niet als unieke verantwoordelijkheid van projectleiders gezien worden. Tegelijk is inzicht hierin noodzakelijk om in de uitvoering te komen tot structurele effecten op project- en programmaniveau.

Met het oog hierop bevelen we het programmabureau, gemeenten en provincie aan om meer programmatisch te werken aan toekomstbestendigheid en samenhang. Door meer programmatisch te werken en ook vanuit programma's te redeneren verschuift de borging van de toekomstbestendigheid en samenhang van de individuele projectleider naar de programmamanagers en vindt de borging tevens op een hoger abstractieniveau plaats.

Aanbeveling 3: Richt een meer flexibele ondersteuningsinfrastructuur in om projecten op te werken

Er bestaan grote verschillen tussen het type programma's en projecten, betrokken partijen, toegekende middelen en inhoudelijke projectdoelen. Deze verschillen maken dat de ondersteuningsbehoefte per initiatiefnemer sterk uiteenloopt. Met het oog hierop bevelen we het programmabureau aan nader te onderzoeken waaraan initiatiefnemers vanuit de verschillende programma's concreet behoefte hebben bij het opwerken van projectideeën tot aanvragen binnen de huidige structuur van Nationaal Programma Groningen. En daarbij te verkennen in hoeverre het haalbaar is om op programmaniveau projectontwikkelingsbudgetten beschikbaar te stellen van waaruit de overheden flexibel én naar eigen inzicht de gewenste ondersteuning kunnen (in)regelen. Voor het opwerken van inwonersinitiatieven stellen we voor de huidige werkwijze met projectbegeleiders vanuit het programmabureau te blijven handhaven. Maar daarbij wel te onderzoeken of een deel van de (on)kosten van de aanvragers (veelal vrijwilligers) kan worden vergoed om zo de betrokkenheid en kwaliteit van dergelijke initiatieven te borgen.

4.4. Aanbevelingen om de executiekracht in het uitvoeringsproces te verhogen

Aanbeveling 4: Vergroot het lerend vermogen van Nationaal Programma Groningen.

Waar de structuur van Nationaal Programma Groningen sterk op het totstandkomingsproces is ingericht, is er weinig betrokkenheid van het programma bij de uitvoering van projecten. Uit het onderzoek blijkt dat directbetrokkenen bij projecten veel moeite hebben om te leren van elkaar. Gelet op de omvang van Nationaal Programma kan redelijkerwijs niet van projectleiders worden verwacht deze taak op te pakken. Contacten tussen programmamanagers over best en worst practices gebeuren op toevallige basis. Dit vermindert de executiekracht omdat er nadruk ligt op de beleidstheorie en niet op de beleidspraktijk, en omdat kansen worden gemist om projecten en programma's van elkaar te laten leren.

Met het oog hierop bevelen we het programmabureau aan meer structuur aan te brengen in het uitvoeringsproces en hierbij projecten aan elkaar te koppelen, succesverhalen te delen en vergelijkbare knelpunten gezamenlijk te adresseren.

Aanbeveling 5: Haal zo veel mogelijk administratieve handelingen naar voren om de uitvoeringsfase te vergemakkelijken.
De beleidspraktijk van Nationaal Programma Groningen is complex. Uit dit onderzoek blijkt dat er veel tijd verloren gaat in het begin van de uitvoeringsfase. Staatssteunkwesties, maar ook benodigde vergunningen en andere randvoorwaarden vragen veel inzet van betrokkenen bij projecten. Afhankelijk van het type project en de professionaliteit van betrokken partijen kost dit meer of minder inspanning. De executiekracht van Nationaal Programma Groningen zou verbeterd worden wanneer dit type randvoorwaarden vóór toekenning van middelen geborgd zijn.

Met het oog hierop bevelen we het programmabureau aan om de ondersteuning van projecten op dit type randvoorwaarden uit te breiden. Hierbij kan bijvoorbeeld aangesloten worden op gebruik van de deskundigenpool om staatssteunkwesties aan de voorkant inzichtelijk te maken. Dat gebeurt nu op basis van de keuze van een initiatiefnemer, maar zou structureler onderdeel moeten zijn van het totstandkomingsproces – en daarmee het uitvoeringsproces moeten verlichten.

Aanbeveling 6: Borg samen met gemeenten en provincie dat de regio over voldoende capaciteit en kwaliteit beschikt om projecten uit te voeren.
Binnen Nationaal Programma bestaat een grote heterogeniteit aan projecten en programma's. Uit dit onderzoek blijkt dat de executiekracht sterk afhankelijk is van de betrokken partijen in de uitvoering en de capaciteit en kwaliteit die zij in kunnen zetten. Grotere projecten waar grote bedrijven bij betrokken zijn, ervaren veel minder moeite met interne en externe factoren die de originele planning van een project beïnvloeden. Met name projecten uitgevoerd door kleinere lokale partijen of gemeenten lopen vaak tegen knelpunten aan bij dit soort veranderingen. Het wegvallen van één vergunningverlener of projectleider kan forse vertraging tot gevolg hebben bij dit type projecten.

Met het oog op deze kwetsbaarheid bevelen we het programmabureau aan om samen met gemeenten en provincie te borgen dat er meer capaciteit en kwaliteit beschikbaar komt voor de uitvoering van projecten. Dat kan in ieder geval door in het totstandkomingsproces meer aandacht te hebben voor de bijdrage van externe partijen aan de uitvoering en door gezamenlijk projectleiders aan te stellen.

Bijlage 1

Overzicht projecten

In dit onderzoek nemen we alleen de projecten mee die onder het huidige beoordelings- en aanvraagregime vallen. Dat betekent dat we de beginperiode van het programma niet meenemen. In deze periode werd op een andere manier aangevraagd en beoordeeld, waardoor verbeterpunten die we over deze projecten zouden identificeren niet of nauwelijks relevant zijn voor de huidige uitvoeringspraktijk.

Deze afbakening betekent dat ongeveer de helft van de op 31 december 2022 toegekende middelen meegenomen wordt; de andere helft is voor juni 2020 van middelen voorzien.

	Aantal projecten	Toegekende middelen (miljoenen)	Uitgegeven middelen (miljoenen)
Binnen scope (vanaf juni 2020)	148	€283,1	€60,8
Buiten scope (voor juni 2020)	134	€291,9	€141,1

Voor het onderzoek betekent dit:

- Projecten binnen de scope van het onderzoek zijn relatief recent begonnen en hebben dus relatief weinig geld uitgegeven;
- Speciale programma's zoals het Erfgoedprogramma, Impulsloket, Loket Leefbaarheid en het Zorgprogramma vallen buiten scope, Toukomst valt volledig binnen scope;
- Van lokale en thematische programma's vallen een vergelijkbaar aantal projecten binnen en buiten scope. Met name binnen het thematisch programma zien we wel dat er flink meer geld is uitgegeven voor juni 2020 dan daarna.

Met het oog op bovenstaande benadrukken we als onderzoekers dat dit onderzoek niet dient als een representatieve afspiegeling van de totale projectportefeuille.

Bijlage 2

Verantwoording

In het kader van dit onderzoek hebben we een aantal stappen doorlopen. Eerst hebben we een enquête uitgezet om een beeld van de ervaren executiekracht onder betrokkenen bij projecten en programma's te krijgen. Daarna hebben we verdiepende interviews uitgevoerd en een viertal casestudies rondom specifieke projecten georganiseerd. In deze verantwoording gaan we dieper in op de methodologische keuzes die we hebben gemaakt bij de doorlopen stappen in het onderzoek.

Enquête

Voor dit onderzoek hebben we een online enquête uitgezet. Op basis van de onderzoeksvragen is een vragenlijst opgesteld, gericht op de inspanning die betrokkenen bij Nationaal Programma Groningen hebben ervaren bij het doorlopen van de verschillende fases binnen het programma. Daarbij hebben we onderscheid gemaakt tussen het totstandkomingsproces en het uitvoeringsproces. Hiervoor hebben we de volgende stappen doorlopen:

- Het consortium heeft een vragenlijst opgesteld en afgestemd met het programmabureau;
- Op basis van de beschikbare contacten is de vragenlijst verspreid onder 110 projectleiders en programmamanagers bij de verschillende programma's die onder Nationaal Programma Groningen vallen;
- De vragenlijst is verstuurd op 25 april 2023 en heeft een maand opengestaan. Er zijn meerdere herinneringen verstuurd. 56 respondenten hebben de vragenlijst ingevuld (51%);
- De resultaten zijn anoniem verwerkt.

Interviews

In totaal zijn achttien interviews uitgevoerd binnen dit onderzoek. Hiervoor zijn programmamanagers en projectleiders geselecteerd. Dit hebben we gedaan op basis van:

- Evenredige verdeling over de verschillende programma's en projecten die binnen de scope van dit onderzoek vallen (bijlage 1), met minimaal één projectleider per programma;
- Evenredige verdeling over de toegekende middelen en bediende ambities, waardoor er zicht ontstaat op grote en kleine projecten die zich op verschillende onderwerpen richten.

Op basis hiervan is gesproken met programmamanagers van de vijf betrokken gemeenten, Toukomst en het thematisch programma. Daarnaast zijn betrokkenen bij de volgende projecten geïnterviewd:

- Fascinating (thematisch programma)
- Werelderfgoed Waddencentrum (lokaal programma Het Hogeland)
- Zummerbühne (Toukomst)
- Maatschappelijk programma Loppersum (lokaal programma Eemsdelta)

- R&T-aanpak (lokaal programma Eemsdelta)
- Landschapswerkplaats (Toukomst)
- Digitale academie (thematisch programma)
- Fonds Toekomstbestendig Wonen (lokaal programma Oldambt)
- Hulpteam Overschild (lokaal programma Midden-Groningen)
- Jongeren pitchen voor cultuurprojecten (lokaal programma Midden-Groningen)
- Wijkbudget (lokaal programma Groningen)
- Touripedia (Toukomst)

De projecten richten zich op verschillende ambities en hebben een bedrag van tussen de €140.000 en €10.000.000 toegekend gekregen uit Nationaal Programma Groningen. Naast de interviews met betrokkenen bij bovenstaande projecten en programma's zijn ook gesprekken gevoerd met de beoordelingscommissie, het omgevingskwaliteitsteam en een projectbegeleider die vanuit het programmabureau Toukomstprojecten ondersteunt.

Casestudies

Naar aanleiding van het ontstane beeld uit de interviews hebben we drie casestudies naar specifieke projecten georganiseerd. Dit bestond uit voorbereidend onderzoek en een groepsgesprek met directbetrokkenen vanuit de uitvoering van het project, het programmabureau en betrokken gemeente of provincie.

De cases zijn geselecteerd op basis van de inhoudelijke meerwaarde en niet op basis van representativiteit. Ze dienen ter illustratie en concretisering en niet als overkoepelend beeld van het programma. Meegenomen in het onderzoek zijn de projecten Zummerbühne (Toukomst), Bevorderen Sociale Veerkracht (lokaal programma Midden-Groningen) en Fascinating (thematisch programma).

De opgenomen afbeeldingen bij de cases die gebruikt zijn in deze rapportage zijn afkomstig van de website van Nationaal Programma Groningen (https://www.nationaalprogrammagroningen.nl/).