Tussenevaluatie

NATIONAAL PROGRAMMA GRONINGEN

10 APRIL 2026

K PLUS V
sociaal planbureau groningen
Aletta Advies

METEN EN LEREN VAN EFFECT EN IMPACT

Inhoudsopgave

Inleiding 4

Belangrijkste bevindingen en conclusies 6

Het ambitieniveau en de eisen die dit stelt 7

Beweging en doorwerking van Nationaal Programma Groningen 8

Beperkte programmatische samenhang in de huidige inrichting 9

Financiële hefboom aanwezig, strategische hefboom nog beperkt 10

Leren vooral op projectniveau, beperkt op programmaniveau 11

Verwachte bijdrage van het programma aan doelen en ambities 12

1 Synergie in Nationaal Programma Groningen 13

1.1 Synergie als norm: samenhang en integraliteit 13

1.2 Opzet en inrichting van Nationaal Programma Groningen 14

1.3 Samenhang en integraliteit in de praktijk 15

1.4 Herkenning van beperkingen en pogingen tot versterking van synergie 16

1.5 Gevolgen van beperkte synergie voor de doelmatigheid 17

2 Hefboomwerking 18

2.1 Noodzaak van maximale hefboomwerking 18

2.2 Financiële hefboomwerking van Nationaal Programma Groningen 19

2.3 Hefboomwerking via sturing en participatie 20

2.4 Hefboomwerking gericht op toekomstbestendigheid 21

2.5 Gevolgen voor de doelmatigheid van het programma 22

3 Het lerend vermogen van Nationaal Programma Groningen 24

3.1 Lerend vermogen bij hoge ambities en beperkte middelen 24

3.2 Instrumentarium en inrichting van het lerend vermogen 25

3.3 Leren binnen het programma: praktijk, inspanningen en beperkingen 25

3.4 Lessen vanuit het programma: uitwisseling en benutting van ervaringen 26

3.5 Gevolgen voor verwachte doelmatigheid van het programma 27

4 Doeltreffendheid: mate van doelbereik 28

4.1 Rol van jaarlijkse monitoring in beoordeling doelbereik 28

4.2 Mate van doelbereik per ambitie 29

4.3 Mate van doelbereik per impactdoelstelling 31

4.4 Conclusie: huidige doelbereik Nationaal Programma Groningen 32

5 Doeltreffendheid: mate van doelrealisatie 33

5.1 Wijze van beoordeling van de mate van doelrealisatie 33

5.2 Verwachte bijdrage aan de ambitie Economie 34

5.3 Verwachte bijdrage aan de ambitie Leefbaarheid 36

5.4 Verwachte bijdrage aan de ambitie Werken en Leren 38

5.5 Verwachte bijdrage aan de ambitie Natuur en Klimaat 40

5.6 Beoordeling van de verwachte mate van doelrealisatie per impactdoelstelling 42

6 Aanbevelingen 44

Aanbeveling 1 Ontwikkel een samenhangende investeringsstrategie voor de inzet van resterende en terugvloeiende middelen 45

Aanbeveling 2 Beperk uitvoeringsrisico's door de ondersteuningsinfrastructuur te versterken 46

Aanbeveling 3 Versterk het programmatisch lerend vermogen 47

Bijlage A **Methode en verantwoording** 48

Opbouw van de evaluatie 49

Fase 1 – Analysefase 49

Fase 2 – Beoordelingsfase 50

Fase 3 – Verklarende fase 50

Bronnen 52

Kwaliteit en beperkingen 53

Bijlage B **Tijdlijnen** 54

Tijdlijn 1: interventies gericht op samenhang en synergie 54

Tijdlijn 2: interventies gericht op leren en ontwikkelen 60

Bijlage C **Opbouw projectenportefeuille Nationaal Programma Groningen op 1-1-2025** 63

Samenstelling huidige projectenportefeuille: overzicht 64

Uitvoering huidige projectenportefeuille 66

Verdeling van middelen over de vier ambities 67

Verwachte cofinanciering 68

Bijlage D **Normenkader 5 oktober 2020** 70

Inleiding 70

Normenkader 70

Colofon 74

Inleiding

Aanleiding

Sinds 2020 verzorgen wij, KplusV, Aletta Advies en Sociaal Planbureau Groningen, de structurele monitoring en evaluatie van Nationaal Programma Groningen in opdracht van het bestuur. Wij voerden in 2020 een nulmeting uit naar ambitie en impactdoelstellingen. Sindsdien publiceren wij jaarlijks een monitor over de voortgang van het programma en voeren wij verdiepende onderzoeken uit. Deze tussentijdse evaluatie is onderdeel van onze opdracht. De evaluatie stond eerst gepland voor 2023. Het bestuur vond dat te vroeg om al goed te kunnen beoordelen wat het programma oplevert. Daarom werd in 2022 besloten de evaluatie uit te stellen. Op 28 juni 2024 besloot het algemeen bestuur de evaluatie in 2025 uit te laten voeren.

Door het uitstel kreeg de evaluatie een andere rol. In eerste instantie was het de bedoeling dat zij zou helpen bij besluiten over het resterende programmabudget. Omdat het bestuur in november 2023 al besluiten nam over de hoofdlijnen van de inzet van deze middelen, lag een belangrijk deel van het resterende programmabudget al vast vóór uitvoering van deze evaluatie. Op de peildatum van deze evaluatie, 31 december 2024, is circa driekwart van het totale programmabudget toegekend aan concrete projecten. Het merendeel van deze projecten bevindt zich nog in de voorbereidings- of uitvoeringsfase. Het resterende budget is beschikbaar voor toekomstige toekenning.

Nationaal Programma Groningen bevindt zich daarmee in een tussenfase. Een groot deel van de middelen is toegekend, terwijl veel projecten nog niet zijn afgerond. Dat betekent dat de ruimte voor ingrijpende herverdeling of fundamentele herprioritering beperkt is. Tegelijkertijd bestaat er wel ruimte voor bijsturing: in de verdere ontwikkeling en onderlinge samenhang van lopende projecten en programma's, in de inzet van nog niet toegekende of terugvloeiende middelen en in het expliciet benutten van lessen uit de uitvoering.

Doel en evaluatiekader

Deze evaluatie vindt plaats terwijl het programma nog loopt (*ex-durante*). Wij beoordelen de inzet in de periode 2019 tot en met 2024 integraal op efficiëntie en effectiviteit. Het belangrijkste doel is om daarvan te leren. De scope van de evaluatie is vastgelegd in een normenkader, opgenomen in bijlage D. Dit kader, dat op 5 oktober 2020 met het algemeen bestuur is gedeeld, vormt de basis voor onze beoordeling van Nationaal Programma Groningen. Wij toetsen het programma aan drie normen:

Doelmatigheid (efficiëntie) gaat over de verhouding tussen inzet (input) en resultaat (output) van beleid. We kijken naar de tijd, het geld en de capaciteit die zijn ingezet, en naar de prestaties die daarmee zijn geleverd.

Doeltreffendheid (effectiviteit) gaat over de vraag in hoeverre de gestelde doelen daadwerkelijk worden bereikt door de inzet van het programma. We kijken dus niet alleen of doelen zijn gehaald, maar ook naar de bijdrage van Nationaal Programma Groningen aan dat doelbereik. Doelen kunnen namelijk ook wel of niet worden bereikt als gevolg van

externe ontwikkelingen, zoals economische of maatschappelijke veranderingen.

Impact gaat over de uiteindelijke verandering in de samenleving als gevolg van het programma. Ook die verandering hangt niet alleen af van de inzet van het programma, maar ook van externe factoren. Daarnaast speelt de beleving van betrokkenen en inwoners hierbij een belangrijke rol.

Leeswijzer

De evaluatie is als volgt opgebouwd:

- We starten met de belangrijkste bevindingen en conclusies.
- Daarna volgt in hoofdstuk 1, 2 en 3 hoe het programma werkt en in hoeverre deze werkwijze aansluit bij de normen voor doelmatigheid, doeltreffendheid en impact.
- Hoofdstuk 4 gaat in op het huidige doelbereik van de vastgestelde ambities.
- In hoofdstuk 5 beschrijven wij de huidige en te verwachten bijdrage van Nationaal Programma Groningen aan deze ambities.
- Het afsluitende hoofdstuk bevat onze aanbevelingen.

BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN EN CONCLUSIES

Nationaal Programma Groningen realiseert op projectniveau duidelijk kwaliteit en beweging in de regio. Het programma brengt partijen samen en creëert ruimte voor waardevolle initiatieven. Er worden uiteenlopende relevante en kwalitatief sterke projecten uitgevoerd. Tegelijkertijd laat de analyse zien dat de manier waarop het programma nu is ingericht de verwachte structurele bijdrage aan de ambities beperkt. Samenhang, hefboomwerking en leren ontstaan vooral binnen projecten en deelprogramma's en minder op het niveau van het programma als geheel. Daardoor sluiten investeringen nog onvoldoende op elkaar aan om echt het verschil te maken. Hoewel er positieve ontwikkelingen in de regio zichtbaar zijn, is er in deze fase nog geen duidelijke inhaalslag ten opzichte van vergelijkbare regio's.

Hieronder werken wij onze bevindingen en conclusies nader uit.

Het ambitieniveau en de eisen die dit stelt

Nationaal Programma Groningen is opgezet om het toekomstperspectief in de provincie Groningen te versterken. Het programma heeft als doel dat inwoners weer vertrouwen krijgen in de toekomst, met bijzondere aandacht voor het aardbevingsgebied. Het programma streeft naar een structurele verbetering van de brede welvaart van inwoners en van het imago van Groningen. Dit wil het bereiken door te werken aan vier hoofdambities: Economie, Werken en Leren, Leefbaarheid en Natuur en Klimaat. Het Rijk heeft hiervoor een bedrag van 1,15 miljard euro beschikbaar gesteld[1].

Bij de start is vastgesteld dat de regio een inhaalslag moet maken ten opzichte van de rest van Nederland om deze structurele verbetering te bereiken. Daarom zijn de ambities relatief geformuleerd. Dat betekent dat de regio er na afloop van het programma niet alleen beter voor moet staan dan bij de start, maar ook dat de ontwikkeling sterker moet zijn dan in vergelijkbare gebieden.

Nationaal Programma Groningen heeft hoge ambities, die binnen een beperkte financiële ruimte en tijd moeten worden gerealiseerd. Het leveren van een betekenisvolle bijdrage aan de vier hoofdambities stelt daarom hoge eisen aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van de inrichting en uitvoering van het programma.

De verhouding tussen ambities en middelen vraagt om een programmatische aanpak die synergie creëert en het programma als hefboom laat werken. Dat kan alleen als regionale partijen, binnen én buiten Nationaal Programma Groningen, hun strategische keuzes en investeringen verbinden aan de doelen van het programma. Initiatieven vanuit Nationaal Programma Groningen alleen zijn daarvoor niet voldoende. Het hoge ambitieniveau vraagt om duidelijke prioriteiten, gericht op die inzet die het meeste maatschappelijke effect oplevert en in samenhang met investeringen uit andere programma's.

Daarnaast vraagt het ambitieniveau om een lerende uitvoering. De tijd en middelen om de beoogde inhaalslag met de rest van Nederland te realiseren zijn beperkt. Daarom is het nodig om tijdens de uitvoering voortdurend en systematisch te leren van effectieve en efficiënte interventies, zowel lopende als afgeronde. Deze lessen moeten direct worden gebruikt bij de ontwikkeling van nieuwe initiatieven. Zo kan het programma zich stap voor stap versterken, zowel in werkwijze als in inhoud, en nemen effectiviteit en efficiëntie duurzaam toe.

De eisen aan de inrichting en werking vormen de maatstaf voor onze beoordeling van Nationaal Programma Groningen. In de volgende paragrafen laten wij zien in hoeverre de huidige inrichting en uitvoering aan deze eisen voldoen, met name als het gaat om samenhang, hefboomwerking en lerend vermogen. Ook maken wij duidelijk wat dit naar verwachting betekent voor de bijdrage van het programma aan de ambities en impactdoelstellingen.

1 Het oorspronkelijke investeringsbedrag is door indexatie toegenomen tot 1,18 miljard euro anno 2025.

Beweging en doorwerking van Nationaal Programma Groningen

Nationaal Programma Groningen zette de afgelopen jaren veel in beweging. De investeringen maakten ruimte voor veel initiatieven op verschillende terreinen. Het is aannemelijk dat deze initiatieven zullen bijdragen aan de ambities van het programma. Voor veel projecten geldt dat zij zonder de inzet van Nationaal Programma Groningen niet, of alleen met grote moeite, tot stand zouden zijn gekomen. Initiatiefnemers en betrokkenen bevestigen dit beeld breed.

Het programma brengt partijen samen die elkaar eerder weinig of niet wisten te vinden. Het versterkt de samenwerking tussen gemeenten, provincie en maatschappelijke organisaties. Er ontstaan nieuwe netwerken rond gedeelde opgaven. Nationaal Programma Groningen heeft niet alleen projecten gefinancierd, maar ook bijgedragen aan het versterken van organisatiekracht, uitvoeringscapaciteit en onderling vertrouwen. Het programma biedt ruimte voor experiment, bijvoorbeeld via verkenningen, pilots en kwartiermakers. Deze dragen bij aan kennisopbouw en nieuwe vormen van samenwerking. Dit opgebouwde fundament vormt ook buiten het programma een basis voor verdere ontwikkeling en samenwerking.

Nationaal Programma Groningen speelt steeds meer een richtinggevende rol voor andere (semi)publieke investeringen in de regio. Het biedt een gedeelde ambitie waaraan andere agenda's, programma's en initiatieven zich kunnen verbinden. Nationaal Programma Groningen draagt bij aan een versnelling in het denken over brede welvaart. Ook is het strategisch nadenken over de ontwikkeling van het imago van de regio op de agenda gezet.

Deze rol is zichtbaar in de doorwerking richting Nij Begun. Vanuit Nationaal Programma Groningen gestarte initiatieven krijgen daar een vervolg. Daarmee reikt de betekenis van het programma verder dan zichzelf. Er ontstaan structuren en ontwikkelpaden die na afloop relevant blijven. Deze beweging is een belangrijk resultaat van het programma.

In deze evaluatie onderzoeken we hoe deze in gang gezette beweging bijdraagt aan het realiseren van de ambitieuze doelstellingen. Het is belangrijk om tussentijds te toetsen of het programma daadwerkelijk op koers ligt en wat dit betekent voor het resterende deel van de programmaperiode. De kernvraag is of de ingezette energie en middelen zich ook vertalen in structurele voortgang richting de ambities. Dat vraagt om een kritische blik, niet op de inzet en betrokkenheid van projecten en partners, maar op de werking van het programma als geheel.

In deze evaluatie beoordelen wij drie samenhangende onderdelen van de inrichting en werking van hetprogramma, die bepalend zijn voor de doelmatigheid en doeltreffendheid:

1. hoe samenhang en integraliteit ontstaan;
2. in hoeverre hefboomwerking wordt benut;
3. het vermogen om te leren en bij te sturen.

Wij constateren dat deze onderdelen in hun huidige werking de effectiviteit van het programma beperken. Daardoor ontstaat minder samenhang en structureel effect dan mogelijk is, wat het realiseren van de ambitieuze doelstellingen bemoeilijkt.

Beperkte programmatische samenhang in de huidige inrichting

Samenhang en integraliteit zijn vanaf de start van Nationaal Programma Groningen expliciet benoemd als randvoorwaarden voor de inzet van middelen. Deze randvoorwaarden zijn vastgelegd in het *Programmakader Nationaal Programma Groningen* (hierna: programmakader) en gelden als formele toetsingscriteria voor programma's en projecten. In de praktijk ontstaan samenhang en integraliteit vooral op het niveau van afzonderlijke projecten en deelprogramma's.

De gekozen inrichting van het programma heeft bijgedragen aan uitvoerbaarheid en lokaal eigenaarschap. Deze inrichting kenmerkt zich door een snelle start, het werken met trekkingsrechten, de decentrale inzet van middelen en de parallelle ontwikkeling van lokale en provinciale programma's. Door deze inrichting is de ruimte om samenhang en integraliteit actief te organiseren op programmaniveau in de praktijk beperkt. Afwegingen over prioritering, fasering en de investeringsmix vinden vooral plaats binnen deelprogramma's en minder in samenhang over het programma als geheel.

Veel projecten zijn breed opgezet en dragen bij aan meerdere ambities. Toch leidt dit maar beperkt tot een samenhangende investeringsmix over de vier ambities, waardoor de investeringen elkaar niet structureel versterken. Samenhang komt vooral tot stand op lokaal en projectniveau en minder als resultaat van bewuste programmatische keuzes. Hierdoor blijft de kans beperkt dat de gezamenlijke inzet van middelen meer maatschappelijke waarde oplevert dan de optelsom van afzonderlijke projecten.

De evaluatie laat zien dat de beperkte samenhang en synergie tijdens de uitvoering zijn onderkend. Er zijn verschillende stappen gezet om dit te verbeteren. Samenhang en integraliteit zijn expliciet opgenomen in het programmakader en worden betrokken bij de beoordeling van aanvragen door de onafhankelijke beoordelingscommissie. Met de Hoofdlijnennotitie is geprobeerd meer richting en samenhang aan te brengen in de inzet van middelen. Deze bood houvast en ordening, maar had binnen de bestaande financiële systematiek geen bindende werking. Ook Toukomst heeft met het Toukomstbeeld een integraal perspectief geboden en binnen dat programmaonderdeel samenhang gerealiseerd.

In latere fases is opnieuw gezocht naar meer focus en samenhang, onder meer via portefeuilleanalyses, governanceverkenningen en initiatieven zoals de baanbrekers, vooral op het terrein van economische structuurversterking. Deze stappen hebben geleid tot reflectie en inhoudelijke aanscherping, maar moesten passen binnen een systeem dat was gericht op decentrale autonomie en het vroeg vastleggen van middelen via trekkingsrechten. Daardoor zijn zij niet uitgegroeid tot een structureel sturend principe voor de inzet van middelen op programmaniveau.

Kortom, samenhang en integraliteit ontstaan binnen Nationaal Programma Groningen vooral op project- en deelprogrammaniveau en minder als resultaat van programmatische sturing. Daardoor komt een samenhangende inzet over de vier ambities slechts gedeeltelijk tot stand en versterken investeringen elkaar onvoldoende. Dit verkleint de verwachting dat de huidige inrichting leidt tot voldoende samenhangende en structurele effecten om de ambities te realiseren.

Financiële hefboom aanwezig, strategische hefboom nog beperkt

De grote ambities van Nationaal Programma Groningen, in combinatie met de beschikbare middelen, maken hefboomwerking essentieel voor een doelmatige en doeltreffende inzet. Met de inzet van programmamiddelen wordt extra financiering aangetrokken. Deze financiële hefboom is daarmee duidelijk aanwezig en van betekenis.

Het grootste deel van de cofinanciering komt uit regionale publieke bronnen. Nationale, Europese en private bijdragen hebben tot nu toe een kleiner aandeel. Dit hangt mogelijk samen met het ontbreken van een samenhangende regionale financieringsstrategie. Programmamiddelen worden nog niet systematisch gebundeld met andere investeringsstromen. Daardoor blijven kansen om middelen te combineren, initiatieven op te schalen en investeringen strategisch te positioneren onbenut.

Naast financiële hefboomwerking kan Nationaal Programma Groningen ook als hefboom werken door andere partijen te beïnvloeden in hun keuzes en hen te betrekken bij gedeelde ambities. Het programma heeft gezorgd voor intensievere samenwerking tussen gemeenten, provincie en maatschappelijke organisaties. Ook is de manier waarop projecten worden ontwikkeld en uitgevoerd professioneler geworden. Participatie is stevig verankerd als randvoorwaarde en heeft binnen onderdelen van het programma, met name Toukomst, zelfs een sturende rol gespeeld.

De afstemming met andere beleids- en investeringsagenda's gebeurt vooral per project. Daardoor werken de ambities van Nationaal Programma Groningen nog maar beperkt door in bredere regionale programmering en investeringskeuzes. Het programma wordt nog niet echt gebruikt als gezamenlijke koers voor investeringen.

Tot slot laat de evaluatie zien dat een aanzienlijk deel van de inzet bestaat uit indirecte interventies, zoals het aanstellen van kwartiermakers en het uitvoeren van pilots en verkennende onderzoeken. Deze initiatieven hebben op zichzelf geen blijvend effect. Zij dragen pas bij aan duurzame verandering als zij worden opgevolgd, opgeschaald of structureel worden ingebed, binnen het programma of door andere partijen. Bij projectkeuzes wordt wel gekeken of projecten kunnen leiden tot blijvende effecten. Maar er is geen gerichte programmatische aanpak om opvolging, opschaling en structurele inbedding te organiseren. Daardoor is het langetermijneffect van een deel van de inzet onzeker en hangt dit sterk af van de bereidheid van vooral publieke organisaties om vervolgfinanciering beschikbaar te stellen.

Leren vooral op projectniveau, beperkt op programmaniveau

Uit de evaluatie blijkt dat Nationaal Programma Groningen binnen projecten en in de uitvoering veel leerervaringen opdoet. Monitoring, evaluaties en reflectiemomenten leveren waardevolle inzichten op. Deze inzichten hebben geleid tot verbeteringen in processen, ondersteuning en uitvoering. Het leren heeft zichtbaar bijgedragen aan de kwaliteit en uitvoerbaarheid van projecten.

Er is op programmaniveau geen duidelijke leerstructuur waarin ervaringen uit projecten worden verzameld en benut om keuzes en middelen beter te sturen. De lange doorlooptijd van projecten en het uiteenlopende tempo waarin projecten en deelprogramma's tot stand komen en worden uitgevoerd, maken het lastig om leerervaringen tijdig op programmaniveau te benutten. Veel projecten bevinden zich nog in de voorbereidings- of uitvoeringsfase. Resultaten en overdraagbare lessen komen daardoor later in de programmaperiode beschikbaar.

Het leren richt zich vooral op verbetering binnen afzonderlijke projecten en uitvoeringsprocessen. De inzichten worden wel gebruikt om lopende projecten en deelprogramma's te verbeteren, maar ze worden nog niet systematisch verzameld, vergeleken of gekoppeld aan keuzes over programmering, prioritering en inzet van middelen op programmaniveau. De evaluatie laat daarnaast zien dat het delen en benutten van lessen richting andere beleids- en investeringsagenda's niet structureel is georganiseerd. Daardoor bestaat het risico dat bruikbare inzichten niet of niet tijdig bij andere actoren terechtkomen. In de huidige inrichting ondersteunt het lerend vermogen vooral de uitvoering van afzonderlijke projecten en minder de programmatische sturing. Het wordt nog beperkt ingezet als instrument om samenhang, hefboomwerking en doelmatigheid van het programma als geheel te versterken.

Verwachte bijdrage van het programma aan doelen en ambities

De huidige ontwikkeling van de ambities ligt nog niet in lijn met de doelstellingen uit het programmakader. Hoewel uit de monitoring blijkt dat de regio er per saldo op veel indicatoren beter voor staat dan bij de start van Nationaal Programma Groningen, blijft de ontwikkeling op veel gebieden achter bij vergelijkbare gebieden in Nederland. Van de beoogde inhaalslag is op 1 januari 2025 nog geen sprake. Het is nu niet aannemelijk dat de waargenomen ontwikkelingen grotendeels het gevolg zijn van de inzet van Nationaal Programma Groningen. Dit komt doordat veel indicatoren een vertraagd peilmoment hebben, tot en met 2024 slechts beperkt middelen zijn besteed en effecten van projecten vaak pas later en onder invloed van externe factoren zichtbaar worden.

In deze tussenevaluatie staat de verwachte bijdrage van Nationaal Programma Groningen daarom centraal. De huidige projectenportefeuille bevat veel inhoudelijk sterke en maatschappelijk relevante projecten. Initiatieven sluiten duidelijk aan bij de ambities uit het programmakader en combineren vaak meerdere doelen. Een deel van de projecten levert directe en zichtbare resultaten op. Andere, zoals pilots, kwartiermakers en verkenningen, creëren vooral voorwaarden voor vervolg. De structurele bijdrage van deze initiatieven hangt af van opvolging, opschaling en inbedding in bestaande structuren.

De uiteindelijke bijdrage van het programma aan de ambities staat of valt met de mate waarin het totaal van projecten en deelprogramma's elkaar versterkt en of investeringen daadwerkelijk worden ingezet op de plekken waar zij het meeste effect kunnen sorteren.

- Binnen Economie en Leefbaarheid wordt in belangrijke mate geïnvesteerd in fysieke en ruimtelijke randvoorwaarden, zoals gebiedsontwikkeling, verduurzaming, dorpsvernieuwing en investeringen in de publieke ruimte. Deze inzet versterkt het vestigings- en leefklimaat en creëert voorwaarden voor economische en sociale ontwikkeling. Structurele sociale en economische vraagstukken, zoals productiviteitsontwikkeling, gemeenschapskracht en hardnekkige gezondheidsverschillen, worden daarmee minder direct geraakt.
- Binnen Werken en Leren ligt de nadruk vaak op interventies op individueel niveau, zoals scholing en begeleiding. Deze projecten hebben duidelijke meerwaarde voor deelnemers, maar hun structurele doorwerking op regionaal niveau is naar verwachting beperkter door hun kleinschalige en verspreide karakter.
- Binnen Natuur en Klimaat zijn substantiële investeringen gedaan in energietransitie en emissiereductie. Deze dragen bij aan klimaatdoelen en toekomstbestendigheid. De directe relatie met de ambitie om biodiversiteit relatief te verbeteren ten opzichte van de landelijke ontwikkeling is minder sterk, doordat structurele oorzaken van biodiversiteitsverlies slechts in beperkte mate worden geraakt..

Alles overziend ontstaat het beeld van een programma waarin veel waardevolle en goed onderbouwde activiteiten plaatsvinden en waarin op projectniveau een duidelijke bijdrage aan de ambities wordt geleverd. Op programmaniveau is de inzet minder duidelijk geconcentreerd of afgestemd op de domeinen waar, gezien het huidige doelbereik, de grootste relatieve achterstanden bestaan. Terwijl juist daar de bijdrage aan een regionale inhaalslag het meest bepalend kan zijn. Dit kan de uiteindelijke bijdrage van het programma aan de ambities mogelijk beperken.

1 Synergie in Nationaal Programma Groningen

1.1 Synergie als norm: samenhang en integraliteit

Synergie is een randvoorwaarde voor doelmatigheid in een programma met hoge ambities, een brede opgave en een eindig budget. Van synergie is sprake wanneer investeringen en inspanningen elkaar versterken en samen meer maatschappelijke waarde opleveren dan afzonderlijk.

Binnen het normenkader van Nationaal Programma Groningen (bijlage D) wordt synergie uitgewerkt in twee randvoorwaarden: samenhang en integraliteit. Beide zijn vastgelegd in het programmakader en gelden als formele toetsingscriteria voor de inzet van middelen.

Samenhang gaat over de mate waarin projecten, programma's en investeringen inhoudelijk, thematisch of strategisch op elkaar aansluiten. Dit kan blijken uit gedeelde doelstellingen, ruimtelijke concentratie of afstemming in tijd en uitvoering. Samenhang kan zowel binnen Nationaal Programma Groningen ontstaan als in relatie tot andere publieke en private initiatieven. Het realiseren van samenhang vraagt om overzicht, afstemming en keuzes die verder gaan dan afzonderlijke projecten.

Integraliteit gaat over de kwaliteit van de investeringsmix. Het betekent dat ambities en maatschappelijke effecten in samenhang worden afgewogen, koppelkansen worden benut en negatieve neveneffecten worden voorkomen. Binnen Nationaal Programma Groningen houdt dit in dat investeringen bijdragen aan meerdere ambities en dat middelen zo worden verdeeld dat op alle ambities voldoende voortgang wordt geboekt.

Samenhang en integraliteit hangen nauw met elkaar samen, maar zijn niet hetzelfde. Samenhang zonder integraliteit kan leiden tot een clustering van vergelijkbare projecten zonder bredere afweging. Integraliteit zonder samenhang kan leiden tot goed ontworpen projecten die weinig bijdragen aan het grotere geheel. Pas wanneer beide samenkomen, ontstaat synergie: een programmatische meerwaarde die verder reikt dan de optelsom van afzonderlijke interventies.

1.2 Opzet en inrichting van Nationaal Programma Groningen

De inrichting van Nationaal Programma Groningen vormt de context waarbinnen samenhang, integraliteit en synergie tot stand moeten komen. Hieronder beschrijven wij de belangrijkste kenmerken van deze inrichting en de formele verankering van randvoorwaarden. De analyse is gebaseerd op tijdlijn 1 in bijlage B.

Snelle start en programmatisch kader

Nationaal Programma Groningen startte in een periode van hoge maatschappelijke en politieke urgentie. Er was brede consensus over de noodzaak om snel zichtbaar te investeren in de toekomst van Groningen. Organisatie-inrichting en inhoudelijke kaderstelling liepen daarom grotendeels parallel. In september 2019 stelde het bestuur het programmakader vast. Hierin zijn de ambities en randvoorwaarden voor de inzet van middelen vastgelegd. Samenhang en integraliteit zijn expliciet benoemd als voorwaarden en gelden als toetsingscriteria voor programma's en projecten. Het kader beschrijft primair wat moet worden bereikt en aan welke randvoorwaarden projecten moeten voldoen.

Governance

De governance bestaat uit een bestuur, ondersteund door een programmabureau, met een onafhankelijke positie voor de onafhankelijke beoordelingscommissie. Het bestuur stelt kaders vast en besluit over middelen. De onafhankelijke beoordelingscommissie adviseert over de kwaliteit en passendheid van voorstellen binnen het programmakader. De governance is daarmee primair gericht op besluitvorming en toetsing van afzonderlijke programma's en projecten. Een expliciete verantwoordelijkheid voor samenhang op programmaniveau is niet afzonderlijk belegd.

Financiële systematiek

De financiële inrichting is gebaseerd op trekkingsrechten. Gemeenten en provincie beschikken over vooraf vastgelegde middelen die zij binnen de kaders van het programmakader kunnen inzetten. Deze systematiek bevordert lokaal eigenaarschap, uitvoerbaarheid en snelheid. Analyse en uitwerking vinden daardoor vooral decentraal plaats. Doordat middelen vroeg zijn verdeeld, is de ruimte voor latere herverdeling of concentratie beperkt. Samenhang wordt vooral geborgd via inhoudelijke normen en projecttoetsing; gerichte sturing op de totale investeringsmix op programmaniveau is minder nadrukkelijk onderdeel van de inrichting.

Programmalijnen

Het programma bestaat uit lokale programma's, een provinciaal programma, Toukomst en aanvullende lijnen. Deze verschillen in schaal, tempo en bestuurlijke context en zijn grotendeels parallel ontwikkeld. Lokale programma's zijn opgesteld binnen de kaders van het programmakader, maar verschillen in inrichting en accenten. Het provinciale programma richt zich op bovenlokale opgaven. Toukomst vormt een afzonderlijk traject waarin participatie centraal staat en een samen hangend toekomstbeeld is ontwikkeld. Dit toekomstbeeld biedt een inhoudelijk referentiepunt, maar is niet gekoppeld aan een aparte sturings- of besluitvormingsstructuur binnen het geheel van het programma en kwam beschikbaar toen een belangrijk deel van de planvorming al vergevorderd was.

Van aanvraag tot besluit

Middelen worden ingezet via projectaanvragen. Sinds medio 2020 toetst de onafhankelijke beoordelingscommissie deze inhoudelijk. Initiatiefnemers moeten toelichten hoe hun project bijdraagt aan de ambities en invulling geeft aan randvoorwaarden, waaronder samenhang en integraliteit. Deze werkwijze borgt kwaliteit en toetsing op projectniveau en stimuleert projecten om meerdere ambities te bedienen en verbindingen te leggen met andere initiatieven.

1.3 Samenhang en integraliteit in de praktijk

Samenhang en integraliteit zijn in het programmakader expliciet benoemd als randvoorwaarden voor de inzet van middelen. Samenhang gaat over de onderlinge relatie tussen projecten en programmaonderdelen. Integraliteit betreft de mate waarin investeringen bijdragen aan meerdere ambities en koppelkansen tussen beleidsdomeinen benutten. Evaluaties, portefeuilleanalyses en gesprekken met betrokkenen laten zien dat het in de praktijk complex is om deze randvoorwaarden te realiseren. Hoewel zij formeel zijn verankerd, ontstaat samenhang en integraliteit in de uitvoering vooral vanuit lokale en projectmatige dynamiek.

Benaderingen van samenhang en integraliteit

In programma's met hoge ambities en een breed palet aan interventies zijn grofweg twee manieren te onderscheiden om samenhang, integraliteit en synergie te realiseren.

Een bottom-up benadering biedt ruimte voor lokale variatie, maatwerk en experiment. Samenhang ontstaat dan vooral binnen projecten en lokale programma's. Integraliteit wordt vooral binnen afzonderlijke initiatieven nagestreefd, bijvoorbeeld door sociale, ruimtelijke en economische doelen te combineren. Synergie vraagt in deze benadering om actieve inspanningen om verschillen tussen initiatieven te herkennen, te verbinden en te benutten.

Een tweede benadering is meer top-down en programmatisch. Samenhang en integraliteit worden daarin vooraf explicieter georganiseerd, bijvoorbeeld via keuzes in prioriteiten, investeringslijnen en fasering. Synergie wordt nagestreefd via bewuste keuzes in investeringsmix en schaal. Dit stelt hoge eisen aan analyse, bestuurlijke besluitvorming en programmatische sturing.

De inrichting van Nationaal Programma Groningen vertoont duidelijke kenmerken van een overwegend bottom-up aanpak. De vroege en decentrale verdeling van middelen, de nadruk op lokale autonomie en de parallelle ontwikkeling van programmalijnen boden ruimte voor maatwerk en eigenaarschap. De wijze waarop investeringen programmatisch op elkaar worden afgestemd, is minder expliciet uitgewerkt. Daardoor krijgen samenhang en integraliteit in de praktijk vooral vorm binnen afzonderlijke projecten en deelprogramma's.

Gefragmenteerde startpositie

De parallelle ontwikkeling van programmalijnen en de vroege verdeling van middelen maken dat onderdelen in belangrijke mate naast elkaar opereren. Samenhang tussen lokale programma's, het provinciale programma en andere onderdelen ontstaat niet automatisch en vraagt om afstemming in de uitvoering. Door de vroege vastlegging van middelen is de ruimte voor latere herordening of concentratie beperkt. Programmabrede samenhang vraagt daardoor om gerichte samenwerking tussen betrokken partijen.

Samenhang en integraliteit op projectniveau

Binnen deze inrichting krijgen samenhang en integraliteit vooral vorm op projectniveau. Gemeenten hanteren daarbij verschillende vertrekpunten: sommige werken vanuit beleidsmatige analyses, andere vanuit initiatieven van inwoners. Deze variatie versterkt lokaal eigenaarschap en legitimiteit. Integraliteit is stevig verankerd in de projectbeoordeling. Veel projecten combineren meerdere ambities en zoeken aansluiting bij andere initiatieven. Binnen sommige programmaonderdelen, zoals Toukomst, vindt bovendien een samenhangende inhoudelijke afweging plaats tussen projecten. Op dit niveau functioneren samenhang en integraliteit duidelijk als kwaliteitsnorm.

Samenhang en integraliteit op programmaniveau

Op programmaniveau krijgt samenhang een andere betekenis. Daar gaat het om de ordening van de totale investe-

ringsmix: hoe middelen over ambities worden verdeeld, hoe investeringen elkaar versterken en hoe zij zich verhouden tot externe beleids- en investeringsagenda's. Hoewel samenhang bij afzonderlijke projecten wordt meegewogen, vindt geen programmabrede analyse plaats van de totale investeringsmix in onderlinge samenhang. Projecten dragen vaak bij aan meerdere ambities, maar deze bijdragen worden niet systematisch geclusterd of gefaseerd. Ook de positionering ten opzichte van andere publieke en private investeringen is niet expliciet georganiseerd. Overlap of lacunes worden daardoor vaak pas in latere fases zichtbaar.

Doorwerking in de projectenportefeuille

De projectenportefeuille kent een brede diversiteit in schaal, focus en type interventies. Veel projecten zijn inhoudelijk sterk en sluiten aan bij de ambities. Tegelijkertijd is de onderlinge versterking tussen projecten niet altijd expliciet georganiseerd. Voor ambities zoals leefbaarheid kan een gedifferentieerde aanpak passend zijn. Bij ambities waarbij schaal, clustering of kennisopbouw bepalend zijn, vraagt dit om extra afstemming om opschaling en benutting van leerervaringen te bevorderen.

1.4 Herkenning van beperkingen en pogingen tot versterking van synergie

Vanaf de start was binnen bestuur en organisatie duidelijk dat samenhang, integraliteit en synergie niet vanzelf uit de gekozen inrichting zouden voortkomen. In verschillende fasen zijn daarom gerichte stappen gezet om meer focus en programmatische meerwaarde te realiseren. Deze stappen weerspiegelen de bestuurlijke en inhoudelijke ontwikkeling van het programma in de afgelopen jaren.

Vroege erkenning en richtinggevende kaders

Met de vaststelling van het programmakader in september 2019 zijn samenhang en integraliteit expliciet benoemd als randvoorwaarden. In december 2019 gaf het bestuur opdracht om voorstellen uit te werken voor het versterken van samenhang en governance. De Hoofdlijnennotitie van juni 2020 bood een eerste inhoudelijke ordening en richting voor de inzet van middelen. Het bestuur koos er bewust voor deze notitie geen aanvullend sturings- of toetsingskader te laten zijn. De notitie kreeg daarmee een richtinggevende, maar geen normerende rol binnen de bestaande financiële en bestuurlijke systematiek.

Toukomst en het Toukomstbeeld

Binnen Toukomst werd gewerkt aan een breed gedragen toekomstbeeld voor Groningen. Het Toukomstbeeld bood een integraal perspectief op maatschappelijke, economische en ruimtelijke opgaven en functioneerde als samenhangend kader binnen Toukomst zelf. De doorwerking naar andere programmalijnen bleef beperkt, mede doordat middelen en programma's elders al grotendeels waren vastgelegd. Toukomst had daardoor vooral betekenis als intern samenhangend traject.

Analyse van de portefeuille en governanceverkenningen

Vanaf 2021 verschoof de aandacht naar de projectenportefeuille als geheel. Analyses en adviezen van de onafhankelijke beoordelingscommissie wezen op beperkte samenhang en pleitten voor meer focus, met name op economische structuurversterking. Governanceverkenningen maakten onderscheid tussen lokaal georiënteerde logica's en bovenlokale ambities, met verschillende eisen aan sturing. Hoewel deze inzichten bestuurlijk werden herkend, leidden zij niet tot fundamentele aanpassingen in governance of financiële systematiek. Versterking van samenhang vond plaats binnen de bestaande inrichting.

Baanbrekers en verfijning binnen provinciale programmering

Vanaf 2021 werd ingezet op grotere, samenhangende ambities via het moonshot-denken en de ontwikkeling van baanbrekers. Deze zijn uitgewerkt als inhoudelijke richtingen, zonder eigen sturingslaag of budgettaire autonomie. In 2023 is besloten het resterende programmakapitaal toe te voegen aan het trekkingsrecht van de provincie. De baanbrekers zijn ondergebracht binnen het provinciale programma. In de huidige fase werkt de provincie met programmaplannen waarin structuurversterkende ambities zijn geconcentreerd rond een beperkt aantal thema's. De uitvoering hiervan is grotendeels gestart na de beoordelingsperiode van deze tussenevaluatie, waardoor de doorwerking nog niet kan worden vastgesteld.

Samenvattend beeld

Tijdens de uitvoering werd herhaaldelijk duidelijk dat de gekozen inrichting niet vanzelf leidt tot programmabrede synergie. Daarom zijn op meerdere momenten gerichte stappen gezet om meer focus en samenhang te realiseren. Deze interventies tonen reflectie en lerend vermogen binnen bestuur en organisatie. Tegelijkertijd vonden deze inspanningen plaats binnen een opzet die vanaf de start draaide om lokale autonomie, vroeg vastgelegde budgetten en voortgang boeken. Dat waren bewuste keuzes die goed werkten voor de uitvoering, maar niet waren ontworpen om programmabrede samenhang te creëren. Nieuwe initiatieven moesten meebewegen met bestaande lijnen en afspraken, waardoor samenhang vooral ontstond via extra acties en tussentijdse bijsturing. Of dit in de komende fase kan uitgroeien tot meer structurele programmatische sturing, hangt af van de verdere uitwerking en uitvoering.

1.5 Gevolgen van beperkte synergie voor de doelmatigheid

Onze analyse laat zien dat Nationaal Programma Groningen vanaf 2020 expliciet heeft gestuurd op kwaliteit, legitimiteit en uitvoerbaarheid van afzonderlijke projecten. Samenhang en integraliteit zijn stevig verankerd in het programmakader en in de beoordeling van aanvragen. Dit draagt aantoonbaar bij aan de kwaliteit en doelmatigheid op projectniveau. Veel projecten zijn zorgvuldig voorbereid, inhoudelijk onderbouwd en sluiten aan bij de ambities van het programma.

Op programmaniveau ligt de situatie anders. In een programma met hoge ambities en een beperkt budget vraagt doelmatigheid niet alleen om zorgvuldige selectie van projecten, maar ook om het concentreren, faseren en onderling versterken van investeringen. Wanneer samenhang en integraliteit vooral op projectniveau functioneren, verspreiden middelen zich gemakkelijker over uiteenlopende initiatieven. Clustering rond strategische ontwikkellijnen vindt dan beperkt plaats. De kans dat investeringen elkaar programmabreed versterken, neemt daardoor af.

Dit heeft gevolgen voor het verwachte doelbereik. De bijdrage aan de ambities ontstaat in belangrijke mate via de optelsom van projecten. Waar projecten elkaar inhoudelijk versterken of regionaal concentreren, kan dit tot betekenisvolle effecten leiden. Als investeringen verspreid blijven of alleen indirect helpen bij de grote opgaven, blijft de impact vaag. Dan is het niet waarschijnlijk dat er in de resterende tijd nog een duidelijke bijdrage aan een regionale inhaalslag zichtbaar wordt.

Beperkte synergie betekent niet dat de inzet niets oplevert, maar wel dat de totale impact kleiner blijft dan mogelijk bij een sterker programmatisch geordende inzet van middelen. De mate waarin Nationaal Programma Groningen zijn ambities realiseert, hangt daarom in belangrijke mate samen met verdere versterking van samenhang, prioritering en focus in de investeringsmix, vooral op die gebieden waar de relatieve achterstanden het meest bepalend zijn voor het toekomstperspectief van de regio.

2 Hefboomwerking

2.1 Noodzaak van maximale hefboomwerking

De vier ambities van Nationaal Programma Groningen zijn omvangrijk en kunnen niet worden gerealiseerd met losse projecten alleen. Door de complexiteit van de opgaven, de relatieve achterstanden en het eindige budget is doelbereik alleen haalbaar wanneer investeringen elkaar versterken en aanvullende beweging in gang zet. Hefboomwerking betekent dat de inzet van middelen, aandacht en organisatiekracht leidt tot effecten die verder gaan dan directe projectresultaten. Dat vraagt om het aantrekken van aanvullende investeringen, het beïnvloeden van keuzes van andere partijen en het realiseren van structurele, toekomstbestendige verandering. Zonder duidelijke hefboomwerking blijft de bijdrage vooral de optelsom van projecten en wordt het minder waarschijnlijk dat binnen de looptijd een zichtbare regionale inhaalslag wordt bereikt.

In deze evaluatie onderscheiden wij drie vormen van hefboomwerking. Samen zijn ze bepalend voor de doelmatigheid en effectiviteit van Nationaal Programma Groningen.

Financiële hefboomwerking is het vermogen om met publieke middelen aanvullende investeringen te mobiliseren van andere overheden, maatschappelijke organisaties, marktpartijen en fondsen. Financiële hefboomwerking vergroot het totale investeringsvolume en daarmee de schaal waarop ambities kunnen worden gerealiseerd.

Hefboomwerking via sturing en participatie gaat over de mate waarin het programma richting geeft aan het handelen van andere partijen. Het betreft samenwerking, uitvoeringskracht en beleidsafstemming, maar ook het betrekken van inwoners en maatschappelijke initiatieven. Hierdoor werken effecten door in werkwijzen, relaties en besluitvorming, en blijven zij niet beperkt tot afzonderlijke projecten.

Hefboomwerking richting toekomstbestendigheid is de mate waarin investeringen bijdragen aan duurzame en structurele verandering. Projecten en programma's zijn toekomstbestendig wanneer zij niet alleen tijdelijke resultaten opleveren, maar ook blijvende capaciteiten, robuuste structuren en langetermijnontwikkeling versterken.

Juist de combinatie van deze drie vormen is essentieel. Financiële hefboomwerking zonder sturing blijft een optelsom van investeringen; sturing zonder toekomstbestendigheid leidt tot tijdelijke effecten; toekomstbestendigheid zonder schaal blijft kwetsbaar. De centrale vraag in dit hoofdstuk is daarom in hoeverre Nationaal Programma Groningen erin is geslaagd deze drie hefbomen in samenhang te realiseren, welke verklaringen daarvoor zijn aan te wijzen en wat dit betekent voor de doelmatigheid van het programma.

2.2 Financiële hefboomwerking van Nationaal Programma Groningen

Halverwege de programmaperiode is zichtbaar in welke mate Nationaal Programma Groningen erin slaagt om aanvullende investeringen te mobiliseren. Daarbij kijken wij naar de omvang, herkomst en spreiding van cofinanciering en naar de mate waarin programmamiddelen worden verbonden met andere investeringsstromen.

Nationaal Programma Groningen voldoet aan de vastgestelde norm

In het programmakader is vastgelegd dat met de beschikbare middelen een maximale financiële hefboom wordt nagestreefd. Voor het provinciale programma geldt een verplichte cofinanciering van minimaal 50 procent. Voor de lokale programma's wordt cofinanciering gestimuleerd, maar niet verplicht.

Op basis van de beschikbare gegevens voldoet Nationaal Programma Groningen aan deze norm. Het provinciale programma realiseert een gemiddelde multiplier van 2,6 en overschrijdt daarmee de vereiste cofinanciering. Een beperkt aantal grote projecten draagt hier sterk aan bij. De tien projecten met de hoogste cofinanciering mobiliseren gezamenlijk bijna 450 miljoen euro aan externe middelen, met name binnen industrie, mobiliteit en provinciale uitvoeringsprogramma's op het gebied van gezondheid en energie. In deze projecten is het aandeel van Nationaal Programma Groningen relatief beperkt ten opzichte van het totale investeringsvolume.

Ook binnen de lokale programma's (gemiddelde multiplier 1,8) en binnen Toukomst (multiplier 1,3) wordt aanvullende financiering gerealiseerd, ondanks het ontbreken van verplichte cofinanciering. Tussen gemeenten bestaan daarbij duidelijke verschillen in het aandeel projecten met externe bijdragen. Binnen Toukomst is de totale cofinanciering beperkter van omvang, maar veel initiatieven ontvangen wel aanvullende middelen in kleinere bedragen. Voor enkele speciale programma's ontbreekt een volledig overzicht.

Over de gehele portefeuille resulteert dit in een gemiddelde multiplier van circa twee: gemiddeld wordt elke euro uit Nationaal Programma Groningen aangevuld met ongeveer één euro aan externe middelen. De definitieve omvang kan pas na afronding van projecten worden vastgesteld.

Cofinanciering komt vooral uit de regio

De aanvullende financiering die via Nationaal Programma Groningen wordt gemobiliseerd, is grotendeels afkomstig uit de regio zelf. Het grootste deel komt van regionale overheden en (semi-)publieke instellingen. Private cofinanciering komt minder voor en concentreert zich vooral in sectoren als industrie en energie. De instroom van middelen van buiten de regio blijft relatief beperkt. Slechts een klein deel van de cofinanciering is afkomstig van landelijke fondsen, private partijen van buiten Groningen of Europese middelen. Daarmee fungeert Nationaal Programma Groningen vooral als versterker van regionale publieke investeringen en in mindere mate als springplank voor het aantrekken van grootschalige externe financiering.

Verschillen in hefboomwerking tussen ambities

De financiële hefboomwerking verschilt per ambitie. Binnen Economie is de totale investeringsomvang het grootst. Projecten trekken hier relatief veel publieke middelen en middelen van buiten de regio aan. Binnen Werken en Leren en Leefbaarheid gaat het vaker om kleinschalige, lokaal ingebedde projecten. De hefboomwerking is daar beperkter. Binnen Natuur en Klimaat laten vooral projecten gericht op klimaatmitigatie een sterke hefboomwerking zien. Zij mobiliseren substantiële aanvullende middelen. Projecten op het gebied van biodiversiteit en landschap trekken minder externe financiering aan.

Ook binnen ambities bestaan verschillen. Projecten die de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt versterken, realiseren relatief hoge cofinanciering. Projecten gericht op

het vergroten van het arbeidspotentieel trekken doorgaans minder externe middelen aan. Deze verschillen hangen samen met de aard en schaal van projecten. Bovenlokale en economisch-strategische projecten zijn beter in staat om private of extra-regionale middelen aan te trekken dan sociaal-maatschappelijke of wijkgerichte initiatieven. Daarnaast spelen verschillen in cofinancieringseisen per programmalijn een rol.

Het ontbreken van een regionale financieringsstrategie

Een belangrijke randvoorwaarde voor een doelgerichte inzet van middelen ontbreekt: een samenhangende regionale financieringsstrategie. Er is geen gezamenlijk kader waarin publieke en semipublieke partijen strategisch bepalen welke financieringsbron het meest geschikt is voor welke opgave. In de praktijk ontbreekt een integraal overzicht waarin middelen uit Nationaal Programma Groningen, het Just Transition Fund, het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, Regio Deals, Nij Begun, de voormalige middelen voor het Nationaal Programma Landelijk Gebied en andere rijks- en Europese fondsen in samenhang worden beschouwd. Een dergelijk financieel overzicht, of 'spoorboekje', zou kunnen helpen om middelen te bundelen, strategisch te positioneren en aanvullende investeringen aan te trekken.

Doordat zo'n gezamenlijk afwegingskader ontbreekt, worden investeringskeuzes in de praktijk vaak beïnvloed door de vraag waar op dat moment budget beschikbaar is. De inzet volgt dan het beschikbare potje, in plaats van een gezamenlijke analyse van waar middelen het grootste effect kunnen hebben. Ook binnen Nationaal Programma Groningen is de projectenportefeuille mede gevormd door de beschikbaarheid van trekkingsrechten, en minder door een integrale analyse van opgaven en bijpassende financieringsstrategieën. Hierdoor kunnen kansen voor bundeling, opschaling en strategische positionering onbenut blijven.

2.3 Hefboomwerking via sturing en participatie

Naast financiële hefboomwerking wil Nationaal Programma Groningen invloed uitoefenen op samenwerking, beleidsvorming en uitvoering in de regio. Deze sturingsfunctie is belangrijk om versnippering te voorkomen en initiatieven te laten bijdragen aan gedeelde ambities. Het gaat daarbij om samenwerking, uitvoeringskracht, professionalisering en betrokkenheid van inwoners en maatschappelijke partijen.

Samenwerking en organisatie in de regio

Sinds de start heeft Nationaal Programma Groningen geleid tot intensievere samenwerking tussen gemeenten, provincie, maatschappelijke organisaties en uitvoeringspartners. Het programmabureau, de onafhankelijke beoordelingscommissie en de overlegstructuren binnen het programma hebben bijgedragen aan meer contact, kennisuitwisseling en onderlinge afstemming. Deze samenwerking ontstaat vooral rond concrete projecten en programmalijnen. Zij is vaak afhankelijk van individuele trekkers. Een overkoepelende structuur die actief stuurt op verbinding en complementariteit ontbreekt. Hierdoor blijft de gezamenlijke uitvoeringskracht deels afhankelijk van lokale initiatieven.

Sturing van uitvoering en professionalisering

Het programma heeft bijgedragen aan professionalisering van projectontwikkeling en uitvoering. Initiatiefnemers krijgen ondersteuning bij het aanscherpen van plannen en worden getoetst op onderbouwing, haalbaarheid en samenhang. Dit leidt tot betere plannen en duidelijkere uitvoeringsvoorwaarden. Tegelijkertijd is deze sturing niet verankerd in een programmabrede uitvoeringsinfrastructuur. Capaciteit en expertise zijn verdeeld over verschillende organisaties. Kennisdeling en gezamenlijke leerprocessen zijn niet structureel

georganiseerd. Hierdoor blijven terugkerende knelpunten bij projectopstart en uitvoering bestaan. De sturingskracht is aanwezig, maar niet structureel geborgd.

Sturing van beleidsvorming en participatie

Participatie is een expliciete randvoorwaarde binnen Nationaal Programma Groningen. Projecten betrekken inwoners en maatschappelijke partijen bij de totstandkoming en uitvoering van initiatieven. Uit documentanalyse en interviews blijkt dat deze norm in de praktijk wordt toegepast, met zorgvuldige participatie vooral in de ontwikkelfase van projecten. Dit draagt bij aan draagvlak, legitimiteit en aansluiting bij lokale behoeften.

Binnen Toukomst kreeg participatie een meer sturende rol. Inwoners hadden invloed op de richting en prioritering van ideeën. Participatie fungeerde daar niet alleen als legitimatie, maar als inhoudelijk ordenend mechanisme. Het Toukomstpanel en het Toukomstbeeld zijn het resultaat van een intensief participatief traject waarin inhoudelijke samenhang en collectieve reflectie centraal stonden. Uit eerdere evaluaties blijkt dat Toukomst hiermee een vernieuwend participatief programma was, waarin inwoners daadwerkelijk invloed hadden op richting en inhoud. In Toukomst fungeerde participatie daarmee niet alleen als legitimatie van projecten, maar als inhoudelijk sturend mechanisme. De participatieve werkwijze beïnvloedde welke thema's prioriteit kregen en hoe ideeën werden samengebracht en verbonden binnen dit programmaonderdeel. In die zin heeft Toukomst laten zien dat participatie kan functioneren als hefboom voor sturing en inhoudelijke richting.

2.4 Hefboomwerking gericht op toekomstbestendigheid

Naast financiële hefboomwerking en samenwerking is ook toekomstbestendigheid essentieel. Het programma wil oplossingen realiseren die blijvende maatschappelijke waarde hebben. Dat vraagt om projecten die blijvend effect hebben, of die worden voortgezet, opgeschaald of ingebed in bestaande structuren. Soms zorgt een eenmalige ingreep, zoals een fysieke voorziening, al voor een blijvend effect doordat een knelpunt wordt opgelost. ar vaak blijven resultaten alleen bestaan als er structurele financiering is, een goede inbedding in bestaande organisaties of een houdbare businesscase.

Indirecte interventies en opvolging

Een aanzienlijk deel van de projecten bestaat uit indirecte interventies, zoals kwartiermakers, haalbaarheidsstudies, pilots en proeftuinen. Deze creëren voorwaarden voor vervolg, maar leveren op zichzelf geen blijvend effect op. Vooral binnen Economie en Natuur en Klimaat is het aandeel van dergelijke projecten groot. Voor deze projecten is opvolging cruciaal. Zonder vervolgfinanciering of opschaling blijft de opbrengst beperkt tot tijdelijke leer- of voorbereidingsresultaten. De mate van toekomstbestendigheid hangt daarom sterk samen met de mogelijkheden voor doorontwikkeling.

Afhankelijkheid van regionale overheden

In de praktijk is opvolging vaak afhankelijk van regionale overheden. Binnen Toukomst en de lokale programma's gaat het regelmatig om initiatieven met een sterk lokaal en maatschappelijk karakter, waarvoor private cofinanciering beperkt beschikbaar is. Structurele voortzetting vraagt daardoor vaak om keuzes binnen gemeentelijke of provinciale begrotingen. Dit is niet ongebruikelijk bij maatschappelijke initiatieven, maar het maakt duurzame borging gevoelig voor financiële ruimte en bestuurlijke prioriteiten. De lerende evaluatie van Toukomst door Andersson Elffers Felix bevestigt dat structurele financiering voor veel initiatieven een belangrijke uitdaging vormt. Een deel van de projecten kan zelfstandig voortbestaan, maar veel initiatieven zoeken op

termijn aansluiting bij bestaande overheidsprogramma's of aanvullende publieke middelen.

Beperkt inzicht in samenhang buiten Nationaal Programma Groningen

Het ontbreken van een breed overzicht van beschikbare financiering en beleidslijnen buiten Nationaal Programma Groningen maakt duurzame borging lastig. Projectleiders hebben vaak beperkt zicht op vervolgmogelijkheden binnen rijks- of Europese programma's of andere regionale fondsen. Dit maakt opschaling en inbedding complex. Initiatiefnemers vanuit overheden beschikken doorgaans over meer overzicht dan partijen van buiten de overheid. Daardoor ontstaan verschillen in de mate waarin projecten hun weg vinden naar vervolgstructuren.

2.5 Gevolgen voor de doelmatigheid van het programma

De analyse van financiële hefboomwerking, sturing en toekomstbestendigheid laat zien dat Nationaal Programma Groningen op meerdere fronten aanvullende effecten realiseert. Deze effecten zijn zichtbaar en relevant op project- en deelprogrammaniveau. De programmatische bundeling en versterking van deze drie hefbomen is minder expliciet ingericht.

De financiële hefboomwerking is substantieel. Met een gemiddelde multiplier van circa twee vergroot het programma de regionale investeringscapaciteit aanzienlijk. Tegelijkertijd is deze hefboomwerking ongelijk verdeeld over ambities en programmalijnen. Zij is in belangrijke mate afhankelijk van regionale publieke middelen. Het aantrekken van grotere nationale, Europese en private financieringsstromen is minder structureel georganiseerd. Door het ontbreken van een samenhangende regionale financieringsstrategie blijft de strategische positionering van investeringen beperkt. Hierdoor wordt het financiële potentieel van het programma niet maximaal benut.

Ook via sturing en participatie worden duidelijke effecten gerealiseerd. Het programma heeft samenwerking versterkt, projectontwikkeling geprofessionaliseerd en participatie stevig verankerd. Deze sturingskracht draagt bij aan betere plannen en grotere legitimiteit. De doorwerking blijft echter grotendeels verbonden aan afzonderlijke projecten en programmalijnen. Een programmabrede infrastructuur voor gezamenlijke uitvoering, kennisdeling en structurele opschaling is niet expliciet ingericht. De hefboomwerking via sturing blijft daardoor deels afhankelijk van lokale initiatieven en beschikbare capaciteit.

Ten aanzien van toekomstbestendigheid geldt dat het programma erin slaagt projecten te starten en te versterken, maar dat de structurele doorwerking in veel gevallen afhankelijk is van vervolgbesluiten en aanvullende financiering buiten het programma. Indirecte interventies zoals pilots, kwartiermakers en verkenningen creëren voorwaarden voor ontwikkeling, maar leveren alleen blijvende impact op wanneer zij worden voortgezet of ingebed. Een gezamenlijke strategie voor opvolging en duurzame borging is niet programmatisch georganiseerd. Daarmee blijft een deel van het potentiële langetermijneffect onzeker.

Gezamenlijk functioneren de drie vormen van hefboomwerking. Er worden extra financiële middelen gemobiliseerd, samenwerking wordt versterkt en projecten komen van de grond. Maar de systematische bundeling, opschaling en strategische concentratie van deze effecten rondom de ambities van het programma is minder sterk uitgewerkt.

Dit raakt direct aan de doelmatigheid. Doelmatigheid in een programma met hoge ambities en een eindig budget vraagt niet alleen om zorgvuldige projectselectie en aanvullende financiering, maar om maximale versterking tussen inves-

teringen, gerichte concentratie op structurele opgaven en duurzame borging van effecten. Wanneer hefboomwerking vooral op projectniveau blijft en minder programmatisch wordt verbonden, ontstaat de bijdrage in vooral als optelsom van losse interventies.

Dat betekent niet dat Nationaal Programma Groningen onvoldoende effect sorteert. Het betekent wel dat het programma, binnen de huidige inrichting, minder sterk stuurt op het vergroten van de gezamenlijke impact dan mogelijk zou zijn met een expliciet op samenhang en strategische bundeling gerichte aanpak. Hoe zichtbaar en geconcentreerd de bijdrage in de resterende looptijd wordt, hangt af van het beter verbinden van financiële hefboomwerking, sturing en toekomstbestendigheid.

3 Het lerend vermogen van Nationaal Programma Groningen

3.1 Lerend vermogen bij hoge ambities en beperkte middelen

In deze fase van de uitvoer verschuift de aandacht van opzet naar versterking: wat werkt, wat werkt minder en hoe kan de gezamenlijke impact worden vergroot? In een programma met verschillende interventies, uitvoeringspraktijken en bestuurslagen ontstaan onvermijdelijk verschillen in aanpak en effectiviteit. Wanneer deze verschillen zichtbaar worden gemaakt en systematisch worden benut, kunnen middelen gerichter worden ingezet, succesvolle werkwijzen worden opgeschaald en minder effectieve aanpakken worden bijgesteld. Lerend vermogen vergroot daarmee het maatschappelijk rendement van de beschikbare middelen.

Omdat het programma werkt met een vaste looptijd en een eindig budget, moet bijsturing tijdens de uitvoering plaatsvinden. Lerend vermogen is daarom geen aanvullende kwaliteit, maar een voorwaarde voor doelmatigheid. Onder lerend vermogen verstaan wij het vermogen om ervaringen en resultaten uit projecten en deelprogramma's te verzamelen, te duiden en te vertalen naar keuzes op programmaniveau. Het gaat niet alleen om leren binnen projecten, maar om het verbinden van uitvoering, programmering en sturing.

In deze evaluatie onderscheiden wij drie samenhangende dimensies van lerend vermogen:

1. Instrumentarium en inrichting van leren: de mate waarin leren expliciet is georganiseerd, welke instrumenten beschikbaar zijn en of sprake is van een cyclische werkwijze van uitvoeren, reflecteren en bijstellen.
2. Leren binnen het programma: de uitwisseling en benutting van inzichten tussen projecten, programmalijnen en bestuurslagen.
3. Lessen vanuit het programma: de mate waarin ervaringen worden gedeeld en benut buiten Nationaal Programma Groningen.

Voor alle drie dimensies geldt dat leren pas bijdraagt aan doelmatigheid wanneer inzichten daadwerkelijk doorwerken in keuzes over prioritering, fasering en inzet van middelen. Lerend vermogen is daarmee nauw verbonden met sturing. In de volgende paragrafen analyseren wij hoe deze dimensies zijn ingericht, hoe zij functioneren en welke factoren hun ontwikkeling beïnvloeden. De analyse is mede gebaseerd op tijdlijn 2 in bijlage B.

3.2 Instrumentarium en inrichting van het lerend vermogen

De ontwikkeling van lerend vermogen binnen Nationaal Programma Groningen hangt samen met de manier waarop leren organisatorisch is ingericht. Het programma is gepositioneerd als lerend programma. Reflectie en kennisontwikkeling moeten bijdragen aan kwaliteitsverbetering en bijsturing. Deze ambitie is echter beperkt vertaald naar een samenhangende, programmabrede leerstructuur. Vanaf de start is een deel van het budget gereserveerd voor monitoring en evaluatie. Jaarlijks verschijnt een onafhankelijke monitor die de ontwikkeling van de regio op de vier ambities volgt. Deze monitors bieden een doorlopend beeld van maatschappelijke trends en vormt een belangrijk referentiepunt voor reflectie binnen bestuur en organisatie. Monitoring is daarmee structureel onderdeel van de verantwoordingspraktijk.

Een goed functionerend lerend vermogen vraagt daarnaast om betrouwbare en toegankelijke informatie over voortgang, inhoud en financiën van projecten. Het programmabureau besteedt zichtbaar veel aandacht aan projectadministratie en heeft hierin verbeteringen doorgevoerd. De huidige inrichting kent echter kwetsbaarheden. Er wordt gewerkt met meerdere Excel- en spreadsheetoverzichten. Dit vergroot de foutgevoeligheid en bemoeilijkt het combineren van inhoudelijke, financiële en voortgangsgegevens. Daardoor is het lastig om systematisch inzicht te krijgen in samenhang, effectiviteit en voortgang op programmaniveau.

In de startfase lag de nadruk op het opzetten van het programmabureau en het mogelijk maken van uitvoering. Instrumenten zoals het Loket Leefbaarheid en later het Impulsloket ondersteunden initiatiefnemers en verbeterden de kwaliteit van aanvragen. Deze instrumenten droegen bij aan leren in de uitvoering, maar waren niet ingericht om inzichten programmabreed te verzamelen of te vertalen naar strategische keuzes. Ook het omgevingskwaliteitteam, de onafhankelijke beoordelingscommissie en het programmabureau hebben bijgedragen aan professionalisering. Terugkoppeling leidde tot aanpassingen in procedures en beoordelingscriteria. Dit leren was vooral gericht op verbetering van processen en uitvoering. Het kreeg geen expliciete plaats in een programmabrede leerstructuur.

Reflectie vond plaats via afzonderlijke onderzoeken en trajecten, maar niet als structureel onderdeel van een programmabrede sturingscyclus.

3.3 Leren binnen het programma: praktijk, inspanningen en beperkingen

Het lerend vermogen manifesteert zich vooral binnen de uitvoering van projecten en in de interactie tussen programmalijnen en bestuurslagen. In de praktijk wordt geleerd en zijn inspanningen geleverd om kennisdeling te bevorderen. De doorwerking naar structurele bijsturing op programmaniveau is echter beperkt. Daarbij spelen de inrichting van het programma en de lange doorlooptijd van projecten een belangrijke rol.

Leren in en tussen projecten

Binnen afzonderlijke projecten wordt actief geleerd. Initiatiefnemers passen hun aanpak gaandeweg aan op basis van ervaringen met samenwerking, uitvoering en participatie. De ondersteuning door het programmabureau en terugkoppeling vanuit de onafhankelijke beoordelingscommissie dragen hieraan bij. De kwaliteit van projectvoorstellen is in de loop der tijd toegenomen en procedures zijn aangescherpt en vereenvoudigd. Ook evaluaties, zoals de evaluatie van Programma Toukomst door Andersson Elffers Felix, hebben geleid tot reflectie binnen specifieke programmalijnen. Binnen Toukomst zijn bovendien gezamenlijke reflectiemomenten georganiseerd, zoals Toukomstdagen voor initiatiefnemers. Deze bijeenkomsten boden ruimte voor kennisdeling en versterkten de onderlinge verbinding.

De benutting van leerervaringen op programmaniveau wordt mede beïnvloed door de lange doorlooptijd van projecten. Bij circa zestig procent van de projecten binnen het programma als geheel is de verwachte doorlooptijd aangepast, met een gemiddelde verlenging van ongeveer vijftig weken. De gemiddelde doorlooptijd steeg van circa 187 naar 237 weken. Dergelijke verlengingen zijn in complexe programma's met fysieke en maatschappelijke projecten niet uitzonderlijk. Zij hangen samen met factoren als prijsontwikkelingen, personeelsschaarste en afhankelijkheden van externe procedures.

Voor het lerend vermogen betekent dit dat resultaten en overdraagbare lessen vaak pas laat beschikbaar komen. Leren vindt daardoor grotendeels gelijktijdig plaats, terwijl de mogelijkheid om op basis van afgeronde projecten expliciete keuzes te maken over opschaling of bijstelling beperkt is. Het is daarmee vooral de timing van beschikbare inzichten die het programmatisch leren begrenst.

Leren tussen programmalijnen en bestuurslagen

Er zijn verschillende inspanningen geleverd om leren tussen programmalijnen en bestuurslagen te stimuleren. Zo vonden bijeenkomsten plaats van programmacoördinatoren, projectleiders en vertegenwoordigers van gemeenten. Deze bijeenkomsten waren bedoeld om inzicht te krijgen in verschillen in tempo en uitvoering tussen programma's en om onderlinge afstemming te bevorderen. Daarnaast zijn projectleidersbijeenkomsten en werkbezoeken georganiseerd. Deze functioneerden als informele leerstructuur en droegen bij aan reflectie en het signaleren van knelpunten. Ook onderzoeken, zoals het onderzoek naar executiekracht, leverden waardevolle inzichten op in structurele randvoorwaarden voor uitvoering. Daarnaast functioneerden trainees als informele schakels in kennisdeling tussen projecten en organisaties.

Deze leeractiviteiten hebben echter vooral een uitwisselend karakter. Er is geen vaste structuur waarin inzichten systematisch werden vastgelegd, geanalyseerd en gekoppeld aan programmatische keuzes. Trainees en andere tijdelijke betrokkenen dragen bij aan kennisuitwisseling, maar zijn niet bedoeld als structureel instrument voor programmatisch leren. Doordat programmalijnen en gemeenten zich in verschillende uitvoeringsfasen bevinden, ontbreekt vaak een gedeeld referentiepunt om ervaringen goed te vergelijken of breed toepasbaar te maken. Leeractiviteiten richten zich daarom vooral op het delen van ervaringen en minder op gezamenlijke conclusies voor het programma als geheel.

Gevolgen voor programmatisch leren

Nationaal Programma Groningen beschikt over veel individuele leerervaringen en heeft inspanningen geleverd om kennisdeling te bevorderen. Deze inspanningen hebben vooral geleid tot verbetering van uitvoering en kwaliteitsverhoging op projectniveau. Een structurele koppeling tussen leerinzichten en programmatische keuzes over prioritering, fasering en samenhang is minder expliciet georganiseerd. Lange doorlooptijden en gefaseerde ontwikkeling van programmalijnen versterken dit effect. Leeractiviteiten richtten zich vooral op het delen van ervaringen en minder op het formuleren van gezamenlijke conclusies voor het programma als geheel.

3.4 Lessen vanuit het programma: uitwisseling en benutting van ervaringen

Leren naar buiten maakt geen vast onderdeel uit van een programmatische leer- en sturingscyclus. In de praktijk wisselt Nationaal Programma Groningen echter actief kennis uit met andere programma's en beleidsprocessen. Deze kennisdeling vindt vooral plaats in relatie tot nieuwe of parallelle gebiedsgerichte trajecten en is vaak verbonden aan concrete samenwerkingsprocessen. Ervaringen uit Nationaal Programma Groningen worden bijvoorbeeld benut bij

de inrichting en doorontwikkeling van de Sociale Agenda en de Economische Agenda van Nij Begun. Daarbij worden zowel sterke punten als knelpunten uit de Groningse aanpak meegenomen, zoals de werking van trekkingsrechten en de spanning tussen autonomie en samenhang.

Ook bij de start van Nationaal Programma Groningen is geleerd van andere gebiedsgerichte programma's, waaronder Nationaal Programma Rotterdam Zuid. De programmadirecteur werd uitgenodigd om lessen te delen over langjarige programmering, sturing en samenwerking. Op lokaal niveau vindt daarnaast uitwisseling plaats met Regio Deals, vaak doordat dezelfde gemeentelijke afdelingen betrokken zijn bij de uitvoering. Hierdoor ontstaat kennisdeling in de praktijk vrijwel vanzelf. Deze voorbeelden laten zien dat Nationaal Programma Groningen deel uitmaakt van een bredere leeromgeving van gebiedsgerichte initiatieven. De uitwisseling is vooral gekoppeld aan concrete trajecten en samenwerkingen.

3.5 Gevolgen voor verwachte doelmatigheid van het programma

De analyse laat zien dat binnen Nationaal Programma Groningen daadwerkelijk wordt geleerd. Monitoring, evaluaties, reflectiemomenten en ondersteuning vanuit het programmabureau hebben bijgedragen aan verbetering van projectkwaliteit, procedures en uitvoering. Initiatiefnemers passen hun aanpak aan op basis van ervaringen en knelpunten worden gesignaleerd en besproken. Het lerend vermogen functioneert daarmee zichtbaar op project- en deelprogrammaniveau.

De doorwerking naar programmaniveau is beperkter. Inzichten uit projecten, portefeuilleanalyses en afzonderlijke onderzoeken zijn niet structureel gekoppeld aan expliciete keuzes over prioritering, fasering of herordening van middelen. Het leren was vooral gericht op verbetering van uitvoering en minder op programmatische bijsturing van de investeringsmix als geheel.

Een belangrijke verklaring ligt in de inrichting van het programma. De nadruk op decentrale verantwoordelijkheid, de gefaseerde ontwikkeling van programmalijnen en de lange doorlooptijden van projecten maakten het moeilijk om tijdig afgeronde lessen te benutten voor strategische keuzes. Leren vond plaats, maar was niet ingebed in een vaste leer- en sturingscyclus op programmaniveau.

In samenhang met de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken betekent dit dat ook het lerend vermogen vooral functioneert binnen afzonderlijke onderdelen van het programma. Het versterkt de kwaliteit van projecten, maar wordt minder systematisch ingezet als instrument om samenhang, hefboomwerking en concentratie van middelen programmabreed te vergroten.

Dit raakt aan de doelmatigheid. In dit programma vraagt doelmatigheid om het vermogen om gaandeweg scherper te prioriteren, middelen te concentreren en succesvolle werkwijzen op te schalen. Als leerinzichten vooral op projectniveau blijven en niet worden gebruikt voor programmabrede keuzes, verbeteren projecten wel, maar wordt de totale inzet minder optimaal benut. Door leerinzichten in de resterende tijd nadrukkelijk mee te nemen in keuzes over prioriteiten, fasering en investeringen, kan het programma gerichter en sterker bijdragen aan de ambities.

4 Doeltreffendheid: mate van doelbereik

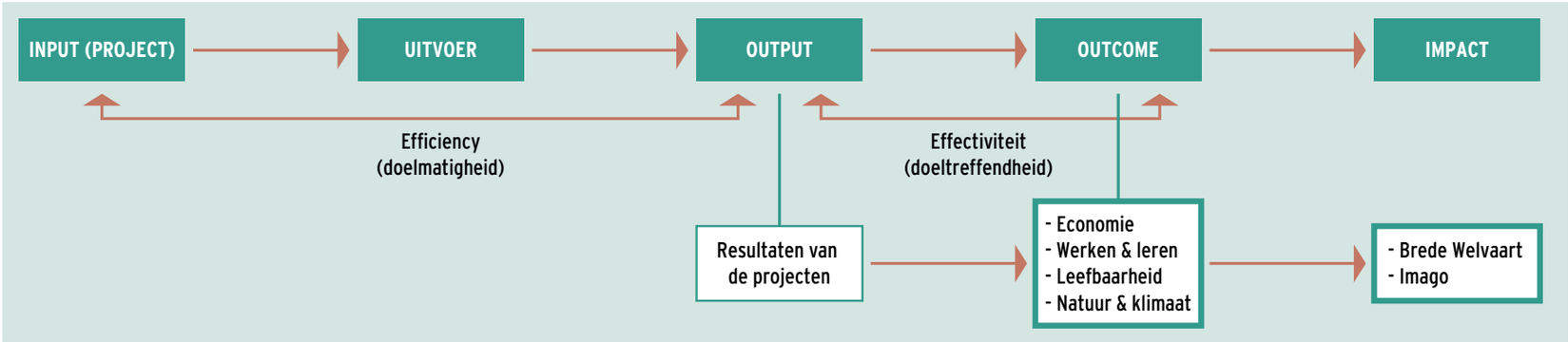
4.1 Rol van jaarlijkse monitoring in beoordeling doelbereik

In de beoordeling van de doeltreffendheid van Nationaal Programma Groningen maken wij onderscheid tussen:

1. Mate van doelbereik: de mate waarin de beoogde resultaten en effecten van het programma feitelijk zichtbaar. We kijken daarbij naar de ontwikkeling van indicatoren die samenhangen met de vier ambities en de twee impactdoelstellingen.
2. Mate van doelrealisatie: de mate waarin deze waargenomen ontwikkelingen (deels) zijn toe te schrijven aan de inzet en interventies van Nationaal Programma Groningen. De beoordeling van de doelrealisatie wordt uitgewerkt in hoofdstuk 5.

Het oordeel over het doelbereik baseren wij primair op de uitkomsten van de Monitor 2024. Deze monitor geeft inzicht in de ontwikkeling van de regio op de ambitie- en impactgebieden van het programma, afgezet tegen de uitgangssituatie in 2018 en tegen relevante referentiegroepen.

Wij beoordelen of de regio en gemeenten zich ontwikkelen in lijn met de doelen en ambities van Nationaal Programma Groningen. Daarbij kijken wij niet naar effecten per project, maar naar de voortgang op regionaal niveau.



4.2 Mate van doelbereik per ambitie

De vier ambities van Nationaal Programma Groningen zijn vertaald naar concrete indicatoren waarop het doelbereik kan worden gevolgd. Deze indicatoren maken inzichtelijk of de regio en gemeenten zich ontwikkelen in lijn met de beoogde inhaalslag ten opzichte van referentiegebieden.

Per ambitie gaat het om de volgende doelstellingen:

- Economie: de bruto toegevoegde waarde stijgt sterker in Groningen dan gemiddeld in Nederland.
- Werken en Leren: iedere gemeente in het aardbevingsgebied presteert op netto-participatiegraad, gemiddeld besteedbaar inkomen en uitstroom per opleiding beter dan de gemiddelde ontwikkeling in haar referentiegroep.
- Leefbaarheid: iedere gemeente in het aardbevingsgebied presteert op de leefbarometer beter dan de gemiddelde ontwikkeling in haar referentiegroep.
- Natuur en Klimaat: de regio Groningen presteert beter op de Living Planet Index dan het Nederlands gemiddelde

Hieronder beschrijven wij per ambitie hoe de indicatoren sinds de start zijn veranderd en of er een inhaalslag is ten opzichte van referentiegebieden.

Economie: ontwikkeling deels beïnvloed door inflatie

Uit de Monitor 2024 blijkt dat Groningen momenteel voldoet aan de hoofdambitie voor Economie. Dit beeld wordt echter deels beïnvloed door de hoge inflatie in 2022. De bruto toegevoegde waarde groeit sterker dan het landelijke gemiddelde, mede door de economische structuur van de provincie en het relatief grote aandeel delfstofwinning en energievoorziening. Tegelijkertijd blijft de volumegroei achter bij het landelijke gemiddelde, wat wijst op beperkte reële economische groei.

Positief is dat de bruto toegevoegde waarde exclusief delfstofwinning in de periode 2018–2021 sterker groeide dan landelijk. Dit wordt ondersteund door een toename van het aantal banen en bedrijfsoprichtingen. Deze ontwikkelingen laten zien dat de Groningse economie zich, ondanks de afbouw van de aardgaswinning, structureel versterkt. De regionale verschillen blijven echter groot. Met name de gemeente Groningen bepaalt in belangrijke mate het positieve provinciale beeld.

Tegelijkertijd zijn er aandachtspunten. Het aandeel snelgroeiende en exporterende bedrijven is afgenomen ten opzichte van het begin van de programmaperiode. Juist deze bedrijven zijn van groot belang voor het regionale verdienvermogen, waardoor de daling een risico vormt. Daarnaast blijven investeringen in onderzoek en ontwikkeling en in materiële activa achter bij het landelijke niveau. Dit kan op termijn de economische weerbaarheid en het groeivermogen van de regio onder druk zetten.

Werken en Leren: gemengd beeld en verschillen tussen gemeenten

De regio voldoet ten dele aan de hoofdambities voor Werken en Leren. De ontwikkeling verschilt per gemeente en laat een gemengd beeld zien.

De netto arbeidsparticipatie in de aardbevingsgemeenten is de afgelopen jaren sterker toegenomen dan gemiddeld in de referentiegebieden. In 2023 ligt de ontwikkeling in alle aardbevingsgemeenten boven die van de referentiegemeenten. Deze stijgende arbeidsparticipatie gaat gepaard met een daling van de werkloosheid. Tegelijkertijd blijft de arbeidsparticipatie in absolute zin structureel lager dan in de referentiegroep en dan het landelijke gemiddelde. Hierbij spelen de relatief grote groep inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt en de omvangrijke studentenpopulatie in de gemeente Groningen een rol.

Het besteedbare huishoudinkomen is in alle gemeenten in het aardbevingsgebied gestegen. In Het Hogeland, Midden-Groningen en Oldambt blijft deze stijging echter achter bij het gemiddelde van de referentiegebieden. Ook in 2021 lag het besteedbare huishoudinkomen in alle vijf aardbevingsgemeenten nog onder het gemiddelde van de referentiegroep.

Voor de ambitie om beter te presteren op de uitstroom van studenten uit het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs dan de referentiegemeenten geldt dat drie van de vijf aardbevingsgemeenten hieraan voldoen. In 2022 is in alle gemeenten sprake van een stijging, maar in Eemsdelta en Oldambt blijft de ontwikkeling achter bij de referentiegebieden. Het aandeel afgestudeerden uit het hoger onderwijs ligt, met uitzondering van de gemeente Groningen, onder het gemiddelde van de referentiegroep. Grote regionale verschillen spelen hierbij een belangrijke rol. Groningen trekt dankzij de aanwezigheid van de Rijksuniversiteit Groningen en meerdere hogescholen veel jongeren aan uit Noord-Nederland.

Leefbaarheid: stabiel, maar geen inhaalslag

De aardbevingsgemeenten voldoen niet aan de hoofdambitie van Nationaal Programma Groningen op het gebied van leefbaarheid. Sinds 2018 is de algemene leefbaarheid per saldo stabiel gebleven en blijft de ontwikkeling achter bij het gemiddelde van de referentiegebieden. Dit hangt grotendeels samen met het langzame tempo waarin de indicatoren van de Leefbarometer veranderen.

Een nadere analyse van de onderliggende indicatoren laat zien dat de aardbevingsgemeenten relatief vaak lagere scores en negatieve trends kennen. Dit betreft onder meer ervaren gezondheid, tevredenheid met de woning en woonomgeving en de kwaliteit van de woning. Schade aan woningen als gevolg van gaswinning speelt hierbij een belangrijke rol. Er is een duidelijke samenhang tussen de omvang van de schade en zowel een lagere ervaren leefbaarheid als een lagere waardering van de leefomgeving.

De tevredenheid met het leven vertoont sinds 2020 een dalende trend, zowel landelijk als provinciaal en lokaal. Deze ontwikkeling valt samen met het begin van de coronapandemie. In de aardbevingsgemeenten ligt de levenstevredenheid structureel lager dan in de referentiegebieden. Relatief lage inkomens- en opleidingsniveaus, in combinatie met de impact van aardbevingsschade op woontevredenheid en ervaren gezondheid, dragen hieraan bij.

Natuur en Klimaat: sterkere daling Living Planet Index dan landelijk

Groningen voldoet momenteel niet aan de hoofdambitie voor Natuur en Klimaat. Sinds 2018 is de Living Planet Index in de provincie sterker gedaald dan het landelijke gemiddelde. De ambitie uit het programmakader is om beter te presteren dan de landelijke ontwikkeling. Er is sprake van een jaarlijkse lichte afname, vooral door de negatieve ontwikkeling van de biodiversiteit in het ecosysteem boerenland. Om de ambitie te realiseren is een trendomslag binnen de programmaperiode noodzakelijk.

Tegelijkertijd zijn er positieve ontwikkelingen op het gebied van klimaatmitigatie. De uitstoot van broeikasgassen per inwoner is sinds de nulmeting duidelijk afgenomen, al ligt de absolute uitstoot nog boven het landelijke gemiddelde. Dit verschil hangt samen met de omvangrijke energieproductie in de provincie. Tussen 2021 en 2022 is de uitstoot in Groningen sterk gedaald, vooral door verduurzaming van de elektriciteitsproductie. Deze daling is sterker dan landelijk. Ook exclusief elektriciteitsproductie is sprake van een duidelijke afname in dezelfde periode, eveneens gunstiger dan de landelijke trend.

4.3 Mate van doelbereik per impactdoelstelling

Naast de ambities richt Nationaal Programma Groningen zich op twee impactdoelstellingen: brede welvaart en imago, waarin gedurende de uitvoering een zichtbare verbetering wordt beoogd.

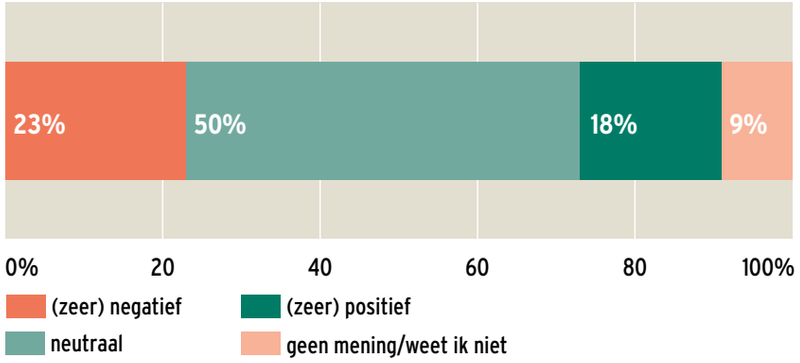
Brede welvaart: positieve ontwikkeling, maar nog geen inhaalslag

Uit de Monitor 2024 blijkt dat de brede welvaart sinds de uitgangssituatie is toegenomen. Tegelijkertijd blijft deze ontwikkeling in vrijwel alle aardbevingsgemeenten en in de provincie als geheel achter bij vergelijkbare gebieden in Nederland. De relatieve positie van Groningen is daarmee verslechterd. Van een inhaalslag is nog geen sprake. Deze uitkomst moet worden bezien in het licht van de gehanteerde indicatoren, die grotendeels betrekking hebben op 2022–2023, een periode waarin Nationaal Programma Groningen nog beperkt op stoom was en de inzet op onder meer leefbaarheid nog in ontwikkeling was.

Het Groninger Panel laat zien dat inwoners verdeeld zijn over de ervaren ontwikkeling van de brede welvaart. Een minderheid ervaart een verbetering, terwijl een groter deel neutraal of negatief oordeelt. Positieve ervaringen hangen vooral samen met de toegenomen werkgelegenheid. Achterblijvende scores op ervaren gezondheid, woontevredenheid en sociale cohesie drukken de brede welvaart.

Nog niet alle inwoners ervaren een positieve ontwikkeling van de brede welvaart

Om te bepalen hoe inwoners de ontwikkeling van de brede welvaart ervaren, is het Groninger Panel gevraagd of zij vinden dat de brede welvaart in de regio zich de afgelopen jaren positief of negatief ontwikkelde. Antwoorden konden worden gegeven op een 5-puntsschaal van zeer negatief tot zeer positief, met de optie 'weet ik niet/geen mening'. De periode 'de afgelopen jaren' is niet nader gespecificeerd; het gaat om een ervaren ontwikkeling, niet om een afgebakende tijdsperiode.



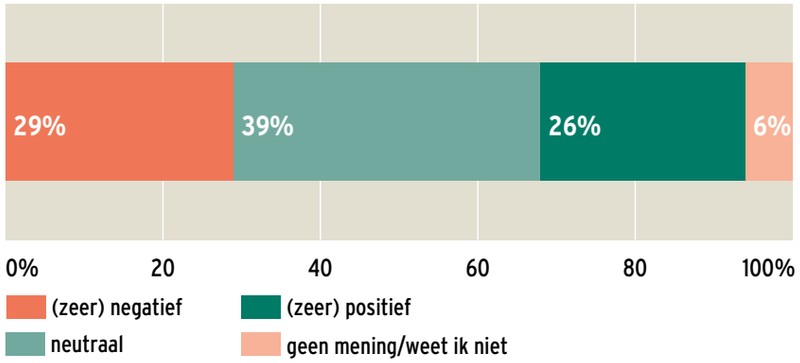
Figuur 1: Antwoorden op de vraag: Vindt u dat de brede welvaart in de regio de afgelopen jaren positief of negatief is ontwikkeld (N=2.344) Bron: Groninger Panel, januari 2025.

Figuur 1 toont dat 18% van de respondenten vindt dat de brede welvaart in de regio in de afgelopen jaren is verbeterd. Een groter aandeel, 23% van de Groningers, geeft aan dat de brede welvaart is verslechterd en 50% beantwoordt deze vraag met 'neutraal'. De resterende 9% gaf aan het niet te weten of geen mening te hebben.

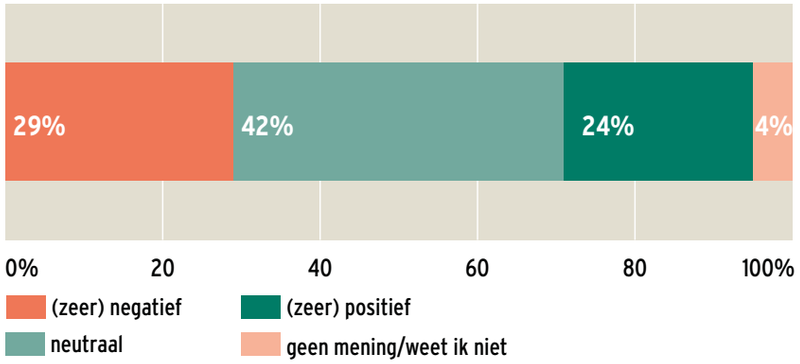
Imago: per saldo geen verbetering

Ook voor het imago is tot op heden geen structurele verbetering zichtbaar. Uit de Monitor 2024 blijkt dat verschillende doelgroepen Groningen in 2024 lager waarderen dan bij aanvang van het programma. Alleen bedrijven buiten de regio geven een hogere waardering dan in 2018. Ook uit het Groninger Panel blijkt een verdeeld beeld onder inwoners.

Uit de monitoring van de imagoscores in de afgelopen jaren, blijkt dat het imago van Groningen in 2023 negatief beïnvloed is door de *Parlementaire enquête aardgaswinning Groningen*. In 2024 is enig herstel zichtbaar. Daarbij valt op dat niet-Groningers de regio vaker spontaan associëren met het einde van de gaswinning. Positieve associaties met studeren, ruimte en groen blijven sterk aanwezig, terwijl de associatie met aardbevingen nog altijd een belangrijke rol speelt.



Figuur 2: Antwoorden op de vraag: Vindt u dat het imago van Groningen de afgelopen jaren positief of negatief is ontwikkeld (N=2.344) Bron: Groninger Panel, januari 2025.



Figuur 3: Antwoorden op de vraag: Vindt u dat uw vertrouwen in de toekomst de afgelopen jaren positief of negatief is ontwikkeld (N=2.344)

Herstel van vertrouwen: geen eenduidige ontwikkeling

Binnen Nationaal Programma Groningen geldt het herstel van vertrouwen onder inwoners als een belangrijke maatschappelijke impact. Deze doelstelling is in het programmakader niet uitgewerkt als een afzonderlijke impactdoelstelling, maar wordt beschouwd als een beoogd neveneffect van de inzet op de vier ambities. Tegen de achtergrond van de aardbevingsproblematiek en langdurige onzekerheid beoogt het programma bij te dragen aan perspectief en vertrouwen in de toekomst. Door te investeren in de kwaliteit van wonen, werken en leven wordt een basis gelegd waarop vertrouwen kan groeien.

Op basis van deze evaluatie kan worden vastgesteld dat nog niet wordt voldaan aan deze impactdoelstelling. Uit het Groninger Panel blijkt dat inwoners verdeeld zijn over de ontwikkeling van hun vertrouwen in de toekomst. Ongeveer een kwart ervaart een toename van vertrouwen, terwijl een iets grotere groep juist een afname ervaart. Daarmee is, net als bij brede welvaart, nog geen eenduidige positieve ontwikkeling zichtbaar.

4.4 Conclusie: huidige doelbereik Nationaal Programma Groningen

Op basis van de voorgaande analyse concluderen wij dat het huidige doelbereik op de ambitie- en impactdoelstellingen nog achterblijft bij de doelen uit het programmakader. De mate van doelbereik verschilt daarbij per doelstelling en tussen gemeenten. Tegelijkertijd laat de regio sinds de start van het programma op meerdere terreinen een positieve ontwikkeling zien. Een daadwerkelijke inhaalslag ten opzichte van vergelijkbare gebieden is echter nog niet gerealiseerd.

Dit beeld vraagt om plaatsing in context. Structurele sociaaleconomische achterstanden die zich over meerdere decennia hebben opgebouwd, laten zich niet binnen enkele jaren volledig wegwerken. Daarnaast wordt de ontwikkeling waarop Nationaal Programma Groningen inzet, in belangrijke mate beïnvloed door externe factoren. Dit is zichtbaar in de monitoring van verschillende indicatoren, zoals imago (invloed van de parlementaire enquête) en het bruto binnenlands product (invloed van inflatie). Ook de doorwerking van de aardbevingsproblematiek blijft van invloed op sociale en leefbaarheidsaspecten en beperkt daarmee het tempo waarin een inhaalslag kan worden gerealiseerd. Tegen deze achtergrond beweegt de regio zich in de gewenste richting, maar vraagt duurzame convergentie met vergelijkbare gebieden om een langere termijn.

5 Doeltreffendheid: mate van doelrealisatie

5.1 Wijze van beoordeling van de mate van doelrealisatie

In hoofdstuk 4 beschreven we het doelbereik van Nationaal Programma Groningen. Daarmee is zichtbaar gemaakt in hoeverre de regio zich ontwikkelt in lijn met de ambities van het programma. In dit hoofdstuk staat de doelrealisatie centraal: de vraag in hoeverre deze ontwikkelingen (mede) kunnen worden toegeschreven aan de inzet van Nationaal Programma Groningen. Het gaat daarbij niet alleen om de richting van trends, maar om de aannemelijkheid van een bijdrage van het programma aan de geconstateerde veranderingen.

De beoordeling van doelrealisatie vraagt om een andere benadering dan de beoordeling van doelbereik. Waar doelbereik vooral cijfermatig wordt vastgesteld, moeten we voor doelrealisatie inschatten in hoeverre veranderingen echt door het programma komen, terwijl er tegelijk veel andere factoren invloed hebben.

In deze fase van de programmaperiode is een robuuste uitspraak over de feitelijke doelrealisatie nog niet mogelijk. Een deel van de indicatoren kent achterlopende peildata en geeft nog geen volledig beeld van recente ontwikkelingen. Daarnaast is tot 1 januari 2025 slechts een beperkt deel van de programmamiddelen besteed en zijn relatief weinig projecten afgerond. Het merendeel bevindt zich nog in uitvoering of is recent gestart. Maatschappelijke en economische effecten manifesteren zich bovendien vaak met vertraging. Daarom kan in deze tussenevaluatie wel een oordeel worden gegeven over het doelbereik, maar nog geen onderbouwde uitspraak over de mate waarin dit doelbereik aan Nationaal Programma Groningen kan worden toegeschreven. Een dergelijke beoordeling is pas in een latere fase mogelijk, wanneer meer projecten zijn afgerond en actuelere gegevens beschikbaar zijn.

Relevantie van de beoordeling van de verwachte doelrealisatie

Hoewel een uitspraak over de feitelijke doelrealisatie nu nog beperkt mogelijk is, kan wel een inschatting worden gemaakt van de verwachte doelrealisatie. Deze inschatting baseren wij op een analyse van de projectenportefeuille in samenhang met de bevindingen over het doelbereik uit hoofdstuk 4.

De projectenportefeuille laat zien welke interventies zijn ingezet, hoe groot ze zijn, waarop ze zich richten en in welke mate ze kunnen bijdragen aan de ambities van het programma. Door deze informatie te koppelen aan de gebieden

waar het doelbereik achterblijft of juist goed ontwikkelt, kan worden bepaald of de huidige inzet logisch aansluit bij de regionale opgaven. Zo biedt de inschatting van de verwachte bijdrage al handvatten voor bijsturing, zonder dat je eerst hoeft te wachten tot alle effecten helemaal zichtbaar zijn.

5.2 Verwachte bijdrage aan de ambitie Economie

Totale inzet op de ambitie economie

De totale projectenportefeuille van Nationaal Programma Groningen bestaat op 1 januari 2025 uit 327 projecten. Van deze projecten verwachten 248 projecten (ongeveer 75%) een effect op de ambitie Economie. Een groot deel van deze projecten richt zich primair op één van de andere ambities en verwacht een neveneffect op de economische ambitie te realiseren. Bij iets meer dan 30% van deze projecten is op basis van de projectaanvraag niet concreet gespecificeerd op welke wijze een economisch effect wordt verwacht[2]. Ongeveer één op de vijf van de 248 projecten is primair economisch van aard, in die zin dat zij direct zijn gericht op het realiseren van economische effecten.

Projecten waarvoor een inhoudelijke onderbouwing beschikbaar is van het specifieke (sub)thema waarop wordt ingezet, richten zich veelal op het creëren, aantrekken of behouden van werkgelegenheid. Van de 34 projecten die een werkgelegenheidseffect voorzien, zijn er slechts zeven primair economisch van aard. De overige projecten zijn primair gericht op andere ambities en verwachten een indirect economisch effect, bijvoorbeeld vanuit de veronderstelling dat investeringen in leefbaarheid, onderwijs of infrastructuur ook bijdragen aan de regionale economie.

De totale omvang van de 248 projecten die een effect op de ambitie Economie verwachten, bedraagt (naar rato van de verwachte bijdrage) circa €417 miljoen. Veel van deze middelen worden ingezet voor het stimuleren van werkgelegenheid of het versterken van het vestigingsklimaat. Op 1 januari 2025 is circa 60% van deze projecten in uitvoering, ongeveer 30% is afgerond en circa 10% bevindt zich in de voorbereidingsfase. De afgeronde projecten betreffen voornamelijk kleinere projecten die primair bijdragen aan de ambitie Leefbaarheid en slechts een beperkt economisch neveneffect verwachten te realiseren.

Specifiek (sub)thema waar door indieners effect wordt beoogd	Aantal projecten dat op het (sub) thema een effect beoogd	Totaal aan toegekende middelen (naar rato van bijdrage aan economie; in miljoen euro)	Totaal aan cofinanciering (naar rato van bijdrage aan economie; in miljoen euro)	Totale omvang (naar rato van bijdrage aan economie; in miljoen euro)
INNOVATIEKRACHT	24	€ 17,0	€ 22,0	€ 39,0
ONDERNEMERSCHAPSKLIMAAT	15	€ 6,6	€ 16,8	€ 23,3
VESTIGINGSKLIMAAT	17	€ 30,1	€ 74,4	€ 104,6
WERKGELEGENHEID	34	€ 35,3	€ 110,4	€ 145,6
NIET SPECIFIEK	79	€ 51,2	€ 53,3	€ 104,5
EINDTOTAAL	248	€ 140,2	€ 276,9	€ 417,0

Tabel 1: Projecten met beoogde inzet op Economie, per subthema

Specifieke inzet op economie

De grootste bijdrage aan de ambitie Economie wordt verwacht van projecten die zich primair en direct op deze doelstelling richten. In deze evaluatie maken wij daarbij onderscheid tussen directe en indirecte effecten:

2 Veelal betreffen dit projecten die totstand gekomen zijn in de beginfase van Nationaal Programma Groningen toen er nog minder specifieke eisen werden gesteld aan de projectaanvragen. Daarnaast betreffen het veel projecten waarvan indieners verwachten dat het project slecht een zeer beperkte bijdrage levert aan de economische ambities van het programma. Hetgeen maakt dat deze bijdrage ook niet nader is gespecificeerd.

- Directe effecten: effecten die rechtstreeks voortkomen uit de kernactiviteiten van een project, zoals extra werkgelegenheid of productiviteitsgroei.
- Indirecte effecten: tweede- of derde-orde effecten, bijvoorbeeld via verbeteringen in leefbaarheid, onderwijs of infrastructuur die op termijn doorwerken in de economie.

Het betreft 48 projecten met een totale investering van €600,9 miljoen, waarvan €180,3 miljoen afkomstig is van Nationaal Programma Groningen. De cofinanciering binnen deze groep is bovengemiddeld hoog, mede door een relatief grote bijdrage van private partijen, wat wijst op betrokkenheid van het bedrijfsleven. Van de 48 projecten zijn er negen afgerond. Ultimo 2024 was 32,5% van de toegekende middelen besteed. Op basis van de projectaanvragen wordt verwacht dat circa 60% van de projecten een direct economisch effect heeft, terwijl bij 40% sprake is van indirecte effecten.

De projecten zijn op basis van de aanvraagformulieren ingedeeld naar inhoudelijk thema. Deze variëren van versterking van industriële en agrofoodsectoren tot de ontwikkeling van de waterstofeconomie, de vrijetijdseconomie en gebiedsontwikkelingen.

Categorie	Aantal projecten	Totale omvang projecten (in miljoen euro)	Bijdrage Nationaal Programma Groningen (in miljoen euro)
AANTAL PROJECTEN	7	€ 186,20	€ 14,40
TOTALE OMVANG PROJECTEN	3	€ 36,40	€ 28,00
(IN MILJOEN EURO)	4	€ 31,40	€ 16,40
BIJDRAGE NATIONAAL PROGRAMMA GRONINGEN	5	€ 101,80	€ 12,10
(IN MILJOEN EURO)	9	€ 26,00	€ 12,20
VERBETERING VAN DE CONCURRENTIEKRACHT VAN HET BREDE MKB	4	€ 21,30	€ 16,40
GEBIEDSONTWIKKELINGEN (CENTRUM- EN DORPSPLANNEN)	11	€ 108,40	€ 24,70
OVERIGE ECONOMISCHE PROJECTEN	5	€ 89,40	€ 55,80

Tabel 2: Categorisering primaire projecten Economie

Voorlopige constateringen over de verwachte bijdrage aan Economie

De economische hoofdambitie van Nationaal Programma Groningen – een sterkere groei van de bruto toegevoegde waarde dan gemiddeld in Nederland – is ambitieus in verhouding tot de schaal van het programma. Met een regionale economie van circa €29 miljard (2023) is de investeringsimpuls vanuit het programma relatief beperkt. Zoals eerder vastgesteld, is hefboomwerking daarom van groot belang. Initiatieven zoals de baanbrekers zijn hier expliciet op gericht, maar hebben tot nu toe slechts in beperkte mate geleid tot substantiële vervolg- of strategische investeringen. Op basis van de huidige investeringsomvang en hefboomwerking mag een bescheiden bijdrage aan de economische hoofdambitie worden verwacht.

Dit betekent echter niet dat de bijdrage betekenisloos is. Impact vraagt vooral om gerichte inzet op thema's waar het grootste verschil kan worden gemaakt. Gezien de schaarste aan arbeid, ruimte en grondstoffen is het van belang dat bedrijven en instellingen in Groningen hun productiviteit sterker verhogen dan gemiddeld. Dit vraagt om investeringen in sectoren met een bovengemiddeld regionaal verdienvermogen, zoals agrofood, industrie en chemie, en om ondersteuning van innovators en het brede mkb bij het creëren van meer waarde. Daarbij is ook een evenwichtige regionale verdeling van economische baten van belang.

Vanuit dit perspectief sluit een groot deel van de economische inzet van Nationaal Programma Groningen aan bij de regionale potentie. Investeringen in vestigingsklimaat, innovatiekracht en vrijetijdseconomie dragen in potentie bij aan een toekomstbestendig economisch fundament. Ook de inzet op de waterstofeconomie kan, onder passende randvoorwaarden, bijdragen aan versterking van de bestaande industrie en aan nieuwe economische activiteiten.

Aandachtspunten

Tegelijkertijd laat de analyse enkele aandachtspunten zien. De inzet op het brede mkb is relatief beperkt, terwijl juist daar kansen liggen voor productiviteitsgroei. Daarnaast gaat een aanzienlijk deel van de middelen naar centrum- en dorpsplannen, die belangrijk zijn voor leefbaarheid maar naar verwachting vooral indirect bijdragen aan de economische hoofdambitie. Ook blijft de investeringsstroom richting de industriële sector achter, terwijl deze sector een relatief grote bijdrage levert aan het regionale verdienvermogen. Daartegenover staat dat een substantieel deel van de middelen is gealloceerd aan de waterstofeconomie, waarvan de concrete economische meerwaarde voor de regio zich nog moet bewijzen.

5.3 Verwachte bijdrage aan de ambitie Leefbaarheid

Totale inzet op de ambitie leefbaarheid

Van de 327 projecten verwachten 286 projecten (circa 87%) bij te dragen aan de ambitie Leefbaarheid. In vergelijking met de andere ambities richt een relatief groot deel van de projecten zich primair op het verbeteren van de leefbaarheid in de regio. Bij ongeveer een kwart van deze 286 projecten is op basis van de projectaanvraag niet concreet uitgewerkt op welke wijze het effect op leefbaarheid wordt gerealiseerd. Dit betreft met name projecten uit de beginfase van het programma en projecten die primair zijn gericht op een andere hoofdambitie, maar daarnaast een bijdrage aan leefbaarheid verwachten te leveren.

Specifiek (sub)thema waar effect wordt beoogd	Aantal projecten dat een effect beoogd	Totaal aan toegekende middelen (naar rato van bijdrage aan leefbaarheid; in miljoen euro)	Totaal aan cofinanciering (naar rato van bijdrage aan leefbaarheid; in miljoen euro)	Totale omvang (naar rato van bijdrage aan leefbaarheid; in miljoen euro)
VERSTERKEN SOCIALE COHESIE EN SAMENLEVEN	47	€ 22,8	€ 13,7	€ 36,6
VERHOGEN VAN DE AANTREKKELIJKHEID VAN DE FYSIEKE LEEFOMGEVING	97	€ 107,1	€ 106,4	€ 213,5
VERGROTEN WELZIJN, WEERBAARHEID EN EIGEN REGIE	50	€ 17,3	€ 12,2	€ 29,4
MEER MENSEN MET EEN GEZONDE LEEFSTIJL EN EEN GEZOND GEWICHT	10	€ 5,1	€ 1,8	€ 6,8
NIET SPECIFIEK	82	€ 39,4	€ 25,2	€ 64,6
EINDTOTAAL	286	€ 191,7	€ 159,3	€ 350,9

Tabel 3: Projecten met beoogde inzet op Leefbaarheid, per subthema

Voor meer dan 200 projecten is uit de projectdocumentatie af te leiden op welk (sub)thema zij primair inzetten om bij te dragen aan Leefbaarheid. Uit tabel 3 blijkt dat deze projecten zich vooral richten op het vergroten van de aantrekkelijkheid van de fysieke leefomgeving. Deze categorie is zowel qua aantal projecten als qua totale investeringsomvang (naar rato van de verwachte bijdrage aan leefbaarheid, inclusief cofinanciering) dominant aanwezig. Dit wordt deels verklaard doordat veel projecten die primair bijdragen aan andere ambities daarnaast een neveneffect op leefbaarheid verwachten via fysieke ingrepen. Het gaat hierbij vaak om gebiedsontwikkelingen, soms in combinatie met de versterkingsopgave. Relatief weinig projecten richten zich primair op het bevorderen van een gezonde leefstijl. Deze projecten zijn doorgaans kleinschalig en kennen beperkte cofinanciering.

Van de 286 projecten die een effect op leefbaarheid beogen, is 53% in uitvoering en was 31% eind 2024 afgerond. De afgeronde projecten zijn vooral afkomstig uit de beginfase van Nationaal Programma Groningen (2019 en 2020).

Specifieke inzet op leefbaarheid

De grootste bijdrage aan de ambitie Leefbaarheid wordt verwacht van projecten die zich primair en direct op deze doel-

stelling richten. Het gaat om 150 projecten waarvoor indieners hebben aangegeven dat zij relatief de grootste bijdrage leveren aan de leefbaarheidsambities van het programma. Deze projecten vertegenwoordigen een totale investering van € 387,3 miljoen, waarvan € 208,5 miljoen afkomstig is van Nationaal Programma Groningen. De cofinanciering is in vergelijking met het portefeuille-gemiddelde relatief laag, wat samenhangt met het overwegend lokale karakter van de projecten en het grote aandeel publieke investeringen in de openbare ruimte.

Eind 2024 was 34% van de toegekende middelen besteed. Op basis van de projectaanvragen wordt verwacht dat circa 85% van deze projecten een direct effect op de leefbaarheid heeft. Dit aandeel is relatief hoog ten opzichte van andere ambities. Bij de overige 15% gaat het naar verwachting om indirecte effecten. Om een eerste beeld te krijgen van de wijze waarop deze projecten bijdragen aan de leefbaarheidsambities, zijn zij op basis van de aanvraagformulieren ingedeeld in vijf categorieën.

Voorlopige constateringen over de verwachte bijdrage aan Leefbaarheid

De leefbaarheidsambitie van Nationaal Programma Groningen is helder: iedere gemeente in het aardbevingsgebied moet op de Leefbaarometer beter presteren dan de gemiddelde ontwikkeling van de referentiegroep. Deze doelstelling is ambitieus, mede doordat de Leefbaarometer is opgebouwd uit structurele en traag veranderende factoren, zoals bevolkingssamenstelling, voorzieningen, woningkwaliteit en veiligheid. Deze factoren ontwikkelen zich over lange perioden en liggen grotendeels buiten de directe beïnvloedingssfeer van het programma. Sinds 2018 zijn de scores daardoor in geen van de Groningse gemeenten zichtbaar gestegen, noch absoluut, noch relatief ten opzichte van vergelijkbare gebieden.

Tegelijkertijd zijn er wel degelijk onderdelen van leefbaarheid waarop binnen de looptijd van het programma gerichte invloed mogelijk is. Nationaal Programma Groningen zet substantieel in op deze beïnvloedbare domeinen, zoals de kwaliteit van de publieke ruimte, ontmoetingsplekken, sociale samenhang, gemeenschapskracht en initiatieven gericht op welzijn, gezondheid en veiligheid. Deze inzet draagt bij aan het lokale leefklimaat en aan de ervaren leefbaarheid van inwoners, ook wanneer structurele indicatoren slechts beperkt meebewegen. Daarmee sluit de programmatische inzet logisch aan bij de onderdelen van leefbaarheid waarop binnen de programmaperiode daadwerkelijk resultaat kan worden geboekt en die voor inwoners direct voelbaar zijn.

Aandachtspunten

De analyse laat daarnaast aandachtspunten zien voor de verdere inzet. De investeringen zijn sterk geconcentreerd op de fysieke leefomgeving, terwijl initiatieven gericht op sociale samenhang, welzijn en gezondheid relatief beperkt blijven. Dit vergroot het risico dat vooral zichtbare ruimtelijke verbeteringen worden gerealiseerd, terwijl onderliggende sociale opgaven minder worden geraakt. Ook is de inzet verdeeld over veel kleinschalige projecten, wat de samenhang en stapeling van effecten op regionaal niveau kan beperken.

Categorie	Aantal projecten	Totale omvang projecten (in miljoen euro)	Bijdrage Nationaal Programma Groningen (in miljoen euro)
VERBETEREN VAN DE LEEFOMGEVING EN DORPSVERNIEUWING	54	€ 192,7	€ 75,9
VERSTERKEN SOCIALE SAMENHANG EN GEMEENSCHAPSKRACHT	7	€ 15,3	€ 5,2
VERBETEREN WELZIJN, GEZONDHEID EN ZORG	29	€ 50,5	€ 32,1
VERBETEREN VEILIGHEID	16	€ 38,8	€ 29,5
VERSTERK EN BEHOUD ERFGOED	44	€ 90,0	€ 65,9

Tabel 4: Categorisering primaire projecten Leefbaarheid (50 projecten met de meeste middelen)

5.4 Verwachte bijdrage aan de ambitie Werken en Leren

De inzet van het programma op Werken en Leren

Van de 327 projecten verwachten 240 projecten (circa 73%) bij te dragen aan de ambitie Werken en Leren. Een groot deel hiervan richt zich primair op één van de andere ambities en verwacht daarnaast een neveneffect op Werken en Leren te realiseren. Bij iets meer dan de helft van deze 240 projecten is op basis van de projectaanvraag niet concreet uitgewerkt op welke wijze dit effect wordt bereikt. Dit betreft vooral projecten die niet primair op Werken en Leren zijn gericht. Ongeveer een derde van de projecten is wel expliciet en primair gericht op deze ambitie en heeft daarmee als hoofddoel een bijdrage te leveren aan Werken en Leren binnen Nationaal Programma Groningen.

Projecten waarvoor een onderbouwing beschikbaar is van het (sub)thema waarop zij primair inzetten, richten zich overwegend op het versterken van de kwantiteit en kwaliteit van het arbeidspotentieel. Van de 60 projecten die hier een effect op verwachten, doen 37 dit als primaire doelstelling.

Specifiek (sub)thema waar effect wordt beoogd	Aantal projecten dat een effect beoogd	Totaal aan toegekende middelen (naar rato van bijdrage aan Werken en Leren; in miljoen euro)	Totaal aan cofinanciering (naar rato van bijdrage aan Werken en Leren; in miljoen euro)	Totale omvang (naar rato van bijdrage aan Werken en Leren; in miljoen euro)
TERUGBRENGEN SCHOOLUITVAL	4	€ 1,9	€ 0,3	€ 2,1
TERUGDRINGEN VAN ARMOEDE EN PROBLEMATISCHE SCHULDEN	13	€ 8,1	€ 4,4	€ 12,5
VERSTERKEN VAN DE AANSLUITING TUSSEN ONDERWIJS EN ARBEIDSMARKT	31	€ 24,0	€ 42,2	€ 66,2
VERSTERKEN VAN DE KWANTITEIT EN KWALITEIT BESCHIKBARE ARBEIDSPOTENTIEEL	60	€ 49,4	€ 53,3	€ 102,7
NIET SPECIFIEK	132	€ 65,9	€ 45,1	€ 111,0
EINDTOTAAL	240	€ 149,3	€ 145,3	€ 294,6

Tabel 5: Projecten met beoogde inzet op Werken en Leren, per subthema

De overige projecten zijn primair gericht op een andere ambitie en leveren een nevenbijdrage aan Werken en Leren.

De totale omvang van de 240 projecten bedraagt, naar rato van de verwachte bijdrage aan de ambitie Werken en Leren, € 294 miljoen. Een belangrijk deel van deze middelen wordt ingezet voor het versterken van het arbeidspotentieel en het verbeteren van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Het merendeel van de projecten (63%) was per 1 januari 2025 in uitvoering. Minder dan 30% was op dat moment afgerond.

Specifieke inzet op Werken en Leren

De grootste bijdrage aan de ambitie Werken en Leren wordt verwacht van projecten die zich primair en direct op deze doelstelling richten. Het gaat om 75 projecten waarvoor indieners hebben aangegeven dat zij naar verhouding de grootste bijdrage leveren aan deze ambitie. Deze projecten vertegenwoordigen een totale investering van € 122,8 miljoen, waarvan € 70,7 miljoen afkomstig is van Nationaal Programma Groningen. De cofinanciering is, vergeleken met het gemiddelde in de portefeuille, relatief laag. Dit hangt samen met een beperkt aandeel private cofinanciering en het relatief grote aandeel projecten uit lokale programma's.

Van de 75 projecten zijn er inmiddels 20 afgerond. Ultimo 2024 was 36,4% van de toegekende middelen besteed. Op basis van de projectaanvragen wordt verwacht dat bij 87% van deze projecten een direct effect op Werken en Leren optreedt. Bij de overige 13% gaat het naar verwachting om tweede- of derde-orde effecten. Om een eerste beeld te krijgen van de wijze waarop en de mate waarin deze projecten bijdragen aan de ambitie Werken en Leren, zijn zij op basis van de aanvraagformulieren nader gecategoriseerd. Daarbij worden vijf categorieën onderscheiden.

Voorlopige constateringen ten aanzien van de te verwachten bijdrage aan Werken en Leren

De hoofdambities op Werken en Leren zijn gericht op een sterkere stijging van de netto arbeidsparticipatie, het besteedbaar huishoudinkomen en het opleidingsniveau dan in de referentiegebieden. De realisatie van deze ambities wordt in belangrijke mate beïnvloed door factoren waarop het programma slechts beperkt kan sturen, zoals landelijke arbeidsmarktontwikkelingen en structurele sociaaleconomische kenmerken. Veel indicatoren volgen dan ook grotendeels nationale trends, waaronder de aanhoudende krapte op de arbeidsmarkt. Daarnaast vragen structurele veranderingen op thema's als arbeidsparticipatie, schooluitval en armoede een langere tijdshorizon, waardoor substantiële effecten binnen de huidige looptijd niet vanzelfsprekend zichtbaar zijn. Een groot deel van de projecten bevindt zich bovendien nog in uitvoering en een deel van de inzet is kleinschalig van aard.

Binnen deze ambitie ligt de nadruk vooral op het versterken van de kwantiteit en kwaliteit van het arbeidspotentieel. Deze projecten hebben aantoonbare waarde voor specifieke doelgroepen, maar de doorwerking op provinciaal niveau blijft vooralsnog beperkt. In relatie tot de hoofdambities valt op dat relatief weinig projecten zich richten op het terugdringen van armoede en schooluitval. Projecten die hierop inzetten zijn doorgaans kleinschalig en kennen een relatief beperkte mate van cofinanciering.

Dit neemt niet weg dat de inzet binnen Werken en Leren betekenisvol is voor specifieke, vaak moeilijk bereikbare doelgroepen. Juist voor deze groepen kunnen projecten op kleinere schaal een duidelijke positieve impact hebben. De diversiteit van doelgroepen vraagt daarbij om maatwerk en om ruimte binnen projecten om te leren en te experimenteren.

Vanuit dit perspectief is het logisch dat veel projecten lokaal en kleinschalig zijn opgezet. Binnen deze projecten zijn innovatieve en werkende aanpakken ontwikkeld die zonder Nationaal Programma Groningen waarschijnlijk niet tot stand zouden zijn gekomen. Het grootste deel van de projecten richt zich op jongeren, scholieren en studenten (34%), gevolgd door projecten gericht op kwetsbare inwoners (20%).

Aandachtspunten

Tegelijkertijd zijn er aandachtspunten die de verwachte bijdrage kunnen beperken. Thema's met potentieel grote impact, zoals het tegengaan van schooluitval en het terugdringen van armoede, krijgen relatief weinig aandacht en worden beperkt opgeschaald. De nadruk ligt vooral op begeleiding en scholing van werkzoekenden, terwijl investeringen aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt achterblijven. Daarnaast is de structurele borging van gezamenlijke inzichten en leerervaringen beperkt, terwijl dit van belang is om de effectiviteit van de portefeuille als geheel te vergroten. Ook de samenhang met andere regionale programma's, zoals het Just Transition Fund, Regio Deals en Elke Regio Telt, is nog beperkt, waardoor kansen voor synergie en gezamenlijke sturing slechts deels worden benut.

Categorie	Aantal projecten	Totale omvang projecten (in miljoen euro)	Bijdrage Nationaal Programma Groningen (in miljoen euro)
ONDERWIJS EN TALENTONTWIKKELING	27	€ 30,7	€ 19,4
ARBEIDSMARKT, SCHOLING EN LEVEN LANG ONTWIKKELEN	18	€ 50,2	€ 30,7
GEZONDHEID, ZORG EN SOCIALE VEERKRACHT	16	€ 17,7	€ 10,6
ECONOMIE, INNOVATIE EN ENERGIE	8	€ 18,9	€ 6,8
LEEFOMGEVING, CULTUUR EN GEMEENSCHAP	6	€ 5,3	€ 3,2

Tabel 6: Categorisering primaire projecten Werken en Leren

5.5 Verwachte bijdrage aan de ambitie Natuur en Klimaat

De inzet van het programma op Natuur en Klimaat

De projectenportefeuille van Nationaal Programma Groningen bestaat per 1 januari 2025 uit 327 projecten. Van deze projecten verwachten 206 projecten (circa 63%) bij te dragen aan de ambitie Natuur en Klimaat. Een groot deel hiervan richt zich primair op één van de andere ambities en verwacht daarnaast een neveneffect op Natuur en Klimaat. Bij iets minder dan de helft van deze 206 projecten is op basis van de projectaanvraag niet concreet uitgewerkt op welke wijze dit effect wordt gerealiseerd. Dit betreft vooral projecten die niet primair op Natuur en Klimaat zijn gericht. Ongeveer één op de vijf projecten is wel expliciet en primair gericht op deze ambitie en heeft daarmee als hoofddoel een bijdrage te leveren aan Natuur en Klimaat binnen Nationaal Programma Groningen.

Projecten waarvoor een onderbouwing beschikbaar is van het (sub)thema waarop zij primair inzetten, richten zich overwegend op klimaatmitigatie. Van de 49 projecten die hier een effect op verwachten, doen 25 dit als primaire doelstelling. De overige projecten zijn primair gericht op een andere ambitie en verwachten via innovatie of isolatie bij te dragen aan emissiereductie.

De totale omvang van de 206 projecten bedraagt, naar rato van de verwachte bijdrage aan de ambitie Natuur en Klimaat, € 283 miljoen. Een groot deel van deze middelen wordt ingezet voor klimaatmitigatie. Deze projecten kennen bovendien een relatief hoge mate van cofinanciering. Eind 2024 was 56% van de projecten in uitvoering, iets minder dan 30% afgerond en bevond het resterende deel zich in de voorbereidingsfase.

Specifiek (sub)thema waar effect wordt beoogd	Aantal projecten dat een effect beoogd	Totaal aan toegekende middelen (naar rato van bijdrage aan Natuur en Klimaat; in miljoen euro)	Totaal aan cofinanciering (naar rato van bijdrage aan Natuur en Klimaat; in miljoen euro)	Totale omvang (naar rato van bijdrage aan Natuur en Klimaat; in miljoen euro)
BIODIVERSITEIT EN NATUURONTWIKKELING	24	€ 19,5	€ 24,4	€ 43,9
CIRCULAIRE ECONOMIE	12	€ 15,1	€ 46,6	€ 61,7
KLIMAATADAPTATIE	22	€ 9,5	€ 5,8	€ 15,3
KLIMAATMITIGATIE	49	€ 32,1	€ 87,3	€ 119,4
NIET SPECIFIEK	99	€ 29,5	€ 13,3	€ 42,8
EINDTOTAAL	206	€ 105,7	€ 177,5	€ 283,1

Tabel 7: Projecten met beoogde inzet op Natuur en Klimaat, per subthema

Specifieke inzet op Natuur en Klimaat

De grootste bijdrage aan de ambitie Natuur en Klimaat wordt verwacht van projecten die zich primair en direct op deze doelstelling richten. Het gaat om 42 projecten waarvoor indieners hebben aangegeven dat zij naar verhouding de grootste bijdrage leveren aan deze ambitie. Deze projecten vertegenwoordigen een totale investering van € 252,1 miljoen, waarvan € 81,5 miljoen afkomstig is van Nationaal Programma Groningen. De cofinanciering is bovengemiddeld en hangt grotendeels samen met de inzet op de waterstofeconomie, waarbij de bijdrage van het programma relatief beperkt is. Het aandeel private cofinanciering bedraagt 19%, wat past bij het maatschappelijke karakter van deze projecten.

Van de 41 projecten zijn er inmiddels 15 afgerond. Ultimo 2024 was 43% van de toegekende middelen besteed. Op basis van de projectaanvragen wordt verwacht dat bij 55% van de projecten een direct effect op Natuur en Klimaat optreedt. Bij de overige 45% gaat het naar verwachting om tweede- of derde-orde effecten. Om een eerste beeld te krijgen van de wijze waarop en de mate waarin deze projecten bijdragen aan de ambitie Natuur en Klimaat, zijn zij op basis van de aanvraagformulieren ingedeeld in zeven categorieën.

Voorlopige constateringen ten aanzien van de verwachte bijdrage aan Natuur en Klimaat

De hoofdambitie voor Natuur en Klimaat is dat de Living Planet Index in Groningen zich gunstiger ontwikkelt dan landelijk. Voor een regionaal programma als Nationaal Programma Groningen is het moeilijk om hierop merkbare invloed uit te oefenen. De belangrijkste bepalende factoren van de Living Planet Index, zoals klimaatverandering, stikstofbelasting, waterkwaliteit en structurele trends in soortenrijkdom, worden grotendeels gestuurd door nationale en internationale ontwikkelingen. Hoewel de portefeuille investeert in biodiversiteit en natuurontwikkeling, bestaat een groot deel van deze inzet uit landschapsontwikkeling. Meer dan de helft van de interventies binnen projecten die primair op Natuur en Klimaat zijn gericht, betreft ingrepen in de fysieke leefomgeving. Deze projecten leveren naar verwachting vooral een bijdrage aan ruimtelijke kwaliteit, maar raken de structurele factoren achter biodiversiteit slechts beperkt. Een direct effect op de Living Planet Index is daardoor niet vanzelfsprekend.

Dit betekent echter niet dat de bijdrage van het programma op dit terrein beperkt is. De ambitie Natuur en Klimaat richt zich breder op een toekomstbestendige leefomgeving. Het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen en fijnstof en het vergroten van de klimaatadaptiviteit zijn daarbij van groot belang. Deze inzet draagt bij aan het leefbaar houden van de regio en aan een economische structuur die minder afhankelijk is van fossiele energie.

Vanuit dit perspectief is het logisch dat een groot deel van de middelen wordt ingezet op klimaatmitigatie, met name door de verduurzaming van industrie en mobiliteit. Dit leidt tot vermindering van emissies en kan op termijn bijdragen aan een gunstiger klimaat, met indirecte effecten op biodiversiteit. Tegelijkertijd versterkt deze inzet de toekomstbestendigheid van de regionale economie. Ook investeringen in klimaatadaptieve landschapsontwikkeling en vergroening van de openbare ruimte dragen bij aan een aantrekkelijker leefklimaat.

Categorie	Aantal projecten	Totale omvang projecten (in miljoen euro)	Bijdrage Nationaal Programma Groningen (in miljoen euro)
VERBETERING VAN BIODIVERSITEIT EN NATUURONTWIKKELING	6	€ 61,6	€ 36,2
NATUUR INCLUSIEVE LANDBOUW	5	€ 8,4	€ 2,6
WARMTETRANSITIE	8	€ 24,8	€ 14,3
STIMULERING VAN DE WATERSTOFECONOMIE	6	€ 138,5	€ 19,4
OPWEK VAN DUURZAME ENERGIE	3	€ 8,9	€ 2,2
VERDUURZAMING VAN DE FYSIEKE LEEFOMGEVING (WONINGEN EN UTILITEITEN)	10	€ 17,3	€ 11,2
OVERIGE PROJECTEN	3	€ 7,7	€ 4,0

Tabel 8: Categorisering primaire projecten Natuur en Klimaat

Aandachtspunten

De analyse laat daarnaast aandachtspunten zien. De landbouwsector, die een groot deel van het Groningse landschap beslaat en een belangrijke rol speelt in biodiversiteit, is voorlopig nog beperkt vertegenwoordigd in de portefeuille. Daarmee blijft sturing op enkele bepalende factoren voor biodiversiteit onderbelicht. Daarnaast gaat een aanzienlijk deel van de middelen naar emissiereductie, waarvan de effecten beperkt zichtbaar zijn. Dit hangt samen met het langetermijnkarakter van deze effecten en met het relatief beperkte aandeel van de regio in mondiale emissies.

5.6 Beoordeling van de verwachte mate van doelrealisatie per impactdoelstelling

De te verwachten bijdrage van het programma aan brede welvaart

Alle projecten binnen Nationaal Programma Groningen dragen bij aan brede welvaart, zij het op uiteenlopende manieren. Omdat veel projecten zich nog in de uitvoeringsfase bevinden, kan de feitelijke bijdrage op dit moment nog niet worden vastgesteld. Op basis van de huidige projectenportefeuille is wel een onderbouwde inschatting mogelijk van de mate waarin de investeringsmix aansluit bij factoren die de brede welvaart versterken of onder druk zetten.

Positief is dat een groot deel van de middelen wordt ingezet op de fysieke leefomgeving. Deze investeringen verbeteren de kwaliteit van wonen en leefomgeving en raken daarmee een factor die in veel Groningse gemeenten een rem vormt op de brede welvaart. Ook de inzet binnen de ambities Werken en Leren en Economie draagt bij aan werkgelegenheid en inkomensperspectief, factoren die de afgelopen jaren aantoonbaar hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van brede welvaart.

Tegelijkertijd wordt binnen de portefeuille relatief beperkt geïnvesteerd in domeinen die juist sterk samenhangen met een lagere brede welvaart, zoals ervaren gezondheid, sociale cohesie en veiligheid. Projecten die zich hierop richten zijn vaak kleinschalig of hebben een indirect karakter, waardoor de kans op zichtbare structurele effecten op provinciaal niveau beperkt is.

Op hoofdlijnen draagt de huidige investeringsmix bij aan meerdere brede welvaartsverhogende aspecten, maar sluit zij minder sterk aan op de factoren die de brede welvaart in Groningen structureel onder druk zetten. Dit kan de potentiële impact van het programma als geheel beperken, mede doordat de inzet op deze domeinen afhankelijk is van regionale en landelijke partners.

De te verwachten bijdrage van het programma aan Imago

Het imago van een regio wordt niet alleen bepaald door feitelijke ontwikkelingen, maar ook door de manier waarop deze worden verwoord en uitgedragen. In dat licht is het positief dat Nationaal Programma Groningen investeert in voorzieningen, leefbaarheid en cultuur. Deze projecten versterken de directe leefomgeving en kunnen daarmee bijdragen aan trots en verbondenheid onder inwoners, belangrijke bouwstenen voor een aantrekkelijk regionaal verhaal.

Daarnaast heeft Nationaal Programma Groningen met de introductie van de Imagomonitor een duidelijke impuls gegeven aan de professionalisering van de regionale marketinginfrastructuur. De Imagomonitor biedt partners de mogelijkheid om structureel en datagedreven aan imagoversterking te werken en vormt daarmee een belangrijke randvoorwaarde voor een meer gerichte en consistente inzet op dit thema.

Tegelijkertijd ontbreekt binnen het programma centrale sturing op samenhang en op het benutten van de inzichten uit de Imagomonitor. Hoewel aanvragers worden gevraagd hun bijdrage aan het imago toe te lichten, worden deze bijdragen onvoldoende verbonden en vertaald naar een herkenbaar overkoepelend narratief. Ook een breed gedragen regionale imagostrategie is nog beperkt verankerd. Hierdoor blijft het potentieel om via de projecten van Nationaal Programma Groningen strategisch bij te dragen aan het provinciale imago vooralsnog grotendeels onbenut.

De te verwachten bijdrage van het programma aan het Toukomstbeeld

Het bestuur heeft verzocht om in de tussenevaluatie in beeld te brengen in hoeverre Nationaal Programma Groningen, op basis van de huidige projectenportefeuille, beweegt richting realisatie van het vastgestelde Toukomstbeeld. Het

Toukomstbeeld vormt de door inwoners geformuleerde visie op Groningen in 2040. Die visie is opgebouwd uit drie domeinen die zich ruwweg richten op:

- het versterken van verhalen, cultuur en identiteit van de provincie
- het koesteren en verbeteren van het Groningse landschap.
- het versterken van het economisch en maatschappelijk fundament.

Zoals eerder vastgesteld, heeft het Toukomstbeeld in de praktijk geen richtinggevende rol gespeeld bij de totstandkoming van de projectenportefeuille. Veel plannen waren al vergevorderd of vastgesteld vóór publicatie van het Toukomstbeeld en er is programmatisch niet expliciet op gestuurd.

Om het verzoek van het bestuur te beantwoorden, zijn de drie domeinen van het Toukomstbeeld in overleg met de opstellers uitgewerkt in twaalf karakteristieken. Vervolgens is op basis van projectdocumentatie beoordeeld in hoeverre projecten hieraan bijdragen. Omdat aanvragers niet verplicht zijn expliciet te beschrijven hoe hun project aansluit op het Toukomstbeeld, is deze beoordeling deels interpretatief van aard.

Binnen het Toukomstprogramma zijn veel middelen ingezet op identiteit, verhalen en cultuur. Gecorrigeerd voor investeringsomvang ligt de grootste verwachte bijdrage echter bij het koesteren en verbeteren van het Groningse landschap. Voor projecten buiten het Toukomstprogramma is de bijdrage beperkter, al volgt de verdeling over de domeinen een vergelijkbaar patroon.

Deze uitkomsten zijn verklaarbaar vanuit het ontbreken van programmatische sturing op het Toukomstbeeld. De bijdrage vanuit de huidige portefeuille is daardoor fragmentarisch en de verdere doorwerking richting 2040 zal naar verwachting beperkt blijven. Tegelijkertijd biedt het Toukomstbeeld een waardevol inhoudelijk kader voor toekomstige programma's, zoals de Sociale Agenda en de Economische Agenda van Nij Begun.

6 AANBEVELINGEN

De tussenevaluatie van Nationaal Programma Groningen heeft nadrukkelijk een lerend karakter. Het programma is nog in volle uitvoering en het aantal afgeronde projecten is beperkt. Daarom richten we ons in deze evaluatie vooral op hoe het programma werkt en welke factoren het toekomstige doelbereik bepalen. De uitkomsten geven handvatten om in de rest van de looptijd gericht bij te sturen.

In deze rapportage beperken wij ons tot aanbevelingen op strategisch programmaniveau. Zij hebben betrekking op keuzes en afwegingen die het programma als geheel raken en die niet op project- of deelprogrammaniveau kunnen worden opgelost. De drie samenhangende aanbevelingen die volgen zijn gericht aan het bestuur van Nationaal Programma Groningen en beogen bij te dragen aan verdere versterking van de doelmatigheid en doeltreffendheid in de resterende uitvoeringsperiode.

AANBEVELING 1

Ontwikkel een samenhangende investeringsstrategie voor de inzet van resterende en terugvloeiende middelen

De huidige wijze van middelen toekennen maakt het lastig om synergie te creëren en de hefboomwerking van Nationaal Programma Groningen te vergroten. Daardoor blijft de totale impact waarschijnlijk kleiner dan nodig. Voor de resterende programmaperiode adviseren wij daarom een samenhangende investeringsstrategie, waarin investeringskeuzes expliciet op elkaar en op andere regionale programma's worden afgestemd. Dit vergroot de kans dat de gezamenlijke inzet meer oplevert dan de optelsom van afzonderlijke projecten of deelprogramma's. Zonder zo'n strategie blijven middelen in belangrijke mate projectgedreven en zijn samenhang en hefboomwerking afhankelijk van initiatief op projectniveau in plaats van bewuste keuzes op programmaniveau.

Bij het opstellen van de investeringsstrategie zijn deze punten belangrijk:

- **De resterende looptijd is beperkt.** Dit vraagt om een gerichte inzet op aanpakken waarvan de effectiviteit aannemelijk of bewezen is. Waar in de eerste fase ruimte was voor experimenten en pilots, ligt nu de nadruk op het benutten van deze ervaringen: het identificeren van werkzame elementen en het, waar kansrijk, opschalen of verbreden daarvan binnen de aardbevingsregio.
- **De financiële context in de regio is gewijzigd.** Sinds de start van Nationaal Programma Groningen kwamen via onder meer de Economische en de Sociale Agenda van Nij Begun en het Just Transition Fund aanvullende middelen beschikbaar. De investeringsstrategie moet hierop aansluiten en een duidelijke keuze maken: versterkt het programma opgaven waarin al wordt geïnvesteerd, of richt het zich op inzet waar minder middelen beschikbaar zijn. Deze keuze is essentieel voor samenhang en impact.
- **De bevindingen over de verwachte bijdrage aan ambitie- en impactdoelstellingen vragen om expliciete benutting.** De evaluatie laat zien dat op sommige domeinen met potentieel grote bijdrage aan de doelstellingen relatief beperkt wordt geïnvesteerd. Een ongelijke spreiding van middelen is niet per definitie problematisch, mits het resultaat van bewuste keuzes. Dit vraagt om per ambitie en impactgebied, gegeven de regionale opgaven en inzet van andere partijen, te bepalen welke inzet het meest kansrijk is. Daarbij is expliciete afweging nodig tussen versterking van bestaande sterke punten en gerichte inzet op structurele achterstanden.

Een programmabrede investeringsstrategie vraagt om een concrete vertaling naar de praktijk. Zij geeft richting aan de ontwikkeling en selectie van initiatieven, bijvoorbeeld via prioritering, samenhangseisen of specifieke inhoudelijke voorwaarden.

Door de investeringsstrategie te verbinden met het beoordelingskader kan de onafhankelijke beoordelingscommissie niet alleen projectkwaliteit beoordelen, maar ook de bijdrage aan samenhang, synergie en hefboomwerking in het programma. Dit voorkomt beoordeling van projecten zonder duidelijke afweging van hun bijdrage aan de gezamenlijke strategische koers.

AANBEVELING 2

Beperk uitvoeringsrisico's door de ondersteuningsinfrastructuur te versterken

De evaluatie laat zien dat in de resterende programmaperiode twee uitvoeringsrisico's de doelmatigheid en doeltreffendheid van Nationaal Programma Groningen kunnen beperken.

1. **Vertragingen beperken de ruimte voor opschaling en herinzet.** Veel projecten lopen vertraging op door stijgende kosten, gebrek aan personeel en capaciteit, complexe opgaven en afhankelijkheid van andere procedures. Deze vertragingen zijn niet uitzonderlijk in vergelijking met andere programma's. In combinatie met de beperkte resterende looptijd verkleint dit de ruimte om succesvolle interventies tijdig bij te sturen of op te schalen. Bovendien kan onderbesteding te laat aan het licht komen, waardoor middelen pas laat opnieuw beschikbaar komen.
2. **De borging van resultaten is onvoldoende verzekerd.** Veel projecten vragen om opvolging of inbedding in bestaande structuren om structurele effecten te realiseren. Wanneer deze borging niet tijdig wordt georganiseerd, bestaat het risico dat resultaten een eenmalig karakter houden en de doorwerking naar de ambities vertraagt of uitblijft.

Om deze risico's te beperken, adviseren wij de ondersteuningsinfrastructuur voor projectuitvoerders in de uitvoeringsfase te versterken. Dit vraagt om een actievere en anticiperende rol van de programmaorganisatie, gericht op faciliteren en ondersteunen zonder verantwoordelijkheden over te nemen. Door signalen over vertraging, onderbesteding en inhoudelijke knelpunten vroegtijdig te bundelen, kan gerichter worden bijgestuurd waar dit het meeste effect heeft.

Concreet kan deze ondersteuning zich onder meer richten op:

- **Het inzetten van een interventieteam met expertise op het gebied van financiën, juridische kaders, projectmanagement en samenwerking.** Dit team kan knelpunten helpen oplossen, waar nodig procedures versnellen, aanvullende landelijke middelen helpen aantrekken en tussentijdse lessen uit projecten benutten. Het doel is niet versnelling als doel op zich, maar het wegnemen van belemmeringen die realisatie, opschaling en tijdige inzet van middelen in de weg staan.
- **Het structureel agenderen van opvolging, opschaling en borging van projectresultaten op programmaniveau.** Dit vraagt van het bestuur actieve sturing in samenhang met andere regionale investeringsagenda's en bestaande institutionele structuren. Het interventieteam kan hierbij ondersteunend optreden.

Hiermee vergroot Nationaal Programma Groningen de kans dat succesvolle interventies tijdig worden doorgezet en duurzaam effect sorteren.

AANBEVELING 3

Versterk het programmatisch lerend vermogen

De evaluatie laat zien dat binnen projecten en programmalijnen van Nationaal Programma Groningen waardevolle leerervaringen worden opgedaan, maar dat deze inzichten nog onvoldoende samenkomen en worden benut op programmaniveau. Leren vindt daardoor vooral ad hoc en gefragmenteerd plaats. Inzichten uit lopende en afgeronde projecten worden niet systematisch verzameld, geduid en verbonden aan strategische keuzes over inzet, fasering en prioritering van middelen. Dit wordt bemoeilijkt door lange doorlooptijden, waardoor resultaten en overdraagbare lessen vaak pas laat beschikbaar komen en beperkt kunnen worden benut voor tijdige bijsturing of opschaling.

Er is de afgelopen jaren geïnvesteerd in monitoring en verantwoording, maar de beschikbare informatie wordt nog weinig gebruikt om actief te sturen. De huidige werkwijze, met meerdere Excel- en spreadsheetoverzichten, is vooral gericht op verantwoording en minder op het integraal verbinden van inhoudelijke voortgang, financiële realisatie en doelbereik. Daardoor wordt het potentieel voor datagedreven sturing en betere strategische keuzes nog niet goed benut.

Wij adviseren daarom het lerend vermogen op programmaniveau expliciet te organiseren door:

- **Een centrale plek te creëren waar leerervaringen uit projecten, monitoring en evaluaties samenkomen en worden geduid;**
- **Een periodieke leer- en reflectiecyclus in te richten waarin deze inzichten worden verbonden aan strategie en uitvoering;**
- **Duidelijke verantwoordelijkheid te beleggen voor het benutten van leerervaringen bij besluitvorming over inzet en prioritering van middelen.**

Het bestaande overleg van programmacoördinatoren kan hierbij worden benut als centrale leerplek, in samenhang met het interventieteam. Door leren niet uitsluitend als projectverantwoordelijkheid te beschouwen, maar als expliciete functie op programmaniveau te organiseren, kan Nationaal Programma Groningen gerichter bijsturen en beter onderbouwde keuzes maken voor de resterende middelen. Dit vergroot de kans op duurzame impact op brede welvaart en imago.

Bijlage A

Methode en verantwoording

De tussenevaluatie van Nationaal Programma Groningen is uitgevoerd door KplusV, Aletta Advies en Sociaal Planbureau Groningen. De evaluatie richt zich op de eerste vijf jaar van het programma (2019–2024) en is opgezet als een lerende evaluatie gericht op oordeelsvorming én verbetering. De werkzaamheden vonden plaats in de periode januari 2025 tot en met februari 2026. Het onderzoek is uitgevoerd binnen het normenkader van Nationaal Programma Groningen, dat door het Algemeen Bestuur is vastgesteld. Dit kader vormt de basis voor de beoordeling van drie hoofdcriteria:

- Doelmatigheid – de mate waarin middelen efficiënt zijn omgezet in prestaties;
- Doeltreffendheid – de mate waarin de inzet van Nationaal Programma Groningen daadwerkelijk heeft bijgedragen aan het realiseren van doelstellingen;
- Impact – de mate waarin het programma bijdraagt aan structurele maatschappelijke veranderingen in brede welvaart en imago.

Het onderzoek is vormgegeven als een lerende evaluatie, waarin analyse en reflectie hand in hand gaan. De aanpak combineert kwantitatieve analyse van de projectenportefeuille met kwalitatieve onderzoeksmethoden zoals interviews, portfolioschouwen en expertsessies.

Opbouw van de evaluatie

De evaluatie kende drie hoofdfasen, voorafgegaan door een voorbereidende nulfase. De verschillende fasen bouwen logisch op elkaar voort: van feitelijke analyse en oordeelsvorming, via validatie en verdieping, naar verklaring en duiding.

Voorbereiding – opbouw en verrijking projectendatabase

Een belangrijke randvoorwaarde voor de evaluatie was de ontwikkeling van een projectendatabase in samenwerking met het programmabureau van Nationaal Programma Groningen. In deze database zijn ruim 300 projecten opgenomen waaraan tot en met eind 2024 middelen zijn toegekend. Dit zijn ruim 300 projecten met informatie over ambities, thema's, doelgroepen, middelen en geografische spreiding. De database diende als primaire bron voor de beoordeling van doelmatigheid en doeltreffendheid en vormde het fundament van de analyse.

De database is opgebouwd op basis van de gegevens die jaarlijks door het programmabureau worden aangeleverd. Daarnaast hebben wij als consortium een coderingsmethode ontwikkeld om de database te verrijken met kenmerken die inzicht geven in de beoogde effecten van de projectenportefeuille. De analyse van deze database – inclusief een eerste rapportage aan het programmabureau en de onafhankelijke beoordelingscommissie – vormde de basis voor de feitelijke oordeelsvorming in Fase 1 van het onderzoek. De exacte en uitgebreide methode voor de opbouw van de database is beschreven in het document Methode opbouw projectendatabase (april 2025).

Fase 1 – Analysefase

De analysefase bestond uit drie bouwstenen:

1. **Deskresearch.** Rapportages, monitors en evaluaties zijn systematisch geanalyseerd en gekoppeld aan het normenkader. Dit leverde een eerste beeld op van de mate waarin normen worden behaald. Zie tevens het overzicht van externe bronnen.
2. **Database-analyse.** Op basis van de verrijkte projectendatabase is onderzocht op spreiding, inzet, voortgang en resultaten. Hiermee is op portefeuille-niveau inzicht verkregen in de verdeling van middelen, de typen projecten en de voortgang per thema. Aanvullend zijn in overleg met de opstellers van het Toukomstbeeld per domein vier karakteristieken onderscheiden die de inhoudelijke lading bepalen, in totaal twaalf karakteristieken. In de projectdocumentatie is vervolgens geïnventariseerd in welke mate projecten bijdragen aan een of meerdere van deze karakteristieken. Omdat aanvragers niet verplicht zijn om expliciet aan te geven hoe hun project bijdraagt aan het Toukomstbeeld, is deze duiding deels gebaseerd op interpretatie door de onderzoekers.
3. **Uitvraag onder inwoners.** Via Groninger Panel is een aanvullende uitvraag uitgevoerd om de perceptie van inwoners te meten over de bekendheid, waardering en ervaren impact van het programma. Aan deze meting deden 2.344 panelleden mee. Dat is ruim voldoende om een betrouwbaar beeld te geven van wat er onder Groningers leeft. Onder de respondenten zijn jongere inwoners van Groningen ondervertegenwoordigd. Daarom passen we een weging toe naar opleidingstype en leeftijd per gemeente, zodat de data een zo goed mogelijk beeld geeft van de inwoners van de provincie.

De gecombineerde resultaten van deze drie onderdelen zijn vastgelegd in een tussenrapport, met een eerste onderbouwd oordeel over de mate waarin Nationaal Programma Groningen voldoet aan de normen van doelmatigheid, doeltreffendheid en impact.

Fase 2 – Beoordelingsfase

In de tweede fase zijn de voorlopige bevindingen uit Fase 1 getoetst, verdiept en gevalideerd. Dit gebeurde in drie sessies met het Dagelijks Bestuur, de begeleidingscommissie en de onafhankelijke beoordelingscommissie. Deze sessies dienden voor:

- Validatie van analyses en oordelen
- Verrijking door bestuurlijke en praktijkervaring
- Vorming van verklarende onderzoeksvragen voor de derde fase

De vragen richtten zich onder meer op opvolging van projecten, oorzaken van vertraging in doorlooptijden, en de verwachte mate van structurele effecten. Voorbeeldvragen betroffen onder meer: In hoeverre worden afgeronde projecten structureel opgevolgd, en is dat nodig om doorlopende effecten te realiseren? Is er sprake van onderbesteding, en wat zijn daarvan de oorzaken? Welke factoren belemmeren de uitvoering van randvoorwaarden zoals toekomstbestendigheid? In welke mate is te verwachten dat de huidige projectenportefeuille leidt tot blijvende maatschappelijke impact?

Fase 3 – Verklarende fase

In deze fase stond verdieping en duiding centraal. Twee onderzoeksmethoden vormden de kern: diepte-interviews en portfolioschouwen.

Diepte-interviews

In september 2025 zijn in totaal 19 interviews gehouden met sleutelfiguren binnen het programma:

- 11 projectleiders
- Programmamanagers en teams van de vijf lokale programma's
- Het provinciale programma
- Het Toukomstteam
- Het programmabureau

De gesprekken richtten zich op verklarende factoren achter succes en belemmeringen. De selectie van projecten en gesprekspartners is gebaseerd op een systematische set van criteria, waaronder:

- Afgeronde projecten om inzicht te verkrijgen in opvolging en inbedding van resultaten.
- Projecten met bekende én onbekende opvolging, voor vergelijking van borging en doorwerking.
- Vertraagde en versnelde projecten, om verschillen in realisatietempo te duiden.
- Projecten met onderbesteding, om oorzaken en gevolgen te analyseren.
- Spreiding over programma's en ambities, zodat representativiteit verzekerd is.
- Variatie in projectomvang, type interventie en mate van cofinanciering, voor een breed en gebalanceerd beeld van de projectenportefeuille.

We spraken met de projectleiders van de volgende 10 projecten: Filosofie op het Vmbo (pilot); Groninger films; Innovatiemotor Groene Energie en Chemie; Tijd voor Toekomst (deel provincie); Bibliotheek op school en Voorleesexpress; JIM-aanpak; Vakland het Hogeland; Werelderfgoed Waddencentrum; Tijd voor Toekomst (deel gemeente Groningen); Dudok aan het Diep

Portfolioschouwen

In oktober 2025 zijn vier thematische portfolioschouwen georganiseerd voor:

- Economie
- Leefbaarheid
- Werken en Leren
- Natuur en Klimaat

Onderzoekers, leden van de beoordelingscommissie en externe deskundigen vormden kleine expertgroepen. Voor Leefbaarheid en Natuur en Klimaat is, vanwege plannings- en beschikbaarheidsredenen, gekozen voor individuele interviews in plaats van groepssessies.

Tijdens de schouwen werden per themalijn de inzet van middelen, de geleverde prestaties en zichtbare en verwachte effecten besproken ten opzichte van de normen. Het doel was te komen tot een gezamenlijk expert-oordeel over de feitelijke inzet van het programma en de verwachte doeltreffendheid en impact. Deze methode bood ruimte voor een onderbouwde, intersubjectieve weging van resultaten en patronen. De verklarende fase resulteerde in een samenhangend beeld van de werkzame mechanismen binnen Nationaal Programma Groningen en leverde de basis voor de conclusies en aanbevelingen in deze rapportage. In alfabetische volgorde zijn de volgende inhoudsdeskundigen betrokken geweest bij de portfolioschouwen:

Deelnemers Portfolioschouw Economie

- W.M.J.M. Bloemen-Bex (Hanzehogeschool Groningen)
- S. Brakman (RUG)
- R. Donkerbroek (Nationaal Programma Gronigen)
- J. van Dijk (SER Noord-Nederland)
- J. Pelle (voorzitter onafhankelijke beoordelingscommissie van Nationaal Programma Groningen)

Deelnemers portfolioschouw Leefbaarheid

- B. B. Bock (WUR, lid van de onafhankelijke beoordelingscommissie van Nationaal Programma Groningen)
- E. A. M. Bulder (Hanzehogeschool Groningen)
- T. Haartsen (RUG)

Deelnemers portfolioschouw Werken en Leren

- T. Ciff (NHL Stenden)
- S. van Lanen (RUG)
- V. A. Venhorst (RUG)
- R. H. Rijnks (RUG)
- G. Swaving (Nationaal Programma Gronigen)
- Deelnemers portfolioschouw Natuur en Klimaat
- J. Lobeek (Natuur- en milieufederatie Groningen)
- P. van der Maas (van Hall Larenstein)
- J.P. van Soest (lid van de onafhankelijke beoordelingscommissie van Nationaal Programma Groningen)
- M. van der Veen (lid van de onafhankelijke beoordelingscommissie van Nationaal Programma Groningen)

Bronnen

Externe bronnen

Andersson Elffers Felix (AEF) (2025). *Lerende evaluatie Toukomst. Tussentijdse evaluatie van Programma Toukomst (2020–2030).* In opdracht van het bestuur van Nationaal Programma Groningen.

Berenschot (2023). *Evaluatie project Roemte.* Evaluatierapport.

Bock, B.B., Ubels, H. (2021). *Toukomst, de dromen en daden van inwoners voor de toekomst van Groningen. Eindrapport evaluatie Toukomstpanel Groningen.* Rijksuniversiteit Groningen.

Consortium KplusV, Sociaal Planbureau Groningen en Aletta Advies (2021). *Methode verdiepende analyse projectenportefeuille Nationaal Programma Groningen.* Oktober 2021.

Consortium KplusV, Sociaal Planbureau Groningen en Aletta Advies (2021). *Uitkomsten verdiepende analyse projectenportefeuille Nationaal Programma Groningen.* Rapportage, november 2021.

Consortium KplusV, Sociaal Planbureau Groningen en Aletta Advies (2022). *Onderzoek, beeld, bevindingen, conclusies en aanbevelingen.* Bijlage bij verdiepend onderzoek projectenportefeuille, 20 januari 2022.

Consortium KplusV, Sociaal Planbureau Groningen en Aletta Advies (2023). *Onderzoek naar executiekracht Nationaal Programma Groningen.* Eindrapportage inclusief casestudies, november 2023.

Onafhankelijke beoordelingscommissie Nationaal Programma Groningen (2022). *Onderzoek, beeld, bevindingen, conclusies en aanbevelingen van de onafhankelijke beoordelingscommissie over de voortgang van Nationaal Programma Groningen.* Brief aan het bestuur van Nationaal Programma Groningen, 20 januari 2022.

Rijksuniversiteit Groningen, Campus Fryslân (2023). *Naar meer dan de som der delen. Aanbevelingen voor de governance van Nationaal Programma Groningen.* Van den Berg, C., Herweijer, M., De Greef, R., De Wolff, C.

Rijksuniversiteit Groningen, Campus Fryslân (2023). *Aan het stuur, voor de regio. Governance-alternatieven voor het Nationaal Programma Groningen binnen de Economische Agenda.* Van den Berg, C., Herweijer, M., De Greef, R., De Wolff, C.

Rijksuniversiteit Groningen, Campus Fryslân (2024). *Baanbrekende missies, slagvaardig bestuurd. Nadere uitwerking van de gelaagde governance-structuur aan de hand van de casus Fascinating.*
Van den Berg, C., Rheinfeld, J.W.A., De Wolff, C.

Gebruik van interne documentatie

Voor deze evaluatie is, naast externe onderzoeken, evaluaties en adviezen, gebruikgemaakt van een omvangrijke set interne documentatie van Nationaal Programma Groningen. Deze interne bronnen zijn geraadpleegd om inzicht te krijgen in de ontwikkeling, inrichting, sturing en uitvoering van het programma in de periode 2019–2024, en om analyses en bevindingen te kunnen plaatsen in hun bestuurlijke en organisatorische context. Daarnaast is gebruikgemaakt van de volledige projectendatabase van Nationaal Programma Groningen en van alle onderliggende projectdocumentatie. De interne documentatie is niet afzonderlijk opgenomen in de literatuurlijst, maar vormt wel een belangrijke empirische basis onder de duiding en conclusies in dit rapport. De geraadpleegde interne documentatie omvat onder meer:

- jaarverslagen van Nationaal Programma Groningen;
- jaarlijkse monitors, uitgevoerd door het consortium KplusV, Sociaal Planbureau Groningen en Aletta Advies;
- interne rapporten, memo's en notities op programma- en projectniveau;
- agenda's, vastgestelde besluitenlijsten en bestuursbesluiten;
- documenten over de inrichting en governance van het programma, waaronder het programmakader, hoofdlijnennotities, regelingen, verdeling van financiële middelen, reglementen en overeenkomsten. Deze documenten zijn essentieel geweest om kwantitatieve analyses te kunnen duiden en om bevindingen te kunnen plaatsen in organisatorische en bestuurlijke context.

Kwaliteit en beperkingen

De database biedt een goed beeld van de totale projectenportefeuille, maar kent ook beperkingen. De karakteristieken van projecten zijn geïdentificeerd en gecodeerd op basis van de aangeleverde projectdocumentatie. We hebben de codering zo veel mogelijk gebaseerd op letterlijke teksten in de aanvragen en zo min mogelijk op eigen interpretatie. We hebben intercoder variabiliteit geborgd en geminimaliseerd door elkaars coderingen te controleren. Omdat de database de projectvoorstellen als uitgangspunt neemt, is de informatie op projectniveau niet altijd actueel. Dit geldt in het bijzonder voor de oudste projecten uit 2019. Ook in de administratie van het programmabureau komen soms discrepanties voor tussen formele registratie en feitelijke voortgang, met name op het gebied van uitgegeven middelen. Tijdens interviews is vastgesteld dat financiële registraties niet altijd synchroon lopen met de feitelijke bestedingen. Deze beperkingen zijn bij de interpretatie van de resultaten expliciet in aanmerking genomen.

De evaluatie combineert kwantitatieve en kwalitatieve bronnen om een zo volledig mogelijk beeld te geven van de voortgang en werking van het programma. Tegelijk erkennen wij dat de complexe context van Groningen maakt dat causale verbanden niet eenduidig vast te stellen zijn. Onze werkwijze is daarom gericht op aannemelijkheid en triangulatie: door verschillende bronnen, perspectieven en methoden te combineren ontstaat een robuust en navolgbaar oordeel.

Bijlage B
Tijdlijnen

Ten behoeve van het rapport over de tussenevaluatie reconstrueerden wij twee tijdlijnen. De eerste tijdlijn betreft interventies gericht op het creëren van samenhang en synergie. De tweede tijdlijn richt zich op interventies gericht op kennisdeling en leren. De tijdlijnen zijn opgesteld op basis van beschikbare formele documentatie, waaronder het programmakader, jaarverslagen, adviezen en evaluaties, en aangevuld met duiding uit gesprekken met betrokkenen. Ze zijn besproken en aangepast naar aanleiding van die besprekingen met het programmabureau.

Tijdlijn 1: interventies gericht op samenhang en synergie

2018

Bestuurlijke intentie en start Nationaal Programma Groningen

In 2018 spreken het Rijk, de provincie Groningen en de Groningse gemeenten in het aardbevingsgebied de gezamenlijke intentie uit om te investeren in het versterken van de brede welvaart en het toekomstperspectief van Groningen. Deze bestuurlijke intentie vormt het startpunt voor Nationaal Programma Groningen. In deze fase worden nog geen formele afspraken vastgelegd over middelen, verantwoordelijkheden of governance, maar wordt wel de basis gelegd voor verdere uitwerking.

5 oktober 2018

Bestuurlijke bekrachtiging en richtinggevende afspraken

Op 5 oktober 2018 vindt in Den Haag een bestuurlijke bijeenkomst plaats waarin de samenwerking rond Nationaal Programma Groningen publiekelijk wordt bekrachtigd. Tijdens deze bijeenkomst worden de eerder ontwikkelde bouwstenen voor het programma besproken en wordt afgesproken om gezamenlijk toe te werken naar een formele bestuursovereenkomst en verdere uitwerking van het programma.

2018-2019

Voorbereidende fase (kwartiermakersfase)

In de periode na de bestuurlijke bijeenkomst van oktober 2018 volgt een voorbereidend traject onder leiding van Maarten van Poelgeest en Frank de Vries. In deze fase wordt gewerkt aan het verder concretiseren van ambities en aan de voorbereiding van de inrichting van Nationaal Programma Groningen. Governance, financiële systematiek en programmatische sturing zijn in deze periode nog in ontwikkeling. Deze fase wordt in latere documenten aangeduid als de kwartiermakersfase. De beschikbare stukken uit deze periode laten zien dat inhoudelijke denkrichtingen en uitgangspunten zijn verkend, maar dat nog geen formele besluitvorming heeft plaatsgevonden. De kwartiermakersfase heeft daarmee het karakter van een voorbereidend en richtinggevend traject, dat de basis vormt voor de formele inrichting van het programma in 2019.

Maart 2019

Bestuursovereenkomst Nationaal Programma Groningen

Op 11 maart 2019 ondertekenen het Rijk, de provincie Groningen en de Groningse gemeenten de Bestuursovereenkomst Nationaal Programma Groningen. Met deze overeenkomst wordt het programma formeel ingericht en worden de startafspraken van oktober 2018 verder uitgewerkt. De overeenkomst legt afspraken vast over doelen, samenwerking, verantwoordelijkheden en de inzet van middelen. Daarnaast wordt vastgelegd dat gemeenten lokale programmaplannen opstellen en dat de provincie thematische programmaplannen ontwikkelt. Ook wordt afgesproken dat in 2019 een programmakader wordt opgesteld en door gemeenteraden en Provinciale Staten zal worden vastgesteld.

Maart 2019

Een programma dat groeit: richtinggevend referentiepunt

Op dezelfde datum wordt *Een programma dat groeit* besproken als document voor de verdere ontwikkeling van Nationaal Programma Groningen. Raden en Provinciale Staten besluiten het document nadrukkelijk niet vast te stellen als formeel kader. In een aanvullende bestuurlijke afspraak wordt vastgelegd dat, om voortgang in 2019 mogelijk te maken en ruimte te houden voor zorgvuldige kaderstelling door raden en Staten, wordt gewerkt met een tijdelijke en lichte toetsingsrichtlijn. Deze richtlijn is gebaseerd op Een programma dat groeit en functioneert in 2019 als richtinggevend referentiepunt voor projectbeoordeling. Daarbij wordt expliciet afgesproken dat deze werkwijze vervalt zodra het programmakader formeel is vastgesteld. Deze keuze markeert een bestuurlijke afweging om voortgang en flexibiliteit te combineren met uitgestelde formele kaderstelling.

September 2019

Vaststelling Programmakader Nationaal Programma Groningen

Op 19 september 2019 stelt het Algemeen Bestuur het *Programmakader Nationaal Programma Groningen* vast. Het programmakader vertaalt de ambities en uitgangspunten van het programma naar een normatief kader voor beoordeling en verantwoording, met samenhang, integraliteit en proportionaliteit als centrale randvoorwaarden. In de maanden daarna wordt het programmakader in 2019 vastgesteld door alle gemeenteraden en Provinciale Staten. In de aanloop naar de vaststelling zijn gemeenteraden en Provinciale Staten actief betrokken bij de totstandkoming van het programmakader. Concepten zijn voorgelegd, zienswijzen zijn opgehaald en verwerkt, waarna het definitieve programmakader ter vaststelling is aangeboden. Met de vaststelling van het programmakader ontstaat formeel een expliciet toetsingskader voor projecten en programma's binnen Nationaal Programma Groningen. Dit kader vormt de inhoudelijke basis voor latere afspraken over governance en financiële inrichting. Tegelijkertijd wordt de wijze waarop het programmakader in de praktijk richting geeft aan programmabrede samenhang nog beperkt ingevuld; de toepassing richt zich in deze fase vooral op individuele projectbeoordeling en verantwoording.

November 2019

Invoering trekkingsrechten en financiële systematiek

Op 4 november 2019 stelt het Algemeen Bestuur het document *Financiële opbouw Nationaal Programma Groningen* vast. In dit document worden de trekkingsrechten uitgewerkt als het centrale mechanisme voor de verdeling en inzet van middelen door gemeenten en provincie. Iedere gemeente en de provincie krijgen daarbij de beschikking over een vooraf vastgesteld budget dat voor hen is gereserveerd. Deze middelen worden pas daadwerkelijk toegekend nadat concrete projecten zijn ingediend en door het bestuur zijn goedgekeurd. Na vaststelling wordt de financiële systematiek besproken met gemeenteraden en Provinciale Staten. De invoering van trekkingsrechten biedt duidelijkheid en voorspelbaarheid over de beschikbare middelen en geeft gemeenten en provincie een hoge mate van autonomie in de uitvoering. Daarmee draagt de systematiek bij aan de uitvoerbaarheid van het programma. Hoewel de trekkingsrechten aansluiten bij de uitgangspunten van het programmakader, functioneren zij primair als financieel verdeelmechanisme. Zij zijn niet ingericht als instrument voor programmabrede prioritering of actieve sturing op samenhang. Als gevolg daarvan wordt een groot deel van de middelen in een vroeg stadium gealloceerd, terwijl de verdere uitwerking van programmatische samenhang en integrale afweging bestuurlijk nog onderwerp van gesprek blijft.

December 2019

Opdracht borging samenhang en governance

In december 2019 geeft het Algemeen Bestuur het Dagelijks Bestuur expliciet opdracht om voorstellen uit te werken voor het borgen van samenhang binnen Nationaal Programma Groningen en het verder inrichten van de governance. Deze opdracht volgt op de vaststelling van het programmakader en de financiële systematiek, en markeert het bestuurlijke besef dat samenhang en programmatische sturing daarmee nog niet vanzelfsprekend zijn geborgd. Het Dagelijks Bestuur wordt gevraagd een uitwerking te maken langs de lijnen visie (inhoudelijke hoofdlijnen en samenhang), slagkracht (structuren en werkwijzen) en betrokkenheid (commitment en inrichting van bestuur en governance), inclusief de rol en inrichting van de onafhankelijke beoordelingscommissie.

Juni 2020

Hoofdlijnennotitie: richtinggevend, maar niet sturend

De Hoofdlijnennotitie is de uitkomst van de bestuursopdracht van december 2019 om samenhang en governance binnen Nationaal Programma Groningen verder uit te werken. In de aanloop naar de vaststelling wordt een conceptnotitie besproken (5 maart 2020), waarin expliciet wordt ingezet op inhoudelijke focus en het sterker verbinden van projecten aan de ambities van het programma. Bij de vaststelling op 29 juni 2020 kiest het Algemeen Bestuur ervoor de Hoofdlijnennotitie nadrukkelijk te positioneren als richtinggevend en inspirerend document, en niet als aanvullend toetsings- of sturingskader naast het programmakader. De vastgestelde versie is ten opzichte van het concept bewust voorzichtiger van toon en positionering. Daarmee biedt de Hoofdlijnennotitie wel een inhoudelijk referentiekader voor samenhang, maar bevat zij geen instrumenten om programmabrede prioritering of herijking af te dwingen.

De feitelijke doorwerking van de Hoofdlijnennotitie blijft beperkt. Dit hangt samen met het moment waarop de notitie verschijnt, wanneer veel programma's en middelen al zijn ingericht, én met de bewuste bestuurlijke keuze om de notitie geen normatieve status te geven binnen de bestaande sturings- en financieringssystematiek.

2019-2021

Toukomst: participatief traject, samenhang en doorwerking

Vanaf de zomer van 2019 wordt Toukomst ontwikkeld als een breed participatief traject waarin inwoners ideeën aandragen voor de toekomst van Groningen. In 2020 vindt de ideevorming, bundeling en beoordeling van ideeën plaats. In 2020 en 2021 werkt het Toukomstpanel deze ideeën uit tot een samenhangend advies en wordt het Toukomstbeeld 2040 opgesteld. Het Toukomstbeeld is expliciet bedoeld als inhoudelijke inspiratie voor de verdere invulling van de ambities van Nationaal Programma Groningen. Binnen Toukomst wordt actief gestuurd op samenhang. Het Toukomstpanel werkt met overkoepelende thema's (Ons Verhoal, Mien Laand, Mit Mekoar) en adviseert over de ideeën niet geïsoleerd, maar in onderlinge samenhang. Daarmee wordt binnen het Toukomsttraject zelf inhoudelijke verbinding aangebracht en toegewerkt naar een gezamenlijk toekomstbeeld. In de praktijk komt het Toukomstbeeld beschikbaar op een moment waarop lokale en thematische programma's en het financiële verdeelmechanisme via trekkingsrechten grotendeels al zijn ingericht. Hierdoor vervult het Toukomstbeeld vooral een inspirerende en legitimerende rol. De samenhang die binnen Toukomst is ontwikkeld, wordt slechts beperkt benut als sturend kader voor programmabrede prioritering of herordening van bestaande keuzes binnen Nationaal Programma Groningen.

Mei 2021

Agendering van doorbraakgericht werken (moonshot-denken)

In mei 2021 levert Jouke de Vries, bestuurslid van Nationaal Programma Groningen en voorzitter van het College van Bestuur van de Rijksuniversiteit Groningen, een inhoudelijke bijdrage in bestuurlijke context waarin het belang van doorbraakgericht en schaalbaar werken wordt benadrukt. In deze bijdrage wordt het zogeheten moonshot-denken geïntroduceerd als denkrichting om complexe maatschappelijke opgaven met meer focus, samenhang en ambitie te benaderen. De bijdrage heeft een agenderend en inspirerend karakter en is gericht op het bestuur van Nationaal Programma Groningen. Er is op dat moment geen sprake van formele besluitvorming of vastlegging. De betekenis van deze stap ligt vooral in het expliciet benoemen van de wens om, aanvullend op de bestaande programmering, te verkennen hoe grotere en meer samenhangende ambities kunnen worden nagestreefd.

Najaar 2021

Start ontwikkeling baanbrekers: opdracht aan het programmabureau

Geïnspireerd door de bijdrage van Jouke de Vries, geeft het Algemeen Bestuur het programmabureau opdracht om de denkrichting rond grotere, samenhangende opgaven verder uit te werken. Deze opdracht markeert de start van de ontwikkeling van de baanbrekers als aanvullende programmatische interventie, gericht op het bundelen van grotere opgaven en het realiseren van structurele doorbraken, aanvullend op de bestaande lokale en thematische programma's. Met deze stap neemt het bestuur inhoudelijk meer richting op focus en schaal, terwijl dit niet goed aansluit bij de bestaande sturings- en financieringssystematiek van trekkingsrechten. De ontwikkeling van de baanbrekers is daarmee systeem-vreemd binnen de oorspronkelijke inrichting van Nationaal Programma Groningen.

2021

Verdiepende analyse projectenportefeuille

In de loop van 2021 wordt een verdiepende analyse uitgevoerd van de bestaande projectenportefeuille van Nationaal Programma Groningen. Deze analyse brengt voor het eerst systematisch in beeld hoe projecten zijn verdeeld over thema's, schaalniveaus en typen interventies. De analyse maakt zichtbaar waar kansen liggen voor meer focus en samenhang in de

inzet van middelen. De analyse wordt uitgevoerd in samenhang met de adviesvraag die het Algemeen Bestuur stelt aan de onafhankelijke beoordelingscommissie over het functioneren van het programma en de mate waarin de ambities worden gerealiseerd. Daarmee vormt de analyse een inhoudelijke basis voor verdere bestuurlijke reflectie op samenhang, schaal en effectiviteit.

Januari 2022

Advies onafhankelijke beoordelingscommissie en wisseling voorzitterschap

In januari 2022 brengt de onafhankelijke beoordelingscommissie haar zelfstandig advies uit aan het Algemeen Bestuur van Nationaal Programma Groningen. De commissie concludeert dat de samenhang binnen de projectenportefeuille, met name op het terrein van economie, werken en leren en biodiversiteit beperkt is. Hierdoor komt het realiseren van de ambities onder druk te staan. De commissie wijst op de noodzaak van meer focus en samenhang in de inzet van middelen, onder meer door het formuleren van een overkoepelende hoofdambitie en bijbehorende sturing.

Januari 2022

Wisseling voorzitterschap Nationaal Programma Groningen

In januari 2022 wordt Johan Remkes benoemd tot voorzitter van Nationaal Programma Groningen. In zijn functieprofiel wordt expliciet benoemd dat, nu de startfase is afgerond en het programma staat, de ambitie van Nationaal Programma Groningen kan worden opgeschroefd. Daarbij wordt gewezen op het belang van aansluiting bij andere nationale en Europese programma's om de totale bestedingsruimte te vergroten en de impact voor het perspectief van Groningen en de Groningers te versterken. In dit licht wordt een trekkersrol voor de voorzitter voorzien.

Het aantreden van Remkes markeert daarmee een fase waarin binnen het bestuur explicieter aandacht ontstaat voor vragen rond focus, schaal en samenhang in de inzet van middelen. Deze inzet wordt verder zichtbaar in de voorzittersbrief die hij na zijn eerste periode publiceert en in de wijze waarop Nationaal Programma Groningen later onder zijn voorzitterschap wordt gepositioneerd in relatie tot Nij Begun en de ontwikkeling van de Economische Agenda. Tegelijkertijd leidt deze verbreding van ambitie niet tot formele aanpassing van de sturings- of financieringssystematiek.

2022–2023

Bestuurlijke verkenning versterking sturing en governance

In de periode 2022–2023 wordt binnen het Algemeen Bestuur verkend of versterking van de governance kan bijdragen aan meer samenhang en bestuurlijke zeggenschap over de inzet van resterende middelen. Deze verkenning sluit aan bij de bevindingen van de onafhankelijke beoordelingscommissie en bij de eerdere signalen uit de verdiepende analyse van de projectenportefeuille. In deze fase leeft de verwachting dat aanpassing van de governance ruimte zou kunnen bieden voor meer programmabrede sturing.

Januari 2023

Governanceadvies RUG Campus Fryslân: Naar méér dan de som der delen

In dit rapport wordt de bestaande governance van Nationaal Programma Groningen geanalyseerd. Het rapport maakt expliciet onderscheid tussen een lokaal gerichte leefbaarheidslogica en een bovenlokale logica gericht op economische en maatschappelijke structuurversterking, en beschrijft hoe deze verschillende logica's uiteenlopende eisen stellen aan sturing, samenhang en programmering. In deze fase wordt binnen het bestuur, en bij de voorzitter in het bijzonder, vooruitgeblikt op een mogelijke verandering van de governance, mede met het oog op meer bestuurlijke zeggenschap over de inzet van

middelen. Deze inzet komt echter niet tot formele aanpassing van de governance, omdat binnen het bestuur onvoldoende draagvlak bestaat om af te wijken van het systeem van trekkingsrechten; gemeenten en provincie willen geen afstand doen van hun bestaande positie.

Oktober 2023

Governanceadvies RUG Campus Fryslân: Aan het stuur, voor de regio

Dit rapport bouwt voort op eerdere governance-analyses, maar richt zich specifiek op de economische agenda. Het verkent governance-opties en introduceert een afwegingskader voor de samenhangende aansturing en uitvoering van grootschalige economische investeringen op regionaal niveau. Omdat inmiddels duidelijk is dat een fundamentele herinrichting van Nationaal Programma Groningen niet haalbaar is en Nij Begun zich aandient als nieuw kader, richt dit adviestraject zich mede op het vervolg en op de Economische Agenda, en niet meer op aanpassing van de governance van Nationaal Programma Groningen zelf.

2023-2024

Landing van baanbrekers binnen het provinciaal programma

De baanbrekers worden uiteindelijk niet ingericht als afzonderlijke programmalijn binnen Nationaal Programma Groningen. Gegeven het systeem van trekkingsrechten en de reguliere verantwoordelijkheden komt de uitvoering terecht binnen het provinciaal programma. Deze landing verloopt niet vanzelfsprekend. De borging van de baanbrekers binnen het provinciaal programma wordt door het Algemeen Bestuur als voorwaarde gesteld bij de toekenning van de laatste trekkingsrechten. Deze voorwaarde wordt vervolgens ingelost met toezeggingen hiertoe.

Juli 2025

Bestuurlijke reflectie en teleurstelling over doorwerking baanbrekers

In het Algemeen Bestuur van 4 juli 2025 wordt teleurstelling uitgesproken over de mate waarin er nog aandacht en 'heilig vuur' is voor de baanbrekers, in verhouding tot de ambitie die het bestuur in 2021 heeft uitgesproken om in te zetten op economische structuurversterking. Daarbij wordt gewezen op de beperkte omvang van de gereserveerde middelen, het belang van gezamenlijk bestuurlijk en ambtelijk commitment en de noodzaak van aanvullend privaat commitment. De spanning tussen bestuurlijke ambitie, uitvoeringspraktijk en verantwoordelijkheidsverdeling blijft daarmee expliciet op de agenda.

Tijdlijn 2: interventies gericht op leren en ontwikkelen

2019

Inrichting programmabureau - focus op uitvoering

In de startfase van Nationaal Programma Groningen ligt de nadruk op het opzetten van de organisatie, processen en subsidieloketten, met als primair doel uitvoering mogelijk te maken. Leren en kennisdeling zijn in deze fase nog geen expliciet georganiseerde onderdelen van de werkwijze, maar ontstaan vooral impliciet in de praktijk van opstart, beoordeling en ondersteuning van projecten.

September 2019

Programmakader: Nationaal Programma Groningen als lerend programma

In het *Programmakader Nationaal Programma Groningen* wordt vastgelegd dat het programma een lerend programma is. Reflectie, kennisontwikkeling en het benutten van ervaringen uit de uitvoering voor bijsturing en kwaliteitsverbetering worden benoemd als uitgangspunt van de werkwijze. De concrete organisatorische invulling van programmabreed leren en kennisdeling krijgt in deze fase echter nog beperkt vorm.

2019-2020

Loketten als vroege leer- en ondersteuningspraktijk

Vanaf 2019 worden met het Loket Leefbaarheid en vanaf 2020 met het Impulsloket initiatiefnemers ondersteund bij het ontwikkelen en indienen van projecten. Deze loketten dragen bij aan individuele leerervaringen en kwaliteitsverbetering van aanvragen. Leren en kennisdeling zijn hierbij echter primair gericht op ondersteuning van afzonderlijke projecten en worden niet programmabreed georganiseerd.

Vanaf januari 2020

Omgevingskwaliteitteam (OKT)

Het Omgevingskwaliteitteam adviseert projecten over ruimtelijke kwaliteit en ontwerp. Het OKT fungeert als inhoudelijk leerinstrument voor individuele projecten. De evaluatie van het OKT levert inzichten op voor verdere professionalisering, die slechts gedeeltelijk programmabreed worden benut.

Vanaf 2020

Onafhankelijke beoordelingscommissie en programmabureau als leerpraktijk

Vanaf 2020 vervult de onafhankelijke beoordelingscommissie een rol in de toetsing van projecten aan de geldende kaders en in het geven van inhoudelijke feedback op aanvragen. Deze terugkoppeling ondersteunt leren en kwaliteitsverbetering op projectniveau. Parallel hieraan ontwikkelt het programmabureau zich tot een centrale uitvoeringsgerichte leeractor. Op basis van ervaringen uit beoordelingen en reviews worden aanvraagformulieren, beoordelingscriteria en processtappen voortdurend aangepast en aangescherpt. Ook het proces voor het doorgeven en beoordelen van wijzigingen in projecten wordt ingericht en meerdere malen vereenvoudigd, meest recent begin 2025. Hetzelfde geldt voor de rapportageverplichtingen, die worden teruggebracht van twee integrale rapportages per jaar naar één inhoudelijke rapportage, aangevuld met een lichtere tussentijdse check.

Vanaf 2020

Deskundigenpool als ondersteunend leerinstrument

Vanaf 2020 wordt een deskundigenpool ingezet om initiatiefnemers en projecten te ondersteunen bij onder meer staatssteunvraagstukken, juridische en financiële aspecten, uitvoeringsvraagstukken en het versterken van samenhang met bestaande initiatieven binnen en buiten het programma. De deskundigenpool draagt bij aan kwaliteitsverbetering en leren op projectniveau. In de praktijk wordt minder gebruikgemaakt van de deskundigenpool dan vooraf werd verwacht. Uit het onderzoek naar executiekracht blijkt dat de ervaringen van gebruikers overwegend positief zijn, maar dat de bekendheid met de reikwijdte van de deskundigenpool beperkt is, waardoor de potentie als breder leer- en versterkingsinstrument niet ten volle wordt benut.

2019–2021

Toukomst als intensieve leerpraktijk

Binnen Toukomst vindt intensief leren plaats over participatie, inhoudelijke afwegingen en procesinrichting. Het Toukomstpanel ontwikkelt gedurende 2020–2021 gezamenlijke beoordelingskaders en reflecteert expliciet op kwaliteit en samenhang. Deze leerpraktijk is sterk en expliciet binnen Toukomst, maar staat grotendeels los van de reguliere programmering en uitvoeringspraktijk van Nationaal Programma Groningen.

April 2021

Eindevaluatie Toukomstpanel

De eindevaluatie van het Toukomstpanel reflecteert op het functioneren van het panel en het leerproces tussen panelleden en initiatiefnemers. De evaluatie laat zien dat binnen Toukomst sprake was van intensief leren en reflectie, maar dat deze leerervaringen slechts beperkt zijn verbonden met de reguliere uitvoering en kennisdeling binnen Nationaal Programma Groningen.

Voorjaar 2021

Start traineeprogramma in aanloop naar capaciteitsproblemen

In het voorjaar van 2021 wordt het traineeprogramma binnen Nationaal Programma Groningen voorbereid en gestart. In juni 2021 constateert het Dagelijks Bestuur, onder meer bij de bespreking van het jaarverslag, dat de uitvoering van projecten achterblijft, mede door de coronacrisis en door structurele capaciteitsproblemen bij gemeenten en provincie. In dat licht worden de inzet van trainees en hun bijdrage aan de uitvoering en aan het versterken van onderlinge uitwisseling expliciet benoemd als onderdeel van de oplossing. Het traineeprogramma heeft een tweeledig doel: het tijdelijk versterken van de uitvoeringscapaciteit bij gemeenten en het programmabureau, en het bevorderen van uitwisseling en kennisdeling tussen de betrokken overheden. Trainees rouleren met opeenvolgende opdrachten tussen verschillende organisaties en ontmoeten elkaar wekelijks. Deze inzet draagt bij aan individuele leerervaringen en netwerkvorming, maar leidt nog niet tot een structureel ingericht leer- en ontwikkelsysteem.

2020–2025

Verkenning projectleiders- en expertpool: herhaald onderzocht, niet structureel ingericht

In de periode 2020–2025 wordt herhaaldelijk verkend of gezamenlijke kennisdeling en professionalisering kunnen worden georganiseerd via een projectleiderspool en een expertpool. Deze verkenningen vinden plaats in verschillende gremia, waaronder de coördinatiegroep en het Algemeen Bestuur. In december 2024 bespreekt de coördinatiegroep opnieuw de ontwikkeling van een projectleiderspool en spreekt af om voor de onderwerpen Tijd voor Toekomst en revitalisering

van bedrijventerreinen de behoefte aan gezamenlijke projectleiders te inventariseren. Uit deze inventarisatie en de daaropvolgende bespreking in het Algemeen Bestuur van 10 februari 2025 blijkt uiteindelijk dat er onvoldoende behoefte bestaat aan een structurele projectleiderspool. De opeenvolgende verkenningen leveren waardevolle inzichten op over randvoorwaarden voor gezamenlijk leren en ondersteuning, maar leiden bewust niet tot een duurzame organisatorische voorziening.

November 2023

Onderzoek executiekracht

Het onderzoek naar executiekracht brengt systematisch in beeld waar knelpunten en verschillen in uitvoeringskracht bestaan tussen gemeenten en projecten. Het onderzoek levert expliciete leerinzichten op over ondersteuning, organisatie en samenwerking en onderstreept de noodzaak van structurele leermechanismen.

Vanaf 2023

Toukomstmiddagen

Binnen Toukomst worden vanaf 2023 informele bijeenkomsten georganiseerd waarin initiatiefnemers kennis en ervaringen uitwisselen. Deze Toukomstmiddagen zijn gericht op interne netwerking, het versterken van samenwerking en leren van elkaar, mede op verzoek van initiatiefnemers. De bijeenkomsten functioneren als werkende leerpraktijk binnen Toukomst, maar zijn niet ingericht als programmabrede leerstructuur voor Nationaal Programma Groningen.

Mei 2024

Bestuurlijke instemming met versterking lerend vermogen

Naar aanleiding van het onderzoek naar executiekracht wordt in mei 2024 een notitie voorgelegd aan het Algemeen Bestuur met voorstellen om het lerend vermogen binnen Nationaal Programma Groningen te versterken. Het Algemeen Bestuur stemt in met deze voorstellen en benadrukt het belang van structurele uitwisseling tussen betrokkenen in de uitvoering. In dit kader wordt opnieuw aandacht gevraagd voor de mogelijkheid van een projectleiderspool.

2024-2025

Projectleidersbijeenkomsten als lichte leerstructuur

Sinds 2024 worden meerdere bijeenkomsten georganiseerd voor projectleiders, gericht op het delen van ervaringen, het bespreken van knelpunten in de uitvoering en het versterken van onderlinge samenwerking. In 2024 vindt één bijeenkomst plaats; in 2025 volgen er drie, waaronder werkbezoeken die door het programmabureau worden georganiseerd in samenwerking met de programmamanager van de ontvangende gemeente. Deze bijeenkomsten functioneren als een lichte, praktijkgerichte leerstructuur. Zij dragen bij aan gezamenlijk leren en reflectie, maar zijn niet vastgelegd als formeel onderdeel van een programmabreed leer- en ontwikkelsysteem.

Februari 2025

Lerende evaluatie programma Toukomst (AEF)

Op verzoek van het Algemeen Bestuur wordt een tussentijdse, lerende evaluatie uitgevoerd naar de werking, voortgang en tussentijdse resultaten van Programma Toukomst. De evaluatie markeert een expliciete poging om leren, reflectie en bijsturing te organiseren en levert concrete lessen op over procesinrichting, begeleiding, governance, monitoring en toekomstbestendigheid binnen Toukomst.

Bijlage C

Opbouw projecten-portefeuille Nationaal Programma Groningen op 1-1-2025

De resultaten in deze bijlage zijn gebaseerd op een projectendatabase die in samenwerking met het programmabureau van Nationaal Programma Groningen is aangelegd. De methode die hieraan ten grondslag ligt, is nader uitgewerkt in een apart document ('Methode opbouw projectendatabase, april 2025'). Vervolgens is er een verdiepende analyse uitgevoerd op de projectenportefeuille van het programma. De resultaten hiervan zijn verwerkt in een rapportage richting het programmabureau en beoordelingscommissie. We beperken ons in deze paragraaf tot een feitelijke weergave van de uitkomsten van de verdiepende analyse van de projectendatabase.

In deze verdiepende analyse is gekeken naar de opbouw en de status van de projectenportefeuille van Nationaal Programma Groningen. Daarbij is eerst ingegaan op de totstandkoming van de projectenportefeuille. Vervolgens is gekeken naar het overzicht van de huidige projectenportefeuille: de omvang van de projectenportefeuille, de verdeling van de middelen, de status van de verschillende projecten, cofinanciering en de opvolging ervan. Hierbij wordt een uitsplitsing naar de 4 ambities gemaakt: Economie, Werken & Leren, Leefbaarheid en Natuur & Klimaat.

De gepresenteerde bedragen in deze bijlage komen voort wat er uit de projectdocumentatie met peildatum 31 december 2024 bekend is. De totalen tellen daardoor niet altijd volledig op, maar de analyse levert op hoofdlijnen wel inzichten over de opbouw van de projectenportefeuille.

	Gereserveerde middelen (€ miljoen)	Toegekende programma-middelen (€ miljoen)	Percentage toegekend	Uitgegeven programma-middelen (€ miljoen)	Percentage uitgegeven
LOKALE PROGRAMMA'S	**369,3**	**238,2**	**64%**	**88,3**	**24%**
GEMEENTE EEMSDELTA	130,7	74,6	57%	28,7	22%
GEMEENTE GRONINGEN	63,9	47,1	74%	11,7	18%
GEMEENTE HET HOGELAND	58,2	37,1	64%	19,3	33%
GEMEENTE MIDDEN-GRONINGEN	80,3	60,7	76%	21,8	27%
GEMEENTE OLDAMBT	34,5	17,3	50%	6,3	18%
GEMEENTE WESTERKWARTIER	1,7	1,5	86%	0,5	29%
PROVINCIAAL PROGRAMMA	**498,7**	**367,2**	**74%**	**95,1**	**19%**
SPECIALE PROGRAMMA'S	**262,2**	**241,3**	**92%**	**134,4**	**51%**
ERFGOED	20,0	20,0	100%	5,0	25%
IMPULSLOKET	10,0	10,0	100%	3,1	31%
LOKET LEEFBAARHEID	10,0	10,0	100%	4,2	42%
OVERIGE PROJECTEN	75,1	75,9	101%	57,4	76%
PROGRAMMA ENERGIEPARTICIPATIE	5,0	5,0	100%	1,8	37%
TOUKOMST	99,8	78,1	78%	20,6	21%
ZORGPROGRAMMA	42,3	42,3	100%	42,3	100%
PROGRAMMABUREAU	49,2	28,2	57%	21,1	43%
ONVOORZIEN (BUDGET AB)	2,7				
EINDTOTAAL	1182,1	874,8	74%	338,9	29%

Tabel C1: Totaaloverzicht middelden gereserveerd, toegekend en uitgegeven. Peildatum 31 december 2024. (bedragen in miljoenen)

Samenstelling huidige projectenportefeuille: overzicht

De verdeling van de middelen

Onderstaande tabel C1 toont de samenstelling van de projectenportefeuille naar programma met peildatum 31 december 2024. De verdeling van de gereserveerde middelen over de programma's komt mede voort uit de interbestuurlijke afspraken die zijn gemaakt in november 2019. Van de totaal gereserveerde middelen ter waarde van circa 1,18 miljard was op de peildatum 74% toegekend aan concrete projecten, met een gezamenlijke omvang van circa 875 miljoen euro. Dit betekent dat halverwege de uitvoering van het programma nog een kwart van de financiering aan projecten of (uitvoerings)programma's toegekend moet worden. Bij de Lokale programma's is tot op heden 64% van het gereserveerde budget toegewezen; bij de Speciale programma's ligt dit aandeel op 92%.

De uitgaven van de middelen ligt voor alle programma's lager. Met name de uitgaven in het provinciaal programma liggen relatief gezien op een lager niveau in vergelijking tot de andere programma's. Van alle toegewezen middelen is 19% van het gereserveerde budget daadwerkelijk uitgegeven. Dit wordt mede verklaard vanuit het feit dat er in 2024 relatief veel middelen voor een aantal provinciale uitvoeringsprogramma's zijn gereserveerd, waarvan de onderliggende projecten nog moeten worden ontwikkeld.

Ontwikkeling van het programma

Op de peildatum 31 december 2024 omvat Nationaal Programma Groningen 327 projecten. Op hoofdlijnen onderscheiden wij een drietal fasen waarin deze portefeuille tot stand is gekomen:

- Fase 1: totstandkoming Nationaal Programma Groningen. Dit betreft 39 projecten die al voorafgaand aan de programmaperiode middelen hebben gekregen. Het gaat met name om leefbaarheids- en versterkingsprojecten onder de speciale (erfgoed, zorg en overig) en provinciale programma's. Bij deze projecten is niet expliciet inzichtelijk gemaakt hoe ze bijdragen aan de doelen van het programma: deze doelen waren op moment van verstrekking niet bekend.
- Fase 2: opstartfase Nationaal Programma Groningen. Dit betreft 37 projecten die zijn gestart tijdens de opstart van het Nationaal Programma Groningen. Anders dan in fase 1 is er nu documentatie over hoe deze projecten bijdragen aan de doelen van het programma. In fase 2 wordt onderscheid gemaakt tussen de periode vóór en na toetsing aan het programmakader; aanvankelijk werd getoetst aan een voorlopige versie met globale doelstellingen.
- Fase 3: huidige situatie. Dit betreft 251 projecten die door de onafhankelijke beoordelingscommissie getoetst zijn aan het programmakader.

De projectdocumentatie (aanvragen, projectplannen en eindverslagen) van projecten uit fasen 1 en 2 is over het algemeen minder specifiek geënt op het programmakader dan die van projecten uit fase 3. In veel gevallen ontbreekt specifieke informatie over beoogde effecten of cofinanciering en voor een aantal projecten ontbreekt een eindverslag.

In projectaanvragen moeten indieners van projecten aangeven hoe de aangevraagde middelen worden verdeeld over een bijdrage aan de vier ambities: Economie, Leefbaarheid, Werken & Leren en Natuur & Klimaat. In elke aanvraag verdeeld de aanvrager 100 punten over deze 4 ambities, zodat inzichtelijk wordt in welke mate een project op de afzonderlijke ambities een effect verwacht.

Omdat in de projectdocumentatie uit fasen 1 en 2 (delen van) deze informatie ontbreekt, is het vaak lastiger om vast te stellen welke effecten indieners verwachten op de ambities van het programma. Momenteel valt 71% van de portefeuille onder fase 3, waarvan de beoogde effecten goed inzichtelijk zijn. Het overzicht van het aantal projecten en de toegekende middelen naar fase staat weergeven in tabel C2.

	Aantal projecten	Toegekende middelen (€ miljoen)	Aandeel in totaal toegewezen
FASE 1: TOTSTANDKOMING TOT MAART 2019	39	109,3	13%
FASE 2A: OPSTART (VOOR TOETSING AAN PROGRAMMAKADER) MAART 2019 TOT DECEMBER 2019	32	68,6	8%
FASE 2B: OPSTART (NA TOETSING AAN PROGRAMMAKADER) DECEMBER 2019 TOT JUNI 2020	5	74,2	8%
FASE 3: HUIDIGE SITUATIE JUNI 2020 TOT 31 DECEMBER 2024	251	623	71%
TOTAAL	327	874,8	100%

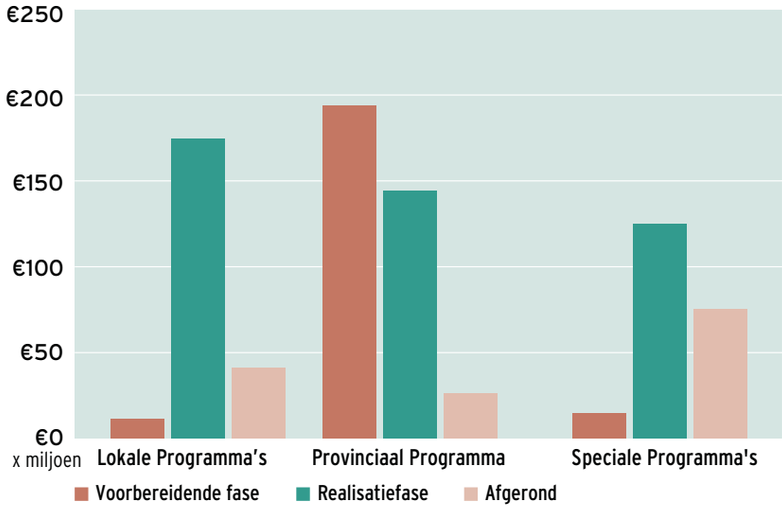
Tabel C2: Overzicht projecten per fase

Uitvoering huidige projectenportefeuille

Status van de projecten in de portefeuille

Voor deze analyse is eerst gekeken naar de fase van uitvoering waarin goedgekeurde projecten zich op 31-12-2024 bevinden (voorbereidend, realisatie of afgerond). We kijken naar de omvang van toegekende middelen aan deze projecten. In figuur C1 is per fase en per type programma in beeld gebracht hoeveel middelen aan de projecten in de betreffende fase zijn toegekend.

De meeste middelen van Nationaal Programma Groningen zijn toegekend aan projecten die zich op 31-12-2024 bevinden in de realisatiefase (51%) of voorbereidende fase (24%). De toegekende middelen aan projecten die op 31-12-2024 zijn afgerond, betreffen met name projecten uit de speciale programma's, omdat deze projecten eerder zijn gestart. Voor 37 projecten is de fase op basis van de projectadministratie onduidelijk.



Figuur C1: Middelen per programma, naar projectfase

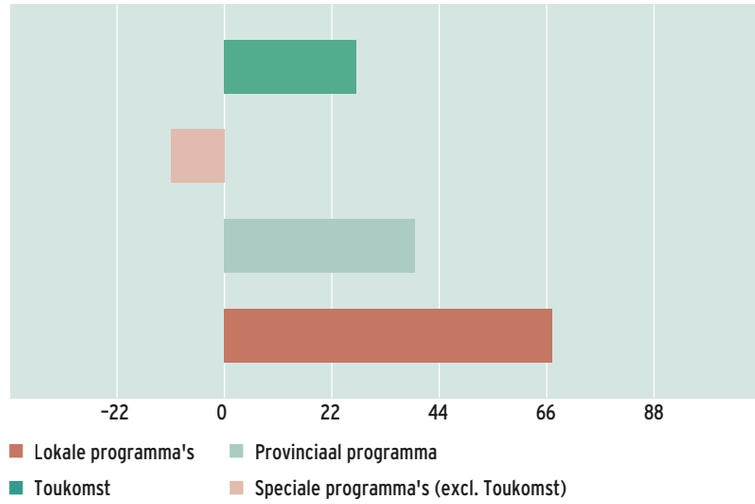
Binnen de lokale programma's zien we een wisselend beeld tussen dat de mate waarin de middelen toegekend zijn aan voorbereidende of afgeronde projecten. Wel zitten de meeste middelen in in de realisatiefase. Dit geldt ook voor de projecten binnen het Toukomstprogramma. Veel middelen die zijn toegekend binnen het provinciale programma is aan projecten die nog in de voorbereidende fase zitten. Dat betekent dat de uitgaven en effecten van deze projecten ook in een later stadium verwacht kunnen worden.

Doorlooptijd van de projecten

Bij het opnemen van een project binnen Nationaal Programma Groningen wordt indieners gevraagd naar een inschatting van een einddatum van het project in kwestie. De doorlooptijd van projecten binnen Nationaal Programma Groningen varieert sterk, afhankelijk van de omvang en de beoogde impact. In sommige gevallen verschuift de geplande einddatum van een project.

De meeste projecten ondervinden vertraging ten opzichte van de oorspronkelijke verwachte planning. Eind 2024 is een gemiddelde verwachte vertraging van 50 weken geconstateerd. Vertragingen variëren per programma, waarbij lokale programma's de grootste uitloop kennen, zie figuur C2. Het provinciale programma en het Toukomstprogramma vertonen een relatief kortere uitloop in doorlooptijd, terwijl speciale programma's gemiddeld hebben ingelopen. Projecten met interventies gericht op verbetering van de fysieke leefomgeving kennen de grootste vertraging, gemiddeld 69 weken, wat vanwege de grote vertegenwoordiging zwaar weegt in de projectenportefeuille als geheel.

De langere doorlooptijd van projecten heeft als gevolg dat de uitgaven binnen Nationaal Programma Groningen achterblijven op de verwachte uitgaven. Omdat actviteiten later worden uitgevoerd, worden middelen ook later besteed. Dit wordt versterkt doordat uitgaven binnen projecten zich, zoals gebruikelijk in dit soort programma's, vaak concenteren in het latere stadium van een project.



Figuur C2: Gemiddeld aantal weken vertraging in doorlooptijd van projecten per programma

Afgeronde projecten

Op de peildatum, 31 december 2024, zijn 97 projecten binnen Nationaal Programma Groningen afgerond. Een behoorlijk aandeel van de afgeronde projecten is totstand gekomen in de eerste fase, waarvan de projectdocumentatie minder specifiek geënt op het programmakader was en soms geen (volledige) eindverslagen zijn. Voor deze projecten is er daardoor minder goed zicht op de beoogde effecten, verdeling van middelen over ambities, uitgaven en opvolging.

Binnen de afgeronde projecten, waar wel zicht is op de beoogde effecten, werd er het meest gericht op de ambitie Leefbaarheid. Voor de afgeronde projecten geldt dat volgens de projectadministratie niet alle toegekende middelen zijn uitgegeven. In totaal is in de afgeronde projecten 71% van de toegekende middelen (circa 142 miljoen) daadwerkelijk uitgegeven.

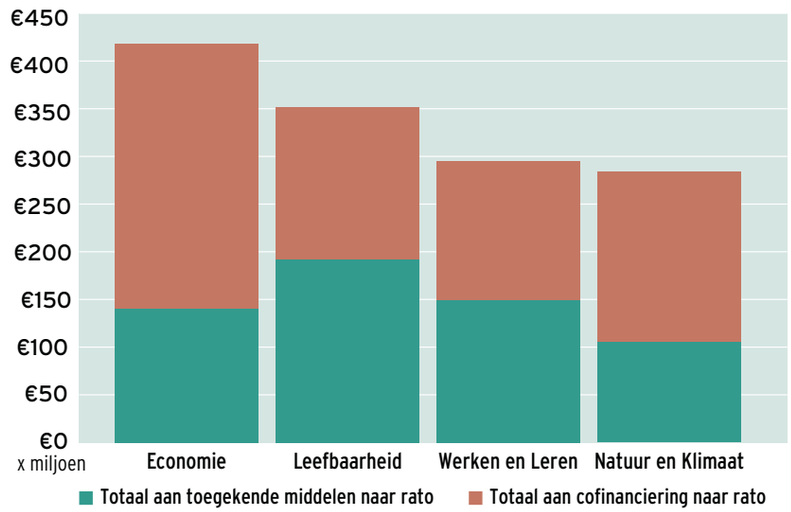
Voor een groot deel (60%) van de afgeronde projecten is niet bekend hoe en of er opvolging van de projecten is. Dit volgt uit het feit dat er geen (volledige) projectdocumentatie is waar dit specifiek in in opgenomen. Van de overige afgeronde projecten is bekend dat het overgrote deel geen vervolg krijgt binnen of buiten Nationaal Programma Groningen. Van de afgeronde projecten is van 6 projecten bekend dat deze opvolging krijgt buiten Nationaal Programma Groningen. Eén project gaat verder als onderdeel van een ander programma en 2 projecten gaan verder als zelfstandig project binnen Nationaal Programma Groningen.

Verdeling van middelen over de vier ambities

Nationaal Programma Groningen werkt aan vier ambities: Economie, Leefbaarheid, Werken & Leren en Natuur & Klimaat. Door de verdeling van punten over de ambities in de aanvragen te volgen wordt er inzichtelijk hoe middelen over de ambities verdeeld zijn. Bij de projectaanvragen van projecten die voor aanvang van de programmaperiode al middelen hadden gekregen, evenals een aantal speciale programma's, ontbreekt deze verdeling. Naast toegekende middelen uit Nationaal Programma Groningen, hebben de meeste projecten ook (een verwachte) cofinanciering vanuit een andere bron opgenomen in de projectaanvraag. Door de toegekende middelen en de verwachte cofinanciering bij elkaar op te tellen is inzichtelijk wat de totale omvang van projecten is. Wanneer we deze totale omvang verdelen over de ambities zoals projectaanvragers zelf hebben opgegeven, krijgen we de totale omvang van projecten per ambitie. Dit staat weergegeven in figuur C3.[3]

Vanuit de toegekende punten door initiatiefnemers is de ambitie Leefbaarheid, met een aandeel van 40% in het

3 De totale omvang van de projectenportefeuille is groter, omdat sommige middelen niet over de ambities zijn verdeeld in de aanvragen.



Figuur C3: Totale omvang projecten (toegekende middelen plus cofinanciering) per ambitie

totaal aantal toegekende punten, het meest bediend. Dit is met name vanuit de Lokale Programma's, waar de andere ambities meer vanuit het provinciale programma worden bediend. Het valt op dat projecten die zich in meerdere mate op Economie richten vaak groter van omvang zijn. Daardoor wordt deze ambitie qua middelen relatief meer bedient dan qua punten. Dit geldt minder voor Natuur & Klimaat, waardoor deze ambitie vanuit programmamiddelen het minst wordt bediend.

Ondanks dat projecten inzetten op meerdere ambities is een deel van de projecten primair gericht op één van de vier programmatische ambities. Dat wil zeggen dat er 40 of meer punten aan die ambitie zijn toegekend. Binnen Leefbaarheid is ongeveer de helft van de projecten ook daadwerkelijk grotendeels gericht op Leefbaarheid. Binnen Economie is echter maar 1 op de vijf projecten een project met een primaire focus op de ambitie.

Bij de verwachte cofinanciering per ambitie valt op dat projecten binnen de ambitie Economie de meeste cofinanciering aantrekken en bij de ambitie Werken en Leren het minste. Als gevolg van cofinanciering is de ambitie Economie qua totale omvang in middelen dan ook het grootst. Natuur & Klimaat maakt met de cofinanciering naar rato ook een inhaalslag wanneer het gaat om totale projectomvang. Meer over de opbouw van verwachte cofinanciering wordt hieronder toegelicht.

Verwachte cofinanciering

Projecten kennen naast een bijdrage uit Nationaal Programma Groningen vaak ook investeringen vanuit andere partijen. In het programmakader is benoemd dat voor de totale projectenportefeuille binnen het Provinciaal programma minstens 50% van de geaggregeerde omvang aan cofinanciering gerealiseerd moet zijn. Er is geen eis op projectniveau Voor projecten binnen de Lokale programma's is hier geen expliciete afspraak over gemaakt en speciale programma's hebben veelal per programma specifieke afspraken gemaakt.

Hieronder (Tabel C3) is per programma de verwachte multiplier, het aandeel projecten dat cofinanciering verwacht en de verwachte bron van cofinanciering inzichtelijk gemaakt. Vanwege de manier van documenteren[4] is er geen uitspraak te doen over de omvang van de bron van cofinanciering. Pas ná afronding is het daadwerkelijk gerealiseerde bedrag aan cofinanciering te bepalen. Tot slot kan het voorkomen dat het bedrag uit cofinanciering gedeeltelijk komt uit Nationaal Programma Groningen zelf.

4 In veel projectaanvragen is de verdeling van cofinanciering over betrokken partijen nog niet inzichtelijk

	Multiplier	Aandeel met cofinanciering	Aandeel met private cofinanciering	Aandeel met cofinanciering semipublieke partij
LOKALE PROGRAMMA'S	**1,8**			
GEMEENTE EEMSDELTA	1,8	41%	16%	31%
GEMEENTE GRONINGEN	1,5	61%	4%	50%
GEMEENTE HET HOGELAND	3,2	72%	17%	44%
GEMEENTE MIDDEN-GRONINGEN	1,3	45%	12%	27%
GEMEENTE OLDAMBT	2,0	56%	31%	56%
GEMEENTE WESTERKWARTIER	1,8	100%	100%	100%
PROVINCIAAL PROGRAMMA	**2,6**	**80%**	**40%**	**63%**
TOUKOMST	**1,3**	**64%**	**34%**	**38%**
SPECIALE PROGRAMMA'S	1,0	-	-	-
TOTAAL	2,0			
TOTAAL (EXCL. OVERIGE SPECIALE PROGRAMMA'S)	**2,2**			

Tabel C3: Overzicht verwachte gerealiseerde cofinanciering per programma ten tijde van peildatum 31-12-2024

Het provinciale programma kent de hoogste mate van cofinanciering, met een multiplier van 2,6. Bij 80% van de projecten in het provinciale programma is sprake van cofinanciering. De 10 projecten binnen dit programma met de hoogste cofinanciering zijn samen al goed voor bijna €450 miljoen euro aan cofinanciering. Dit betreffen enkele projecten binnen industrie, mobiliteit, maar ook het provinciale uitvoeringsprogramma gezondheid en energie. Ondanks het ontbreken van een expliciete eis, realiseren ook lokale programma's cofinanciering, met een gemiddelde multiplier van 1,8.

Projecten binnen Nationaal Programma Groningen verwachten vaker cofinanciering vanuit (semi-)publieke partijen dan vanuit private partijen (respectievelijk 45% en 25%). Dit zegt niets over de bedragen die verworven zijn uit deze bronnen van cofinanciering. Daarnaast vindt cofinanciering het vaakst plaats vanuit de regio. Over het geheel vindt de meeste cofinanciering plaats vanuit regionale partijen. Minder dan 1 op de 5 projecten verwacht cofinanciering van buiten de regio. Het aandeel projecten dat wel cofinanciering ontvangt van buiten de regio is het hoogst voor het provinciale programma (33%).

Bijlage D
Normenkader
5 OKTOBER 2020

Inleiding

Bij evaluatie en monitoring hoort een normenkader, waarin de manier van beoordeling van beleid beschreven wordt. In dit document wordt het normenkader gepresenteerd. Doel van het normenkader is tweeledig:

1. Beoordelen: het normenkader fungeert als meetlat waarlangs Nationaal Programma Groningen geëvalueerd wordt;
2. Signaleren en bijsturen: het normenkader geeft handvatten om naar aanleiding van de jaarlijkse monitoring aandachtspunten te signaleren om waar nodig zo vroeg mogelijk bij te kunnen sturen.

Nationaal Programma Groningen wordt aan de hand van drie normen beoordeeld: doelmatigheid, doeltreffendheid en de impact van het programma. Doelmatigheid (efficiency) is de verhouding tussen de input en output van beleid. Dit betekent dat gekeken wordt naar de geïnvesteerde tijd, middelen en capaciteit en de daarmee gerealiseerde prestaties. Doeltreffendheid (effectiviteit) is de mate waarin de vooraf gestelde doelen van beleid als gevolg van de prestaties van het beleid gerealiseerd worden. Dit betekent dat we niet alleen kijken of de doelen behaald zijn (doelbereik), maar ook naar de bijdrage van het beleid aan het bereiken van de doelen. Beleidsdoelen kunnen immers ook (niet) bereikt worden door externe ontwikkelingen en factoren.

Impact is de uiteindelijk bereikte verandering in de maatschappij als gevolg van beleid. Deze verandering is, naast de doeltreffendheid van beleid, opnieuw afhankelijk van externe ontwikkelingen. Bovendien is de perceptie van betrokkenen en inwoners hierbij van groot belang.

Normenkader

Hieronder zijn de normen verder uitgewerkt. Voor de uitwerking van de normen is het programmakader als leidraad gebruikt. Per norm is aangegeven waar deze haar 'bron' vindt in het programmakader. Een aantal normen is niet expliciet terug te leiden tot het programmakader. Deze normen zijn toegevoegd door het consortium omdat wij van mening zijn dat een doelmatig, doeltreffend en impactvol programma ook aan deze normen dient te voldoen. Tot slot is per norm aangegeven of deze ook deel uitmaakt van de scope van de jaarlijkse monitorings- en evaluatiecyclus. Hierbij moet vermeld worden dat in de periodieke evaluaties Nationaal Programma Groningen langs alle normen zal worden gelegd. Jaarlijks is dit niet voor alle normen haalbaar.

Nationaal Programma Groningen wordt als doelmatig beoordeeld wanneer de projecten die door Nationaal Programma Groningen ondersteund worden leiden tot resultaten die in verhouding staan tot de middelen die geïnvesteerd zijn. Dit wordt getoetst aan de hand van een aantal normen. Nationaal Programma Groningen is doelmatig als:

Nr.	Norm (doelmatigheid)	Bron programmakader	Toevoeging consortium	Jaarlijks of periodiek?
1	Programmadoelen op logische wijze zijn vertaald in projectdoelen	N.v.t.	Ja	Jaarlijks
2	Inwoners uit de aardbevingsgemeenten een aantoonbare rol gespeeld hebben bij het opstellen van lokale programmaplannen in hun gemeente	Participatie (randvoorwaarde)		Jaarlijks
3	Inwoners, gemeenten, bedrijven en organisaties actief betrokken zijn bij het maken van het thematische programmaplan	Participatie (randvoorwaarde)		Jaarlijks
4	Projectaanvragen uit lokale programma's voldoende betrokkenheid en gedragenheid van inwoners, bedrijven en maatschappelijke instellingen uit de betreffende gemeente kennen	Participatie (randvoorwaarde)		Jaarlijks
5	Uitvoering van projecten uit lokale programma's voldoende betrokkenheid en gedragenheid van inwoners, bedrijven en maatschappelijke instellingen uit de betreffende gemeente kent	Participatie (randvoorwaarde)		Periodiek
6	Projecten zich richten op meerdere ambities uit het programmakader	Integraliteit (randvoorwaarde)		Jaarlijks
7	De projectenportefeuille en de toegekende programmamiddelen voldoende verdeeld zijn onder de vier ambities uit het programmakader	Integraliteit (randvoorwaarde)	Ja	Periodiek
8	Geïnvesteerde Nationaal Programma Groningen-middelen en beoogde projectresultaten in gewenste verhouding tot elkaar staan	Proportionaliteit (randvoorwaarde)		Jaarlijks
9	Geïnvesteerde Nationaal Programma Groningen-middelen en gerealiseerde projectresultaten in gewenste verhouding tot elkaar staan	Proportionaliteit (randvoorwaarde)		Periodiek
10	Er sprake is van synergie tussen de verschillende programma's en de onderliggende projecten van Nationaal Programma Groningen	Samenhang (randvoorwaarde)		Jaarlijks
11	Er is voldoende afstemming en uitwisseling tussen de verschillende onderdelen plaatsvindt, waarbij zoveel mogelijk samenwerking en leereffecten tussen de verschillende overheidslagen gerealiseerd zijn	Samenhang (randvoorwaarde)		Periodiek
12	Projecten na afronding een doorlopend effect realiseren	Toekomstbestendigheid (randvoorwaarde)		Periodiek
13	Best practices en faalfactoren actief gedeeld worden en best practices worden opgeschaald (lerend effect)	N.v.t.	Ja	Periodiek
14	Projecten uit het thematische programma ten minste 50% van de totale begroting aan cofinanciering gerealiseerd hebben	Cofinanciering (randvoorwaarde)		Jaarlijks

Nationaal Programma Groningen wordt als doeltreffend beoordeeld wanneer de projecten die door Nationaal Programma Groningen ondersteund worden resultaten genereren die positieve effecten hebben op de vooraf gestelde ambities uit het programmakader en de indicatoren die hieronder hangen. Dit wordt getoetst aan de hand van de volgende normen, waarbij Nationaal Programma Groningen doeltreffend is als:

Nr.	Norm (doelmatigheid)	Bron programmakader	Toevoeging consortium	Jaarlijks of periodiek?
15	De provincie en gemeenten op de indicator(en) per programma-ambitie beter presteren dan de gemiddelde ontwikkeling in de vastgestelde referentiegebieden	Ambities		Jaarlijks
16	De projecten voor de ambitie economie een positief effect hebben op de Bruto Toegevoegde Waarde en dat hierdoor deze indicator in Groningen beter gepresteerd wordt dan het landelijk gemiddelde	Ambities		Periodiek
17	De projecten voor de ambitie natuur en klimaat een positief effect hebben op de Living Planet Index en dat hierdoor op deze indicator in Groningen beter gepresteerd wordt dan het landelijk gemiddelde	Ambities		Periodiek
18	De projecten voor de ambitie leefbaarheid in de gemeenten uit het aardbevingsgebied leiden tot betere prestaties op de Leefbarometer dan de gemiddelde ontwikkeling in de referentiegroepen	Ambities		Periodiek
19	De projecten voor de ambitie werken en leren in de gemeenten uit het aardbevingsgebied leiden tot betere prestaties op de netto-participatiegraad, het gemiddeld besteedbaar inkomen en de uitstroom per opleiding dan de gemiddelde ontwikkeling in de referentiegroepen	Ambities		Periodiek
20	Projecten geen negatieve neveneffecten hebben op ambities uit het programmakader waarop deze projecten niet gericht zijn	Integraliteit (randvoorwaarde)		Periodiek
21	Er sprake is van synergie tussen de verschillende programma's en resultaten van projecten van Nationaal Programma Groningen	Samenhang (randvoorwaarde)		Periodiek

→ Nationaal Programma Groningen heeft voldoende impact wanneer het leidt tot een feitelijke verbetering van de Brede Welvaart en het imago van Groningen en wanneer relevante partijen een verbetering van de Brede Welvaart en het imago ervaren. Dit wordt getoetst aan de hand van de volgende normen, waarbij Nationaal Programma Groningen voldoende impact heeft als:

Nr.	Norm (doelmatigheid)	Bron programmakader	Toevoeging consortium	Jaarlijks of periodiek?
22	Binnen de provincie en gemeenten een verbetering van de Brede Welvaart wordt gerealiseerd	Ambities		Jaarlijks
23	De inwoners van Groningen een positieve ontwikkeling van de Brede Welvaart ervaren	Ambities		Periodiek
24	De eventuele verbetering van de Brede Welvaart is toe te schrijven aan de inzet vanuit Nationaal Programma Groningen	Ambities		Periodiek
25	Binnen de provincie en gemeenten een verbetering van het imago van Groningen wordt gerealiseerd	Ambities		Jaarlijks
26	Inwoners van Groningen, bedrijven van binnen en buiten de provincie en bezoekers van de provincie een verbetering van het imago ervaren	Ambities		Periodiek
27	De eventuele verbetering van het imago toe te schrijven is aan de inzet vanuit Nationaal Programma Groningen	Ambities		Periodiek
28	Het vertrouwen van inwoners van Groningen in de toekomst is toegenomen	N.v.t.	Ja	Periodiek
29	De eventuele verbetering van het vertrouwen is toe te schrijven aan de inzet vanuit Nationaal Programma Groningen	N.v.t.	Ja	Periodiek

Dit normenkader fungeert als uitgangspunt voor de monitoring en evaluatie van Nationaal Programma Groningen. Bij materiële wijzigingen in de aard of opbouw van Nationaal Programma Groningen, zal het consortium samen met het programmabureau beoordelen of het normenkader gewijzigd dient te worden. Naar aanleiding van de oplevering van het Toekomstvisie 2040 zal in ieder geval een herbeoordeling van het normenkader plaatsvinden.

Colofon

© 2026

ONDERZOEK EN TEKST

KplusV

Sociaal Planbureau Groningen

Aletta Advies

ONTWERP

Peter Boersma