Berenschot

# Verkenning en advies governance Economische Agenda

***Simpel en slagvaardig***

16 januari 2025

Roeland Stolk en Sofie Dreef

Openbaar

# Inleiding (1/3)

Geachte lezer,

Wij zijn door kwartiermaker Jacob Klompien gevraagd om te **verkennen** hoe de aansturings- en uitvoeringsstructuur voor de Economische Agenda eruit zou kunnen zien. Daarnaast is ons gevraagd om op basis van die verkenning en eigen inzichten een klip en klaar **advies** te geven. Daartoe hebben wij een ronde gemaakt langs de betrokken bestuurders. Ook hebben we gesproken met stakeholders vanuit de ondernemers en kennisinstellingen. Tot slot hebben we met de staatsecretaris gesproken en top-ambtelijk met de betrokken ministeries van gedachten gewisseld. Voordat we tot de verkenning en het advies overgaan, hechten we aan de volgende opmerkingen:

1. Bijna alle betrokkenen geven aan dat ze één gezamenlijke structuur wensen voor alle economische inspanningen. Dat betekent niet per definitie dat alle bestaande structuren moeten worden opgeheven, maar het moet ten minste helder zijn hoe verschillende structuren zich tot elkaar verhouden en hoe zij elkaar versterken.

2. Een groot deel van de betrokkenen geeft aan dat ze onder de voorgestelde structuur ook de sociale agenda willen organiseren, vanwege de inhoudelijke samenhang tussen beide agenda's. Een minderheid van de gesprekspartners zou ook de herstelactiviteiten onder deze structuur willen brengen.

# Inleiding (2/3)

3. In ieder gesprek gaven de betrokkenen aan niet over governance te kunnen spreken, zonder dat scherp is *waarop* die governance inhoudelijk moet gaan sturen. Ze wensen meer inhoudelijke scherpte daarop voordat de governance precies wordt ingevuld.

4. Er is geen algehele consensus onder de gesprekspartners. Wel over de richting, niet over de precieze invulling. De meeste gesprekspartners verzochten ons om niet te zoeken naar een compromis, maar om vanuit expertise scherp te adviseren. Ook vroegen ze ons om onze afwegingen daarbij expliciet te maken.

5. Bijna iedereen gaf ons mee dat er in Groningen beperkt sprake is van een constructieve samenwerkingscultuur en verzocht ons ook daarover te adviseren.

Vanwege deze verzoeken adviseren wij iets breder dan onze opdracht over de governance voor de Economische Agenda alleen. We benadrukken dat de verkenning alle opvattingen weerspiegelt, maar dat het advies van onszelf is. Ons advies is gebaseerd op inhoudelijke expertise, maar we houden ook rekening met draagvlak.

# Inleiding (3/3)

Tot slot: er ligt een grote en terechte kans voor het structureel versterken van de regio. Het verzilveren daarvan eist inhoudelijke scherpte, goede onderlinge verhoudingen en een gedisciplineerde aansturing. We denken dat deze structuur dit stimuleert, maar geen enkele governance kan dit afdwingen. Het blijft mensenwerk. Investeren in de inhoud én elkaar is de belangrijkste aanbeveling die daarvoor te geven is.

We vonden het een eer om dit traject te mogen uitvoeren en wensen jullie veel succes.

Met vriendelijke groet,

Roeland Stolk en Sofie Dreef

VERKENNING EN ADVIES GOVERNANCE ECONOMISCHE AGENDA

# Inhoudsopgave

Aan de orde komt:

**Het advies**

1. De gehanteerde uitgangspunten
2. De kern van ons advies

**De verkenning en nadere uitwerking van het advies**

1. Doelen van de samenwerking
2. Algemene noties over de governance
3. Het openbaar lichaam
4. De stichting
5. De uitvoering
6. Inzetten op een constructieve samenwerkingscultuur

We sluiten af met een advies over het vervolgproces.

# Het advies

Openbaar

# Uitgangspunten (1/3)

Uit de gesprekken en algemene inzichten over samenwerking destilleren we de volgende uitgangspunten voor de governance van de Economische Agenda:

1. Groningen en Noord-Drenthe lijkt een groot gebied, maar is dat in economisch opzicht niet. Er is geen eenduidig economisch ecosysteem en er is veel concurrentie binnen en buiten Nederland. Om de economische structuur daadwerkelijk te versterken, is het daarom belangrijker om een paar dingen heel erg goed te doen, dan om heel veel dingen redelijk te doen.

2. De middelen voor de versterking van de economische structuur moeten worden besteed aan activiteiten die bijdragen aan de regionale brede welvaart, maar moeten op zichzelf wél een duidelijk economisch oogmerk hebben. Dat betekent dat het geld niet mag worden gebruikt voor de financiering van reguliere taken of om financiële tekorten mee aan te vullen.

3. Er zijn eenduidige en gedisciplineerde keuzes nodig voor de besteding van de middelen. Bestuurlijk geruzie en korte termijn fixaties zijn de grootste bedreiging. De governance moet stimuleren dat dit niet gebeurt.

Openbaar

# Uitgangspunten (2/3)

4. Vanuit de governance moet zowel gestuurd worden op doelstellingen voor de lange termijn als dat er ruimte moet zijn om flexibel in te springen op onverwachte kansen.

5. Er moet politiek-bestuurlijke kaderstelling én verantwoording plaatsvinden over het uitgeven van deze publieke middelen. Dat mag niet worden “uitbesteed’’ aan anderen.

6. Besluitvorming over de toekenning van middelen moet geschieden binnen de politiek-bestuurlijke kaders, maar mag niet te politiek ingegeven zijn.

7. De governance moet zo eenvoudig mogelijk zijn. Hij moet in normale taal uitlegbaar zijn aan burgers, ondernemers en politici.

8. Er mogen niet *meerdere* structuren zijn waarmee op (ongeveer) *hetzelfde* wordt gestuurd.

Openbaar

# Uitgangspunten (3/3)

9. Alle overheden –ook de waterschappen- dienen betrokken te zijn. Het gaat immers om het geheel van Groningen en Noord-Drenthe. De governance mag niet gedomineerd worden door de provincie Groningen en de gemeente Groningen. Samenwerking is echte samenwerking. Dat moet in governance tot uitdrukking komen.

10. De ereschuld én de inhoud van economische ontwikkeling vereisen dat het Rijk en de overheden in Groningen en Noord-Drenthe nauw met elkaar samenwerken, in gelijkwaardige verhoudingen.

11. Tot slot hebben wij ons advies getoetst aan de door de RUG opgestelde afwegingscriteria: democratische inbedding, betrokkenheid Rijk, triple helix, functiescheiding en stabiliteit. Het criterium risicodeling laten we buiten beschouwing, omdat we adviseren om gefaseerd te bouwen aan een governance voor de Economische Agenda en de structuur voor de daadwerkelijke uitvoering van projecten en programma’s te laten volgen uit de inhoud van de agenda.

Openbaar

B

VERKENNING EN ADVIES GOVERNANCE ECONOMISCHE AGENDA

# Onze afwegingen in één pagina

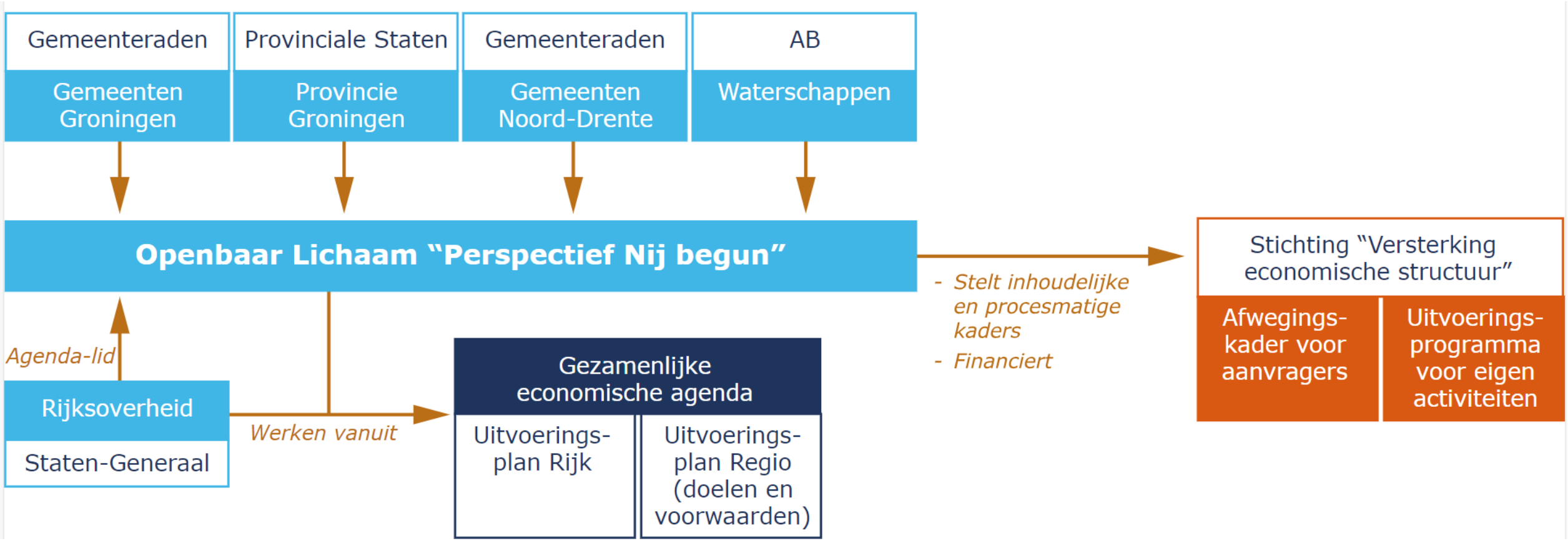
Iedere adviseur kan met vele (sub)varianten voor governance op de proppen komen, met allerlei voor- en nadelen. Juridisch is er veel mogelijk. Met de uitgangspunten in de hand zijn wij tot een voorstel gekomen. Daarbij hebben we op hoofdlijnen de afslagen in het schema ter rechterzijde genomen. Dat zijn naar ons inzicht de belangrijkste alternatieven.

- Keuze 1: Zowel vanuit *expertise* als vanuit *draagvlak* verdient een gezamenlijke vorm de voorkeur.
- Keuze 2: Het is juridisch duidelijk én gedragen dat de vorm van het openbaar lichaam daar het beste bij past. Omdat het Rijk een eigenstandige verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van de Economische Agenda, is ons advies aan het Rijk om niet formeel deel te nemen aan het openbaar lichaam, maar om als agenda-lid wel nauw betrokken te zijn.
- Keuze 3: Hierover lopen de meningen uiteen. Een meerderheid wil dat de keuzes binnen de politieke doelen en kaders worden gemaakt door de overheden, bedrijven en kennisinstellingen samen. Dat kan op verschillende manieren. Wij adviseren een stichting, omdat dit de maatschappij een actieve rol geeft, keuzes depolitiseert en zorgt voor langjarige continuïteit. Voor deze optie is bovendien het meeste draagvlak.

We adviseren de rest van de governance nog niet in te vullen, maar afhankelijk te maken van de nog te maken inhoudelijke keuzes. In de sheets hierna leest u hoe dit er concreet uitziet.

VERKENNING EN ADVIES GOVERNANCE ECONOMISCHE AGENDA

# De voorgestelde governance in één figuur



# Samenvatting advies (1/10)

1. Alle bestuurders geven aan langjarig een economische structuur te willen organiseren. Over hoe dat te doen is internationaal en nationaal veel bekend. In de kern eist dit dat de volgende drieslag op orde is:
   - *Een economische theorie*: Hoe stimuleert de overheid economische ontwikkeling waarvan de inwoners van Groningen en Noord-Drenthe de vruchten plukken, en welke rol spelen bedrijfsleven en kennisinstellingen hierin?
   - *Concrete economische doelen*: op welke sectoren en doelen investeren we? Welke ruimte laten we om in te spelen op onverwachte kansen?
   - *Heldere criteria*: wat zijn de criteria waar een project aan moet voldoen om voor ondersteuning in aanmerking te komen?

   Op deze aspecten zijn de afgelopen maanden flinke stappen gezet, maar de betrokkenen vinden dat op de inhoud en concretisering daarvan nog meer scherpte nodig is. Hoewel het in dit stadium logisch is dat de economische structuur nog niet tot achter de komma rond is, delen we het inzicht dat meer inhoudelijke scherpte nodig is om een werkende governance op te kunnen organiseren.

2. We hebben daarom alle betrokkenen zowel gevraagd naar de economische theorie als naar concrete doelen. Qua theorie geloven de meeste stakeholders niet in een puur *neoliberaal model* (laat het alleen vanuit het veld komen) of *institutioneel model* (de overheid kiest waar we economisch succesvol gaan worden). In de gesprekken lijken de meeste betrokkenen te tenderen naar een model van moderne industriepolitiek, waarin de overheid kiest voor sectoren en de economische middelen actief inzet om informatie- en coördinatiebarrières weg te nemen.

# Samenvatting advies (2/10)

3. Ongeacht de keuzes op theorie en inhoud, kunnen in dit stadium al keuzes worden gemaakt over de hoofdstructuur voor de aansturing en uitvoering van de Economische Agenda. Volgens ons moet die hoofdstructuur in essentie de volgende vier taken vervullen:
   a) Het zijn van een bankrekening, waar het Rijk de middelen naar kan overgedragen.
   b) Het vaststellen van de lange termijn Economische Agenda en het vertalen daarvan in een concreet uitvoeringsplan.
   c) Het toekennen van financiële middelen aan programma's en projecten.
   d) Het afleggen van verantwoording over de uitgave van publieke middelen i.r.t. de gestelde doelen.

4. Ten aanzien van de eerste, tweede en vierde taak van de governance zijn er drie mogelijkheden:
   - Het Rijk maakt de middelen over aan de provincie, die deze vervolgens beheert.
   - Het Rijk maakt de middelen over aan de individuele decentrale overheden, die vervolgens zelf bepalen of ze deze regionaal bundelen of niet.
   - Het Rijk maakt de middelen over naar een gezamenlijke rechtspersoonlijkheid, die deze vervolgens beheert.

   Voor de eerste twee opties is overwegend geen draagvlak. In het eerste geval is de zorg dat er onvoldoende gelijkwaardigheid ontstaat in de samenwerking. In het tweede geval is de zorg dat er onvoldoende samenhang ontstaat in de aanpak en dat de verleiding om te kiezen voor de korte termijn te groot blijkt. *(vervolg op de volgende pagina)*

# Samenvatting advies (3/10)

*(vervolg)* Voor optie 3, het oprichten van een gezamenlijke rechtspersoonlijkheid (een openbaar lichaam; in de volksmond een gemeenschappelijke regeling genoemd) is wél draagvlak. Deze optie is in lijn met het advies van de RUG en Berenschot acht dit ook de meest verstandige optie. Wij adviseren dus ook om die vorm op te richten.

5. De doelen van het openbaar lichaam kunnen breder worden getrokken dan de Economische Agenda alleen, zodat ook de sociale agenda hier in een plek in kan krijgen. Dan gaat deze governance over het geheel aan perspectiefagenda's. Wij denken dat dit verstandig is en adviseren om de komende periode te bezien of hier draagvlak voor is. Als dat er niet is, dan adviseren we te starten met de Economische Agenda, maar om de mogelijkheid open te laten om de sociale agenda in een later stadium toe te voegen.

6. Een klein deel van de betrokkenen wil in het openbaar lichaam ook de hersteloperatie onderbrengen. Wij adviseren om dat niet te doen. De hersteloperatie kent een andere geografische afbakening – kleiner dan het werkingsgebied van de Sociale Agenda en de Economische Agenda –, is van een andere aard en eist een ander soort mensen en activiteiten. We vinden het wel van belang om een goede inhoudelijke afstemming in te regelen tussen de perspectiefagenda's en de hersteloperatie anderzijds. Inhoudelijk is er namelijk wel degelijk overlap tussen de perspectiefagenda's en de hersteloperatie, onder andere op de terreinen duurzaamheid en MKB.

# Samenvatting advies (4/10)

7. Wat betreft de werking van het openbaar lichaam laat de wet weinig ruimte voor exotische keuzes. De bestuurders van het openbaar lichaam zijn alleen afkomstig vanuit de decentrale overheden, conform de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De individuele bestuurders leggen over al hun handelen in het openbaar lichaam verantwoording af aan het orgaan dat hen afvaardigt, d.w.z. hun eigen college. Daaromheen moet de politieke grip georganiseerd worden. Er zijn wel keuzes te maken over wie er in het bestuur zit en in hoe de stemverhoudingen liggen. Wij adviseren om in de gemeenschappelijke regeling op te nemen:
   - Dat kroonbenoemde bestuurders het algemeen bestuur vormen, zodat de werking van het openbaar lichaam gedepolitiseerd wordt. Dat betekent dat de politiek in commissies moet worden georganiseerd.
   - Dat de stemverhoudingen in het algemeen bestuur gelijk zijn, vanuit de overtuiging dat de decentrale overheden gezamenlijk aan de lat staan voor de opgave om de regionale economische structuur te versterken en hier samen aan werken vanuit vertrouwen.

   Wij adviseren vanuit rolzuiverheid om het Rijk niet te laten deelnemen aan het openbaar lichaam. Vanuit de zorgplicht uit de Groningenwet (zie punt 10) heeft het Rijk immers een eigenstandige bevoegdheid als het gaat om de versterking van de regionale economische structuur. Wél adviseren we om het Rijk agenda-lid te zijn van het algemeen bestuur. Dat betekent dat het Rijk wordt uitgenodigd om deel te nemen aan vergaderingen van het algemeen bestuur en zo direct in gesprek kan met de regio over de inhoudelijke kaders.

# Samenvatting advies (5/10)

8. Het openbaar lichaam staat aan de lat voor de realisatie van de Economische Agenda (30 jaar) en het vaststellen van en sturen op de concrete uitvoeringsplannen waarin de doelen uit de Economische Agenda zijn uitgewerkt. De uitvoeringsplannen worden opgesteld door de stichting (zie punt 11-14 van deze samenvatting). We stellen voor om hierin een aantal voorwaarden op te nemen ten aanzien van de programma's en projecten. Te denken is de verhouding tussen MKB en grootbedrijf, de verhouding tussen projecten gericht op het versterken van economische sectoren en projecten gericht op het versterken van de randvoorwaarden (zoals gebiedsontwikkeling), het inbrengen van cofinanciering, et cetera. Bovendien dient het uitvoeringsplan voldoende ruimte te laten om in te spelen op onvoorziene kansen.

9. Om mee te investeren is het voor bedrijfsleven en kennisinstellingen van groot belang dat een zekere stabiliteit wordt geborgd. Het uitvoeringsplan moet daarom een langere looptijd hebben dan een enkele bestuursperiode. Wij stellen een periode van zes jaar voor. Ook is het cruciaal dat het bedrijfsleven en de kennisinstellingen input op dit plan kunnen geven. Dat vereist een verplichting in de gemeenschappelijke regeling om hier in de besluitvormingsprocedure advies op in te winnen.

10. Een belangrijke vraag is wat de zorgplicht van het Rijk betekent. De kwartiermaker maakt in opdracht van Rijk en regio de Economische Agenda. Deze wordt vastgesteld door de ministerraad, colleges van B&W, het college van GS en de dagelijks besturen van de waterschappen. Vervolgens maakt het Rijk een uitvoeringsprogramma waarin staat hoe het invulling en uitvoering geeft aan zijn zorgplicht.

# Samenvatting advies (6/10)

11. Het openbaar lichaam gaat over de inhoudelijke kaders. Dan blijft de vraag staan wie er beslist over het ‘hoe’, inclusief de toekenning van middelen aan specifieke programma’s en projecten. De grote meerderheid van de betrokkenen vindt het verstandig dat de overheid deze keuzes niet alleen maakt, maar dat besluitvorming wordt belegd bij de triple helix (zijnde overheid, bedrijfsleven en kennisinstellingen). Dit kan op twee manieren:
    - Als adviesorgaan van het openbaar lichaam waarin de drie partijen zitting hebben, met de afspraak dat het algemeen bestuur alleen gemotiveerd kan afwijken van de besluiten van het adviesorgaan.
    - Door het oprichten van een zelfstandige organisatie, zoals een stichting. Deze organisatie kan, binnen de door het openbaar lichaam gestelde kaders (vastgelegd in de statuten), zelfstandig beslissen over de toekenning van middelen. Er ontstaat dan een getrapte structuur, in lijn met het advies van het eerdere advies van de RUG.

    Beide opties kunnen werken en beide opties hebben voor en nadelen.
    Voor de eerste variant is op basis van onze verkenning te weinig draagvlak. Bedrijfsleven en kennisinstellingen geven aan volwaardig aan tafel te willen zitten. Een groot deel van de decentrale overheden vindt dit ook van belang.
    Wij vinden het daarom verstandig om besluitvorming bij de triple helix neer te leggen. We adviseren, in lijn met het rapport van de RUG, een getrapte structuur met een openbaar lichaam en een stichting. Deze structuur zorgt voor gelijkwaardigheid tussen de “3 O’s” (overheid, ondernemers en onderwijs).

# Samenvatting advies (7/10)

12. De meeste betrokkenen zijn voorstander van een stichtingsbestuur dat technocratisch is. Dat betekent dat bestuurders er niet zitten als vertegenwoordiger van een van de 3O's, maar op basis van expertise en gezag. Voordracht van bestuurders gebeurt wel vanuit elke 'O'. Wij vinden dit verstandig en wij volgen dit in onze advisering.

13. De stichting wordt gefinancierd door het openbaar lichaam. In de statuten dient te worden opgenomen dat het stichtingsbestuur in al haar handelen binnen de politiek gestelde kaders (d.w.z., de Economische Agenda en het uitvoeringsplan) dient te blijven.

14. Het stichtingsbestuur staat in ons advies aan de lat voor:
    - Het uitwerken van de doelen uit de Economische Agenda in concrete uitvoeringsplannen.*
    - Het opstellen van een afwegingskader waaraan initiatieven moeten voldoen om in aanmerking te komen voor financiering;
    - Het toekennen van middelen; en
    - Indien gewenst, (het faciliteren van) de ontwikkeling van een uitvoeringsprogramma voor eigen economische activiteiten waar nu nog 'witte vlekken' zitten.

    We adviseren dat de uitvoeringsplannen en het afwegingskader ter goedkeuring worden voorgelegd aan het algemeen bestuur van het openbaar lichaam. Dat moet in de statuten ingeregeld worden.

* Het uitvoeringsplan voor de eerste periode wordt opgesteld door het team van de kwartiermaker in een triple helix samenwerking.

# Samenvatting advies (8/10)

15. De governance dient ondersteund te worden. Daarin is cruciaal dat er nauwe verbinding is met zowel de beste ambtenaren van de overheden, als de beste medewerkers van het bedrijfsleven en de kennisinstellingen. We adviseren het volgende:
    - Het openbaar lichaam heeft een secretaris-directeur die verantwoordelijk is voor topambtelijke afstemming met de besturen en voor het goed laten functioneren van de governance. De rol en zwaarte van deze functie hangt onder meer af van het al dan niet onderbrengen van de Sociale Agenda en het NPG in het openbaar lichaam. Deze keuzes bepalen ook de benodigde omvang en expertise van de staf van het openbaar lichaam.
    - De stichting heeft een directeur met een achtergrond in het bedrijfsleven of bij een kennisinstelling en kennis van het reilen en zeilen bij de overheid. De stichting heeft een stevige en deskundige staf die in staat is om de besluitvorming in het bestuur met de nodige scherpte voor te bereiden.

16. In het advies van de RUG en in de ambtelijke praatplaat voor de uitvoeringsstructuur Economische Agenda staat nog een entiteit ingetekend, namelijk een zelfstandige uitvoeringsorganisatie in de vorm van een BV. Een aanzienlijk deel van de gesprekspartners acht dit – in elk geval in dit stadium – niet noodzakelijk en heeft een voorkeur voor een groeimodel. In dezelfde lijn is ons advies om in deze fase nog geen aanvullende entiteit(en) op te richten. *(vervolg op de volgende pagina)*

# Samenvatting advies (9/10)

*(vervolg)* Hiervoor is eerst een verdieping op de inhoud nodig: wat zijn de doelen van de Economische Agenda, waar wil de regio op inzetten, welke onderdelen van de agenda kunnen bestaande structuren van de grond trekken en waar zitten nog eventuele witte vlekken waarvoor nieuwe structuren nodig zijn? Het eventueel uitbreiden van de uitvoeringsstructuur volgt uit deze analyse; ook in bijvoorbeeld de Brainportregio is de structuur gefaseerd ontstaan. We achten het wél van groot belang om bij de uitwerking van het uitvoeringsplan in nauw overleg te treden met de NOM, SNN en EBG over welke onderdelen van het plan zij voor hun rekening kunnen nemen. Zo maak je gebruik van de bestaande economische netwerkstructuur in het noorden en de kennis en kunde van deze organisaties.

17. Op basis van de verkenning denken wij dat er draagvlak is voor de hiervoor geschetste uitvoeringsstructuur. Belangrijk daarbij is dat rekening wordt gehouden met de economische verschillen tussen gebieden, waaronder ook Noord-Drenthe. Het is goed mogelijk om daar binnen deze governance rekening mee te houden.

# Samenvatting advies (10/10)

18. Alle gesprekspartners zijn beducht voor bestuurlijke drukte en hechten aan duidelijkheid voor aanvragende partijen. Allen zijn na gesprek voorstander van het scheppen van helderheid over rol- en taakverdeling tussen de verschillende organisaties die in Groningen en Noord-Drenthe werken aan het versterken van de regionale economische structuur. De wens leeft breed om het Nationaal Programma Groningen (NPG) op te laten gaan in de voorstelde structuur. Dat vindt Berenschot ook verstandig om te doen. De reden hiervoor is dat dit dubbele aansturing voorkomt en ook de NPG structuur onder eenduidige en begrijpelijke governance brengt. Daarbij is het van belang dat niet de bestaande keuzes opnieuw ter discussie komen te staan. Over hoe dit precies te doen is nader onderzoek nodig. Voor de NOM en EBG geldt, zoals hiervoor geschetst, dat zij opdrachtnemer zullen zijn voor (een deel van) projecten die volgen uit de uitvoeringsagenda.

19. Tot slot: Deze governance helpt naar onze opvatting om gezamenlijk de brede welvaart van het gebied te versterken, en werkt niet tegen (en soms is dat al heel wat). De crux voor succes is echter niet de structuur, maar de inhoud van de Economische Agenda en de samenwerkingsverhoudingen in Groningen/Noord Drenthe. We kunnen ons voorstellen dat hier concrete actie op wordt ondernomen. We adviseren een leer/werktraject waarin betrokken partijen. samen kennis en visie te ontwikkelen over de economie van de regio. Daarbij moet er ruimte te zijn om te leren over elkaars waarden en belangen, buiten formele agenda's en beslispunten om. Dit kan bijvoorbeeld in een leer/werktraject waaraan alle betrokken bestuurders van de decentrale overheden deelnemen. Vaak helpt praten over inhoud de verhoudingen meer, dan praten over de verhoudingen sec.

Berenschot

# De verkenning en nadere uitwerking van het advies

Berenschot

# 1. Doelen

# Verkenning (1/3)

## Doelen

- Je maakt een governance om ergens op te sturen. Dat ‘ergens’ slaat in dit geval op de doelen van de Economische Agenda. Hier is parallel aan ons traject door de kwartiermaker aan gewerkt. In elk gesprek hebben wij desalniettemin gevraagd wat de doelen van de samenwerking zouden moeten zijn.
- Alle bestuurders geven aan langjarig een economische structuur te willen organiseren. Zij zien dat er de afgelopen maanden flinke stappen zijn gezet om te komen tot een Economische Agenda, maar vinden dat op de inhoud en concretisering nog meer scherpte nodig is.
- Qua economische theorie geloven de meeste stakeholders niet in een puur neoliberaal model (laat het alleen vanuit het veld komen) of institutioneel model (de overheid kiest waar we economisch succesvol gaan worden). In de gesprekken lijken de meeste betrokkenen te tenderen naar een model van moderne industriepolitiek, waarin de overheid kiest voor sectoren en de economische middelen actief inzet om informatie- en coördinatiebarrières weg te nemen.
- Alle betrokkenen geven aan dat een economisch toekomstperspectief, zoals wordt geschetst in de Economische Agenda, voldoende ruimte moet laten om in te stappen op onvoorziene kansen. Goede monitoring moet uitwijzen of de uitgezette koers de juiste is. Er moet ruimte zijn om bij te sturen en tegelijkertijd moet de langjarige continuïteit worden geborgd.

Openbaar

# Verkenning (2/3)

## Doelen

In de verkenning zijn de volgende ***thema's en sectoren*** benoemd als van belang voor de Economische Agenda. Waar relevant geven we aan in welke agenda's ze terugkomen:

- Life sciences & health *(transitie uit RIS3 agenda; Baanbreker)*;
- Duurzame energie *(transitie uit RIS3 agenda)*;
- Waterstofeconomie *(Baanbreker; uitgewerkt in Waterstofagenda Noord Nederland)*;
- Landbouw en voedsel *(Baanbreker)*, waaronder eiwittransitie *(uitgewerkt in Fascinating)*;
- Vrijetijdseconomie *(Baanbreker)*;
- Circulaire economie *(transitie uit RIS3 agenda; Baanbreker)*;
- Van analoog naar digitaal *(transitie uit RIS3 agenda)*;
- Groene chemie;
- Versterken en verduurzamen MKB;

*(deze thema's komen ook terug in de Economische Visie Provincie Groningen en de Economische Korts Provincie Drenthe)*

- Campussen *(uitgewerkt in Masterplan Campusontwikkeling);*
- Verbinding met de hersteloperatie (kapitaliseren opgedane kennis en ervaring bouwsector).

In de verkenning zijn de volgende ***randvoorwaarden*** genoemd voor het versterken van de economische structuur:

- Betere aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt (verbinding met sociale agenda);
- Wonen/leefbaarheid (verbinding met sociale agenda);
- Passend ruimtelijk kader (rol voor de provincie);
- Passende infrastructuur voor mensen en goederen, ook over de landsgrenzen heen;
- Investeringen in organisatiekracht bedrijfsleven;
- Durf bovenregionaal te kijken (ook over de landsgrenzen heen).

Deze randvoorwaarden komen terug in de Economische Agenda Provincie Groningen en de Economische Koers Provincie Drenthe.

# Verkenning (3/3)

## Doelen

In de verkenning zijn de volgende ***criteria*** genoemd die volgens betrokkenen onderdeel zouden moeten zijn van het afwegingskader:

- De baten moeten landen in de regio;
- Innovatief/vernieuwend; niet het bestaande financieren;
- Het moet een beweging in gang zetten;
- Er moet een heldere maatschappelijke kosten/baten analyse onder liggen (gaat o.a. over beslag op energie en water, type banen dat wordt gecreëerd);
- Aanvragende partijen moeten *skin in the game* hebben (bijvoorbeeld door eigen financiering in te brengen).

# Ons advies (1/1)

## Doelen

Versterking van de regionale economische structuur eist naar ons inzicht in de kern:

- *Een economische theorie*: Hoe stimuleert de overheid economische ontwikkeling waarvan de inwoners van Groningen en Noord-Drenthe de vruchten plukken, en welke rol spelen bedrijfsleven en kennisinstellingen hierin?
- *Concrete economische doelen*: op welke sectoren en doelen investeren we? Welke ruimte laten we om in te spelen op onverwachte kansen?
- *Heldere criteria*: wat zijn de criteria waar een project aan moet voldoen om voor ondersteuning in aanmerking te komen?

De realisatie van een economische structuur op een plaats waar deze beperkt is, komt niet vanzelf van de grond. Voor sectoren en ketens die op (internationale) handel gebaseerd zijn, geldt dat niet iedereen automatisch op hetzelfde moment stappen wil zetten. De vraag hoe als overheden individueel en gezamenlijk te sturen op deze transitie is nauw verbonden met inzichten over de ontwikkeling van het verdienvermogen van een land. De econoom Dani Rodrik – en vele andere economen – bepleit overtuigend dat voor zulke vraagstukken overheidsoptreden noodzakelijk is om deze coördinatieproblematiek te doorbreken. De staat kan de vereiste (soms gelijktijdige) beweging stimuleren en soms ook afdwingen. Dat betekent concreet dat de overheid voor sectoren en doelen kiest en specifiek kijkt naar welke informatie ontbreekt en welke coördinatie nodig is. Vervolgens kan de overheid zijn middelen inzetten op die onderwerpen waar coördinatieproblematiek optreedt.

Berenschot

# 2. Governance - algemeen

# Verkenning (1/1)

## Governance - algemeen

- Iedereen is het erover eens dat de structuur eraan moet bijdragen dat er keuzes worden gemaakt, dat daarbij zowel zorgvuldigheid als snelheid wordt betracht en dat die keuzes transparant zijn
- Alle gesprekspartners zijn beducht voor bestuurlijke drukte en hechten aan duidelijkheid voor aanvragende partijen. Allen zijn na gesprek voorstander van het scheppen van helderheid over rol- en taakverdeling tussen de verschillende organisaties die in Groningen en Noord-Drenthe werken aan het versterken van de regionale economische structuur.
- Bij veel betrokkenen leeft de vraag hoe het Nationaal Programma Groningen zich verhoudt tot de Economische Agenda en of het mogelijk is om het NPG in de uitvoeringsstructuur van de Economische Agenda onder te brengen. Zij verwachten dat dit doeltreffender en transparanter is en minder bestuurlijke drukte oplevert dan als het NPG en de Economische Agenda los van elkaar blijven bestaan.
- Hoewel er veel waardering is voor hetgeen het NPG voor elkaar heeft gekregen, trekken veel betrokkenen ook lessen uit de werking van de governance van het NPG. Die governance leidt volgens hen niet tot de benodigde besluitvaardigheid, tot teveel bureaucratie voor aanvragers, en overheid, bedrijfsleven en kennisinstellingen zitten niet als gelijken aan tafel. Bovendien vinden betrokkenen de besluitvorming niet democratisch geborgd.

De opbrengsten uit de verkenning die gaan over de governance in zijn algemeenheid hebben wij meegenomen in het op de volgende pagina's uitgewerkte advies.

Berenschot

# 3. Openbaar lichaam Nij Begun

# Verkenning (1/1)

## Openbaar lichaam

- Alle betrokkenen benadrukken dat over de besteding van publiek geld, publieke verantwoording moet worden afgelegd.
- We hebben in de gesprekken gevraagd wie of wat als bankrekening zou moeten fungeren waar het Rijk de middelen naar kan overgedragen. Daarvoor zijn er drie opties:
  1. Het Rijk maakt de middelen over aan de provincie, die deze vervolgens verdeelt.
  2. Het Rijk maakt de middelen over aan de individuele decentrale overheden, die vervolgens zelf bepalen of ze deze regionaal bundelen of niet.
  3. Het Rijk maakt de middelen over naar een gezamenlijke rechtspersoonlijkheid.

  Voor de eerste twee opties is overwegend geen draagvlak. In het eerste geval is de zorg dat er onvoldoende gelijkwaardigheid ontstaat in de samenwerking. In het tweede geval is de zorg dat er onvoldoende samenhang ontstaat in de aanpak en dat de verleiding om te kiezen voor de korte termijn te groot blijkt. Voor optie 3, het oprichten van een gezamenlijke rechtspersoonlijkheid (een Openbaar Lichaam; in de volksmond een gemeenschappelijke regeling genoemd) is wél draagvlak.
- Een groot deel van de gesprekspartners ziet graag dat dit openbaar lichaam niet alleen over de Economische Agenda, maar ook over de sociale agenda gaat. Een klein deel van de betrokkenen wil hier ook de hersteloperatie onderbrengen.
- Voor gemeenten is de positie van gemeenteraden een belangrijk aandachtspunt. Zij moeten hun kaderstellende en controlerende rol kunnen uitoefenen.

# Ons advies (1/8)

## Openbaar lichaam

Wij adviseren - in lijn met het advies van de RUG - om **een openbaar lichaam** op te richten.

**Deelnemers**

- In elk geval de Groningse en Noord Drentse gemeenten, provincie Groningen en de waterschappen Noorderzijlvest en Hunze en Aa's.
- Wij adviseren vanuit rolzuiverheid om het Rijk niet te laten deelnemen aan het openbaar lichaam. Het Rijk heeft immers – naast een eigen uitvoerende verantwoordelijkheid – een toezichthoudende rol op de voortgang van de Economische Agenda. Om te zorgen voor zoveel mogelijk inhoudelijke nabijheid, adviseren we om het Rijk wél agenda lid te zijn van het algemeen bestuur.

**Zorgplicht**

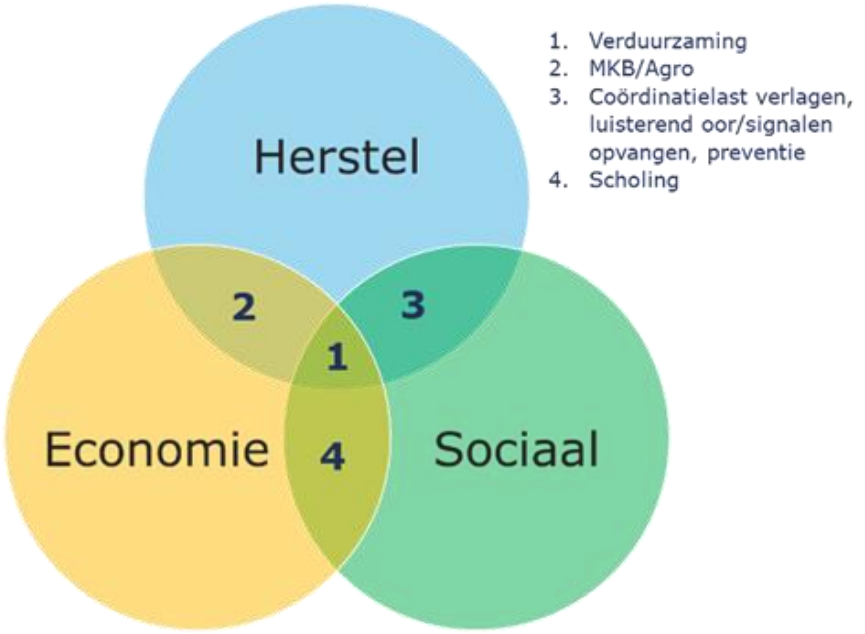
- Een belangrijke vraag is wat de zorgplicht van het Rijk betekent. De kwartiermaker maakt in opdracht van het Rijk en regio de Economische Agenda. Deze wordt vastgesteld door de ministerraad, colleges van B&W, het college van GS en de dagelijks besturen van de waterschappen. Vervolgens maakten het Rijk een uitvoeringsprogramma waarin staat hoe het invulling en uitvoering geeft aan zijn zorgplicht.

# Ons advies (2/8)

## Openbaar lichaam

**Focus**

- Dit openbaar lichaam zou zich in elk geval moeten richten op de economische doelen. Wij vinden het verstandig om de komende periode te verkennen of er voldoende draagvlak is om hier ook de sociale doelen in onder te brengen. Als dat er niet is, dan adviseren we te starten met de Economische Agenda, maar om de mogelijkheid open te laten om de sociale agenda in een later stadium toe te voegen.
- Ons advies is om de hersteloperatie buiten het openbaar lichaam te laten. De hersteloperatie kent een andere geografische afbakening – kleine dan het werkingsgebied van de sociale en Economische Agenda –, is van een andere aard en eist een ander soort mensen en activiteiten. We vinden het wel van belang om een goede inhoudelijke afstemming in te regelen tussen de perspectiefagenda's en de hersteloperatie anderzijds. Inhoudelijk is er namelijk wel degelijk overlap tussen de perspectiefagenda's en de hersteloperatie, zoals het bollenschema laat zien.




*Figuur 1: Inhoudelijke samenhang Economische Agenda, sociale agenda en hersteloperatie.*

# Ons advies (3/8)

## Openbaar lichaam

Hieronder werken we achtereenvolgens uit wat de doelen, taken, gremia, besluitvormingsprocessen en verantwoordingsrelaties van het openbaar lichaam zouden moeten zijn. NB: indien ervoor wordt gekozen om ook de Sociale Agenda onder te brengen bij het openbaar lichaam, dienen de doelen, taken en bevoegdheden en gremia daarop te worden aangepast.

**Doel**

- Het bevorderen van de brede welvaart in Groningen en Noord-Drenthe vanuit het perspectief van economische structuurversterking.

**Taken**

- Het realiseren van de Economische Agenda voor de periode 2026-2055.
- Het vaststellen van en sturen op de concrete uitvoeringsplannen met een looptijd van zes jaar*.
  - Om mee te investeren is het voor bedrijfsleven en kennisinstellingen van groot belang dat een zekere stabiliteit wordt geborgd. Het uitvoeringsplan moet daarom een langere looptijd hebben dan een enkele bestuursperiode.
  - Om te komen tot economische structuurversterking zijn scherpe keuzes nodig voor de transities en sectoren waarop de regio wil inzetten. Als dit niet gebeurt, ligt versnippering van middelen op de loer en kan niet de gewenste impact worden gemaakt. *(vervolg op de volgende pagina)*

* Deze worden opgesteld door de stichting; zie hoofdstuk 4. Het uitvoeringsplan voor de eerste periode wordt opgesteld door het team van de kwartiermaker.

# Ons advies (4/8)

## Openbaar lichaam

*(vervolg op taken)*

- We stellen voor om in het uitvoeringsplan ook een aantal voorwaarden ten aanzien van de programma's en projecten op te nemen. Te denken is de verhouding tussen MKB en grootbedrijf, de verhouding tussen projecten gericht op het versterken van economische sectoren en projecten gericht op het versterken van de randvoorwaarden (zoals gebiedsontwikkeling), het inbrengen van cofinanciering, et cetera. Bovendien dient het plan voldoende ruimte te laten om in te spelen op onvoorziene kansen.
- Het is cruciaal dat het bedrijfsleven en de kennisinstellingen input op dit plan kunnen geven. Dat vereist een verplichting in de gemeenschappelijke regeling om hier in de besluitvormingsprocedure advies op in te winnen.

- Het organiseren van de inzet van gemeenten, provincie en waterschappen op de thema's van de Economische Agenda.
- Het gezamenlijk optrekken van gemeenten, provincie en waterschappen op de thema's van de Economische Agenda naar de Rijksoverheid, Europese en internationale instellingen, -bedrijven en overheden.

# Ons advies (5/8)

## Openbaar lichaam

**Algemeen bestuur: samenstelling en besluitvorming**

- Ons advies is om de kroonbenoemde bestuurders het algemeen bestuur te laten vormen. Hiermee depolitiseer je het bestuur.
- Ieder lid van het AB, behoudens het agenda-lid, heeft één stem en besluitvorming vindt plaats bij meerderheid van stemmen, vanuit de overtuiging dat de decentrale overheden gezamenlijk aan de lat staan voor de opgave om de regionale economische structuur te versterken en hier samen aan werken vanuit vertrouwen. Het AB kan alleen onderbouwd afwijken van de adviezen van de adviescommissie.

**DB: samenstelling**

- Het verdient aanbeveling om met elkaar te komen tot een vertegenwoordiging van de deelregio’s in het DB.

**Adviescommissies en adviesverplichtingen**

- De adviescommissie economie bestaat uit de portefeuillehouders economie van de deelnemende overheden. De commissie adviseert het AB over de Economische Agenda en de uitvoeringsplannen.
- In de gemeenschappelijke regeling is een verplichting opgenomen om advies in te winnen over de Economische Agenda en de uitvoeringsplannen bij het bedrijfsleven en de kennisinstellingen.

# Ons advies (6/8)

## Openbaar lichaam

**Organisatie**

- De secretaris-directeur van het openbaar lichaam is verantwoordelijk voor topambtelijke afstemming met de besturen en voor het goed laten functioneren van de governance. De rol en zwaarte van deze functie hangt onder meer af van het al dan niet onderbrengen van de Sociale Agenda en het NPG in het openbaar lichaam.
- Deze keuzes bepalen ook de benodigde omvang en expertise van de staf van het openbaar lichaam.

**Verantwoording**

De individuele algemeen bestuursleden leggen over al hun handelen in het openbaar lichaam verantwoording af aan het orgaan dat hen afvaardigt, d.w.z. hun eigen college. Daaromheen moet de politieke grip georganiseerd worden.

- We adviseren om een gemeenschappelijke adviescommissie in te stellen met daarin afgevaardigden vanuit de gemeenteraden, Provinciale Staten en de algemeen besturen van de waterschappen. Deze adviescommissie kan het AB van advies voorzien, de besluitvorming van de raden van de deelnemende gemeenten met betrekking tot de regeling voorbereiden en de raden/Staten/AB's van advies voorzien. Een mogelijkheid is om het Regioberaad deze rol te laten vervullen, mits dat gremium zich verbreedt naar de waterschappen en de Noord-Drentse gemeenten.
  *(vervolg op de volgende pagina)*

# Ons advies (7/8)

## Openbaar lichaam

*(vervolg)*

- Het kabinet legt met de Staat van Groningen jaarlijks verantwoording af. Het verdient aanbeveling om een jaarlijkse conferentie te organiseren voor raadsleden, Statenleden en AB-leden van de waterschappen waar de Staat wordt besproken. Het is verstandig om dit document ook in de eigen raad/Staten/AB te agenderen.
- We adviseren om in de tekst van de gemeenschappelijke regeling op te nemen dat het uitvoeringsplan elke zes jaar wordt geëvalueerd. De evaluatie dient als input voor het opstellen van het volgende uitvoeringsplan.

**Financiering van het openbaar lichaam**

- Het door het Rijk gekozen financieringsinstrument bepaalt hoe de financiering van het openbaar lichaam verloopt. Er zijn twee mogelijkheden:
  - Een *decentralisatie uitkering* (DU) verloopt via het Gemeente- of Provinciefonds. Een gemeente of de provincie treedt in dit geval op als kassier en kan de middelen doorverstrekken naar het openbaar lichaam. Een DU is bestedingsvrij. Er kan wel sprake zijn van beperkte beleidsafstemming tussen Rijk en kassier, maar niet van directe financiële sturing door het Rijk.
  - Bij een *specifieke uitkering* (SPUK) is er sprake van verticale financiële en beleidsmatige verantwoording, omdat deze onder voorwaarden door het Rijk worden verstrekt. Een SPUK kan direct worden verstrekt aan het openbaar lichaam.

# Ons advies (8/8)

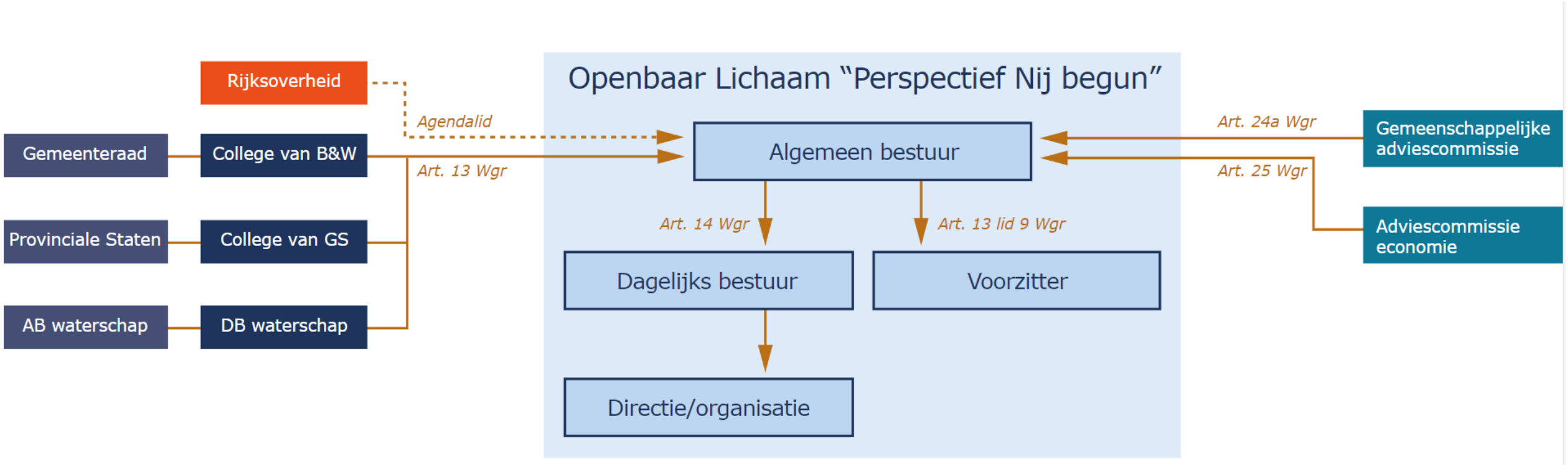
## Openbaar lichaam

**Relatie met het NPG**

- Vanuit de inhoud geredeneerd vinden wij het verstandig om het NPG onder te brengen in de voorgestelde uitvoeringsstructuur. Het verdient aanbeveling om nader onderzoek te doen naar de stappen die hiertoe zouden moeten worden genomen.

# Grafische weergave

## Openbaar lichaam



Berenschot

# 4. Stichting Economische agenda Nij Begun

# Verkenning (1/2)

## Stichting

- De grote meerderheid van de betrokkenen benadrukt dat de overheid, het bedrijfsleven en kennisinstellingen samen aan de lat staan voor het versterken van de economische structuur van het gebied. Bovendien stellen deze partijen dat de besluitvorming over toekenning van middelen op enige afstand van de politiek moet worden georganiseerd om zowel snelheid in het proces te houden als het langjarig perspectief te borgen. Zij zien als risico dat de regionale blik en het lange termijnperspectief, die beiden nodig zijn voor economische structuurversterking, niet zijn  geborgd als de politiek te nauw betrokken is bij de uitvoering.
- Bedrijfsleven en kennisinstellingen geven aan volwaardig aan tafel te willen zitten, en niet als commissie van een publiek samenwerkingsverband. Een groot deel van de decentrale overheden vindt dit ook van belang.
- Een zorgpunt van alle betrokkenen is de organisatiegraad van het bedrijfsleven. De regio kent geen dominant economisch ecosysteem (zoals Brainport dat wel heeft) en een grote MKB-sector die geen vanzelfsprekende vooruitgeschoven post kent.
- De vaakst genoemde organisatievorm voor samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven en kennisinstellingen is een stichting.

Openbaar

# Verkenning (2/2)

## Stichting

- Gesprekspartners geven aan dat er goed moet worden nagedacht over de samenstelling van het stichtingsbestuur. Dat gaat in het bijzonder over:
  - De positie van de overheid t.o.v. het onderwijs en de ondernemers: is er sprake van een gelijke stemverdeling (werken vanuit vertrouwen en wederzijdse afhankelijkheid) of heeft de overheid de doorslaggevende stem (het uitgeven van publiek geld vraagt publieke verantwoording).
  - De daadwerkelijke invulling van de bestuurszetels. Men ziet geen goede mogelijkheid om dit te doen op basis van vertegenwoordiging, mede vanwege de sterke MKB-sector die niet een vanzelfsprekende vooruitgeschoven post kent. Bovendien wil men de ruimte houden om aanvragen te kunnen doen zonder dat er een schijn van belangenverstrengeling ontstaat.

Openbaar

# Ons advies (1/5)

## Stichting

Wij adviseren – in lijn met het eerdere advies van de RUG – een getrapte structuur met een openbaar lichaam dat gaat over het ‘wat’ en **een stichting**, waarvan de triple helix het bestuur vormt, die gaat over het ‘hoe’. Deze stichting kan zelfstandig beslissen over de toekenning van middelen.

We vinden dit verstandig omdat het bedrijfsleven en de onderwijs- en kennisinstellingen bij uitstek weten wat er nodig is om economische doelstellingen te behalen: welke innovaties er nodig zijn, welke randvoorwaarden aanwezig moeten zijn, welke netwerken moeten worden versterkt, et cetera. Daarbij is het van belang om besluitvorming over de uitvoering op enige afstand van de politiek te organiseren, om te borgen dat de bijdrage aan de gewenste langjarige economische effecten altijd de doorslag geeft en investeringsbeslissingen niet worden gekaapt door de waan van de dag. Triple helix samenwerking is dan ook van groot belang om tot economische structuurversterking te komen.
Er zijn verschillende vormen denkbaar waarin dit kan worden georganiseerd. Ten opzichte van een vereniging of coöperatie heeft een stichting de voorkeur, omdat het van belang is dat er voorspelbaar en besluitvaardig wordt gehandeld. Dat is lastiger als de besluitvorming wordt neergelegd bij een ALV, waar bovendien onherroepelijk de discussie zal ontstaan welke partijen wel lid zijn en welke niet en wat dat betekent voor de legitimiteit van een besluit. Daarbij heeft de stichting niet tot doel om bepaalde zakelijke belangen te behartigen (wat wel geldt voor een coöperatie). *(vervolg op de volgende pagina)*

# Ons advies (2/5)

## Stichting

*(vervolg)* Een andere mogelijkheid is om de triple helix samenwerking te organiseren in het openbaar lichaam. De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) maakt het mogelijk om niet-overheidspartijen in een adviescommissie te benoemen. In de gemeenschappelijke regeling kan vervolgens worden afgesproken dat het algemeen bestuur adviezen van deze commissie alleen op zwaarwegende gronden naast zich neer kan leggen. Hoewel dit, als partijen zich hier ook zo naar gedragen, kan leiden tot de gewenste gelijkwaardige samenwerking tussen de 3O's, is ons advies om de gelijkwaardigheid te verankeren in de samenwerkingsvorm. Hiermee laten overheden zien dat triple helix samenwerking hen menens is en worden bedrijfsleven en kennisinstellingen mede-eigenaar van de economische opgave.
Het Nationaal Programma Groningen is ook triple helix georganiseerd, in de vorm van een netwerkorganisatie. Uit onze verkenning en eerder onderzoek van de RUG blijkt dat deze structuur voor veel onduidelijkheid zorgt over wie waarover beslist en op grond waarvan. Door de triple helix samenwerking in een formele structuur te organiseren, los je deze onduidelijkheid op.

Op de volgende pagina's werken we achtereenvolgens uit wat de relatie is tussen het openbaar lichaam en de stichting en wat de taken en gremia van de stichting zijn.

# Ons advies (3/5)

## Stichting

**Relatie openbaar lichaam – stichting**: **statuten, financiering en verantwoording**

De relatie tussen het openbaar lichaam en de stichting kan worden geregeld in de statuten van de stichting en via de financierings- en verantwoordingsrelatie. Het is een mogelijkheid om in de stichtingsstatuten (in afstemming met te notaris) vast te leggen dat:

- De stichting de in de Economische Agenda vastgestelde doelen uitwerkt in concrete uitvoeringsplannen met een looptijd van zes jaar en deze ter goedkeuring voorlegt aan het algemeen bestuur van het openbaar lichaam;
- De stichting een afwegingskader voor de toekenning van financiering opstelt en deze ter goedkeuring voorlegt aan het algemeen bestuur van het openbaar lichaam.

Het openbaar lichaam is gehouden aan de Awb en kan de stichting zodoende financieren middels een aanbesteding of een subsidie. Wel dienen hier een marktverkenning en, in het bijzonder bij de subsidie, een staatssteuntoets aan vooraf te gaan.

Het openbaar lichaam kan bij een subsidieverstrekking (subsidie)voorwaarden en verplichtingen opleggen aan de stichting. Het is verstandig om ten aanzien van deze voorwaarden en verplichtingen ten minste vast te leggen dat het stichtingsbestuur bij de toekenning van middelen binnen de politiek gestelde kaders (d.w.z., de Economische Agenda en het uitvoeringsplan) dient te blijven en daar verantwoording over aflegt.

# Ons advies (4/5)

## Stichting

**Taken**

- Het opstellen van concrete uitvoeringsplannen met een looptijd van zes jaar waarin de doelen uit de Economische Agenda zijn uitgewerkt.
- Het opstellen van een afwegingskader waaraan initiatieven moeten voldoen om in aanmerking te komen voor financiering.
- Het toekennen van middelen.
- Het jaarlijks rapporteren aan het openbaar lichaam over de toegekende middelen en hoe deze bijdragen aan de gewenste resultaten en effecten zoals benoemd in het uitvoeringsplan.
- Indien gewenst, (het faciliteren van) de ontwikkeling van een uitvoeringsprogramma voor eigen economische activiteiten waar nu nog ‘witte vlekken’ zitten.

**Bestuur**

- Het bestuur bestaat uit twee of drie stemgerechtigde leden per ‘O’ (overheid, onderwijs, ondernemers).
- Wij stellen een technocratisch stichtingsbestuur voor. Voordracht van bestuurders gebeurt vanuit elke ‘O’ op basis van een vooraf vastgesteld functieprofiel expertise en gezag.

# Ons advies (5/5)

## Stichting

**Raad van Toezicht**

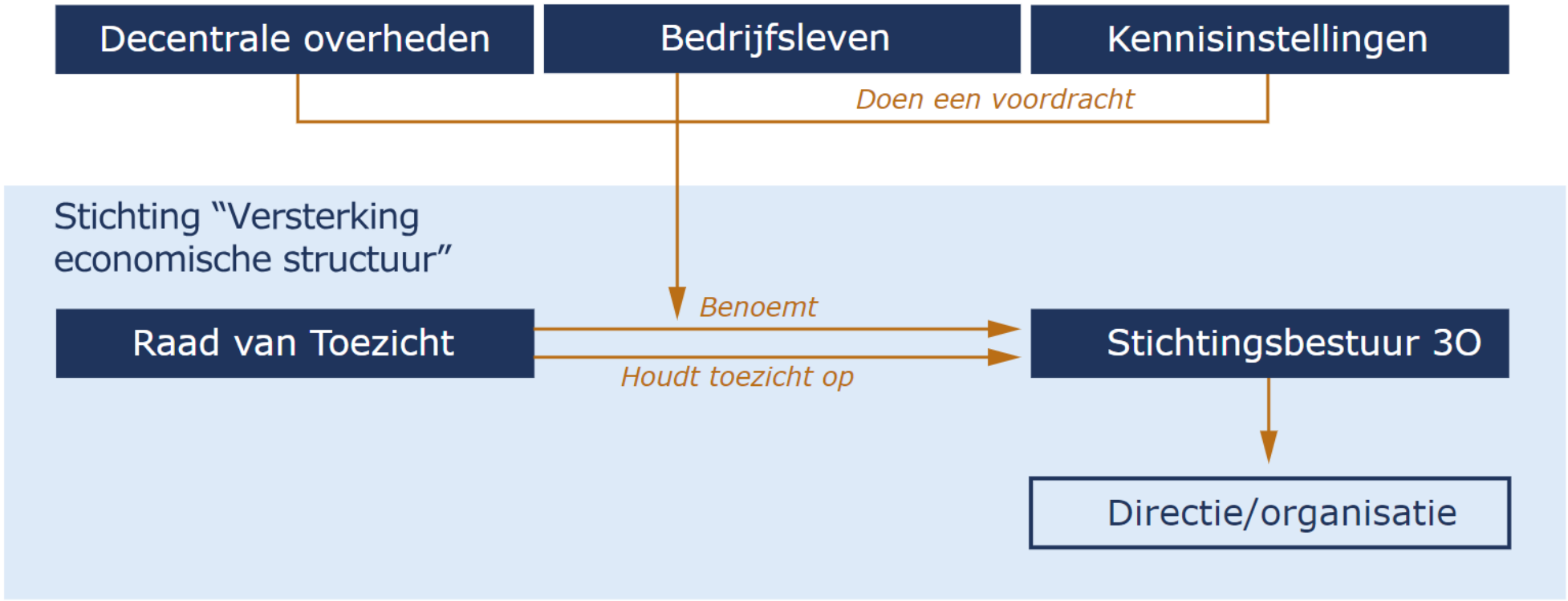
De stichting kent een RvT die toezicht houdt op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken binnen de rechtspersoon en de daarmee eventueel verbonden onderneming.

**Organisatie**

- De stichting heeft een directeur met een achtergrond in het bedrijfsleven of bij een kennisinstelling kennis van het reilen en zeilen bij de overheid.
- De organisatie van de stichting staat aan de lat voor het opstellen van de uitvoeringsplannen, de voorbereiding van besluiten, monitoring en verantwoording en is het eerste aanspreekpunt voor de uitvoering (zie volgende hoofdstuk). Dit vraagt om een stevige en deskundige staf die in staat is om dit met scherpte te doen.

# Grafische weergave

## Stichting



Berenschot

# 5. De uitvoering

# Verkenning (1/2)

## De uitvoering

- In het advies van de RUG en in de ambtelijke praatplaat voor de uitvoeringsstructuur Economische Agenda staat nog een entiteit ingetekend, namelijk een zelfstandige uitvoeringsorganisatie in de vorm van een BV. Een aanzienlijk deel van de gesprekspartners acht dit – in elk geval in dit stadium – niet noodzakelijk en heeft een voorkeur voor een groeimodel.
- Veel gesprekspartners bedrukken dat er al volwassen structuren bestaan die (een deel van) de uitvoering van de Economische Agenda op zich zouden kunnen nemen. Genoemd worden onder meer de NOM, EBG, SNN, EBNN, Investeringsfonds Groningen en de Campusalliantie. Deze organisaties beschikken over relevante expertise en economische netwerken in de regio. Tegelijkertijd vinden alle gesprekspartners dat de samenwerking op economie door deze grote hoeveelheid clubs onoverzichtelijk is geworden en vrezen zij dat dingen dubbel worden gedaan of kansen worden gemist doordat onduidelijk is wie waarvoor aan de lat staat. Het moet dus duidelijk worden wat deze organisaties gaan doen in de uitvoering van de Economische Agenda en hoe ze zich tot elkaar verhouden.
- Gesprekspartners zijn wisselend over de rol die de overheid zou moeten spelen in de uitvoering. Sommige overheden stellen dat er in deze regio sprake is van ‘projectenarmoede’ en dat er een sterke uitvoeringsorganisatie nodig is die zaken ontwikkelt. Andere overheden en alle bedrijven en kennisinstellingen die zijn gesproken, stellen juist dat de overheid de uitvoering niet naar zich toe moet trekken, maar in vertrouwen moet loslaten. De benodigde expertise zit bij de markt, zeggen zij, en de taak van de overheid is om ontwikkelingen uit de markt te stimuleren.

Openbaar

# Verkenning (2/2)

## De uitvoering

- Bedrijven, kennisinstellingen, VNO-NCW, NOM en EBG: allen waarschuwen voor een te grote bureaucratie. Ze benadrukken dat zeker het MKB in de regio niet de capaciteit heeft om ingewikkelde projectaanvragen te doen en vaak niet in staat is om te voldoen aan een stevige cofinancieringseis. Ook de verantwoording moet overzichtelijk blijven.

# Ons advies (1/1)

## De uitvoering

Wij adviseren om in deze fase nog geen aanvullende entiteit(en) op te richten. Hiervoor is eerst een verdieping op de inhoud nodig. Wat zijn de doelen van de Economische Agenda, op welke transities en sectoren wil de regio inzetten? Op welke onderdelen van de agenda zijn er al organisaties/allianties actief, en waar zitten nog witte vlekken? Het eventueel uitbreiden van de uitvoeringsstructuur volgt uit deze analyse; ook in bijvoorbeeld de Brainportregio is de structuur gefaseerd ontstaan.

We achten het van groot belang om bij de uitwerking van het uitvoeringsplan in nauw overleg te treden bestaande organisaties/allianties over welke onderdelen van het plan zij voor hun rekening kunnen nemen. Zo maak je gebruik van de bestaande economische netwerkstructuur in het noorden en de kennis en kunde van deze organisaties.

Berenschot

# 6. Inzetten op een constructieve samenwerkingscultuur

# Ongevraagd advies (1/2)

## Inzetten op een constructieve samenwerkingscultuur

Hoewel ons is gevraagd om een advies over de governance van de Economische Agenda, adviseren wij ongevraagd toch ook over de samenwerkingscultuur in de regio. Dit onderwerp kwam in elk verkennend gesprek terug:

- Zonder uitzondering benoemen onze gesprekspartners de moeizame samenwerkingscultuur onder de Groningse overheden. Er is veel onderling wantrouwen: tussen stad en ommeland, provincie en gemeenten, bevings- en niet-bevingsgemeenten. Ook tussen regio en Rijk is het vertrouwen nog niet hersteld.
- Daarbij komt dat de decentrale overheden zijn erg op zichzelf (en elkaar) gericht, wat de samenwerking in de triple helix in de weg staat. Wat niet helpt, is dat het bedrijfsleven weinig georganiseerd is. De samenwerking tussen kennisinstellingen – onderling en met de overheden – komt wel tot stand.

De door ons voorgestelde governance helpt naar onze opvatting om gezamenlijk de brede welvaart van het gebied te versterken, en werkt niet tegen (en soms is dat al heel wat). De crux voor succes is echter niet de structuur, maar de inhoud van de agenda en de samenwerkingsverhoudingen in de regio. Wij adviseren daarom om actief in te zetten op het verbeteren van deze verhoudingen.

# Ongevraagd advies (2/2)

## Inzetten op een constructieve samenwerkingscultuur

Een manier om dit te doen, is door samen kennis en visie te ontwikkelen over de economie van de regio. Daarbij moet er ruimte te zijn om te leren over elkaars waarden en belangen, buiten formele agenda's en beslispunten om. Dit kan bijvoorbeeld in een leer/werktraject waaraan alle betrokken bestuurders van de decentrale overheden deelnemen. Tijdens een maandelijkse bijeenkomst krijgen zij kennis aangereikt van internationale experts economie en samenwerking en gaan vervolgens aan de slag met het gezamenlijk formuleren van een agenda voor de regio. Vanzelfsprekend kunnen hier ook betrokkenen van de andere O's voor worden uitgenodigd, maar het is van belang om ook met de overheden onderling het goede gesprek te voeren. Dit doen vanuit de inhoud helpt de onderlinge verhoudingen meer, dan praten over de verhoudingen sec.

Berenschot

# Advies over vervolg

# Advies over het vervolg

Voorgaande pagina’s vormen het advies van Berenschot aan de kwartiermaker. Het vervolg zou er als volgt uit kunnen zien:

1. De kwartiermaker doet een voorstel voor de uitvoeringsstructuur in de Economische Agenda, en stuurt het advies van Berenschot ter kennisgeving naar alle geïnterviewden.

2. De decentrale overheden besluiten over het voorstel in de Economische Agenda.

3. Ter bevordering van besluitvorming en het goede gesprek, kan er een gezamenlijk gesprek worden georganiseerd over het advies van Berenschot met de decentrale overheden, het Rijk en partners van de andere O’s.

4. De overheden organiseren besluitvorming over de governance n.a.v. de besluitvorming over de Economische Agenda.

5. Het lijkt ons verstandig om in de stappen hierboven ook de wenselijkheid van een (deels) gezamenlijke governance met de sociale agenda met elkaar te bespreken.

Openbaar