



rijksuniversiteit
 groningen

campus fryslân

Aan het stuur, voor de regio

Governance-alternatieven voor het NPG
binnen de Economische Agenda

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

Oktober 2023

Aan het stuur, voor de regio

Governance-alternatieven voor het NPG binnen de Economische Agenda

Rijksuniversiteit Groningen – Campus Fryslân
Oktober 2023

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





Inhoud

Samenvatting & Advies NPG onderzoek	6
Bijlage I: Nota van Bevindingen Governance-alternatieven NPG (2026-2056)	
I.1 Vraagstelling	11
I.2 Inspiratie: Brainport & NPRZ	13
I.3 Criteria afwegingskader bestuurlijke organisatie	15
I.4 Enkelvoudige alternatieven	18
I.5 Gelaagde alternatieven	23
I.6 Epiloog	26
I.7 Citaten uit Nij Begun	27
Bijlage II: Legal opinion vormgeving Nationaal Programma Groningen	
II.1 Uitgangspunten	30
II.2 “Informeel” bestuur met provinciale uitvoeringsorganisatie	32
II.3 Openbaar lichaam, ingesteld bij gemeenschappelijke regeling	33
II.4 Stichting	36
II.5 Vennootschap	38
Bijlage III: Geraadpleegde documenten, gesprekspartners en onderzoeksteam	
III.1 Geraadpleegde documenten	41
III.2 Gesprekspartners interviews	42
III.3 Samenstelling onderzoeksteam	43

Samenvatting & Advies NPG onderzoek

Inleiding & Opzet Onderzoek

In april 2023 kwam het kabinet Rutte IV - in reactie op het rapport van de Parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen - met de nota 'Nij Begun': een langjarig, generatielang traject. Naast maatregelen ten behoeve van de compensatie- en versterkingsoperatie, werden hierin maatregelen aangekondigd die het toekomstperspectief van de regio (regio Groningen/Noord-Drenthe) moeten verbeteren. Vanwege de voorgestelde positie van het Nationaal Programma (NPG) in de kabinetsreactie bij de Economische Agenda¹ – en in navolging van het eerdere rapport 'Naar méér dan de som der delen' – heeft het NPG-bestuur in de eerste week van augustus aan de onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen – Campus Fryslân – de opdracht gegeven om een inventarisatie van governance-alternatieven te maken. Hen is gevraagd de mogelijke rechtsvormen te schetsen die passen bij het goed tot uitvoering brengen van de Economische Agenda van Nij Begun voor de periode 2026-2056. De onderzoekers hebben zich hiervoor gericht op de beantwoording van een drietal onderzoeksvragen:

1. Welke eisen moeten worden gesteld aan de rechtsvorm en de bestuursamenstelling van de organisatie die wordt belast met de uitvoering van de Economische Agenda?
2. Wat zijn organisatorische alternatieven waaruit voor deze uitvoeringsorganisatie kan worden gekozen?
3. Welke rechtsvormen en/of combinaties van rechtsvormen genieten de voorkeur (worden geadviseerd) gelet op het afwegingskader en gebleken voorkeuren van stakeholders?

De beantwoording van deze onderzoeksvragen leiden tot een afwegingskader, de governance-alternatieven en een advies, welke respectievelijk worden behandeld in deze samenvatting van het rapport.² Het onderzoek is gebouwd op een tweetal Casestudies (Brainport Eindhoven en Nationaal Programma Rotterdam-Zuid), een gespreksronde met 13 gesprekspartners en een legal opinion, welke is getoetst met behulp van een expertmeeting. Ook heeft er tijdens dit onderzoek afstemming plaatsgevonden met de ambtenaren en de onderzoekers van Berenschot die het traject over de governance van de Toekomstagenda Groningen begeleiden. Wij willen graag de gesprekspartners en de deskundigen bedanken voor hun input. Ook gaat onze dank uit naar het NPG-programmabureau voor de ondersteuning bij het inplannen van de interviews.

Criteria afwegingskader

Om te kunnen voldoen aan haar opgave zoals neergelegd in Nij Begun, dient de uitvoeringsorganisatie als basale ondergrens (a) opdrachten te kunnen geven, (b) subsidies te kunnen verstrekken en (c) te kunnen participeren in investeringen en projecten. Op basis van het onderzoek is vervolgens een zestal criteria vastgesteld, welke samen het te hanteren afwegingskader vormen voor de verschillende governance-alternatieven.

Uitvoeringskracht is een criterium dat tijdens het onderzoek vaak naar voren kwam, maar is hier niet als eigenstandig criterium toegevoegd. Het komt terug in de verschillende gespecificeerde criteria. Bovendien is de uitvoeringskracht ook gebaat bij 'zachte factoren' zoals onderling vertrouwen en kwaliteit van samenwerkingsrelaties, die geen expliciet onderdeel van onze onderzoeksvragen zijn. Wel komen we op deze aspecten verderop nog nader terug.

Zodoende onderscheiden wij de volgende zes criteria waaraan een goede uitvoeringsorganisatie idealiter moet voldoen:

- **Triple helix:** Betreft de actieve beleidsontwikkeling door markt, kennisinstellingen en de overheid. Nadruk in Nij Begun wordt namelijk gelegd op de ontwikkeling en uitwerking van de Economische Agenda in onderlinge samenspraak met- en onder regie van deze partijen;
- **Democratische inbedding:** Gaat deels over de vaststelling door de volksvertegenwoordiging, deels de democratische controle van besteding van gelden (jaarrekening);
- **Risicodeling:** Betreft de mogelijkheid dat (kapitaalkrachtige) bedrijven risicodragend kunnen investeren, leidende tot een multiplier. Dit gaat over meer dan een subsidiering met cofinanciering: achtergestelde leningen, aandelenparticipatie, garantiestelling, etc. waardoor op termijn ook financiële opbrengsten gegenereerd kunnen worden (revolving funds);
- **Betrokkenheid Rijk:** Betreft de wens over het meedenken van het Rijk over de versterking van de regio, als de inhoudelijke uitvoerende deelname van het Rijk. Uitvoerende kracht, kennis en ervaring (gedacht wordt aan o.a. EZK, de RvO, de NOM en het Nationaal Groeifonds) is van groot belang voor het ontwikkelen van kansrijke projecten;
- **Funcitiescheiding:** Betreft integriteit en een transparante belangenafweging. Gezien de relatieve grote hoeveelheden geld is het van belang dat zuivere afwegingen kunnen worden gemaakt tussen de projectindiening- en afweging;
- **Stabiliteit:** Gaat over het systematisch voortbouwen gedurende een periode van 30 jaar: over de goede projecten, de samenhang daartussen, de synergie en een zich doortrekkende ontwikkelende lijn. Van belang daarbij is dat stabiliteit geborgd kan worden in een relatief politiek-neutrale context en op enige afstand van de waan van de dag. Een programmering waarbij elke vier jaar een andere richting wordt gekozen lijkt weinig bevorderlijk voor innovatie.

¹ Hoewel vooralsnog onduidelijk is wat de inhoud van de Economische Agenda wordt, biedt de kabinetsreactie Nij Begun ook een aantal uitgangspunten voor de governance: een sterke nadruk op het NPG (eenmalige geldbedrag van 250 miljoen euro en een jaarlijkse geldstroom van 100 miljoen voor 30 jaar) en de baanbrekers, uitvoeringsregie van maatschappelijke organisaties en een integrale zienswijze op de toekomst van de regio: samenwerking is dus gewenst.

² Een gedetailleerde uitwerking van deze samenvatting kan gevonden worden in de bijlagen.

Governance-alternatieven: Enkelvoudige Structuren

Vier enkelvoudige governance-alternatieven zijn getoetst aan de hand van het afwegingskader. Dit zijn de bestuursovereenkomst, het openbaar lichaam (WGR), de stichting en de overheidsonderneming. Hieruit volgt - voor elk van deze structuren - de voor- en nadelen. Geen van deze enkelvoudige structuren voldoen aan alle criteria in het afwegingskader. Enkele alternatieven voor de enkelvoudige structuren zijn weliswaar denkbaar, welke zijn opgenomen in de Nota van Bevindingen, maar deze zijn niet toereikend om de nadelen geheel op te vangen. Wel lijkt er sprake te zijn van complementariteit. In het hierop volgende hoofdstuk wordt daarom de verkenning naar een mogelijke combinatievorm - een gelaagde structuur - verder behandeld.

Bestuursovereenkomst: Een mogelijk bruikbaar alternatief, zoals op dit moment geldt voor het NPG, is een bestuursovereenkomst zonder overdracht van bevoegdheden. Het voordeel is dat vertegenwoordigers van de triple helix partners in het AB en DB betrokken kunnen worden, hetzelfde geldt voor vertegenwoordigers van overheden waardoor democratische inbedding en betrokkenheid van het Rijk wordt bereikt. Om het bestuur slagvaardig te houden, zijn hierbij wel een paar overwegingen, zie hiervoor de Nota van Bevindingen, hoofdstuk 4. Hiertegenover staat dat er bij deze variant geen sprake is van een eigen rechtspersoonlijkheid is, waardoor het NPG geen privaatrechtelijke overeenkomsten kan sluiten. Ook zal het programma moeten lopen via de provincie Groningen (hetzij Drenthe), waardoor functiescheiding een punt van orde is (wat slechts deels kan worden opgevangen door een Raad van Toezicht en een onafhankelijke beoordelingscommissie). Tenslotte is een bestuursovereenkomst - wat betreft stabiliteit - gevoelig voor de politieke waan van de dag vanwege politieke turbulentie, maar was er in het verleden ook sprake van een groot verloop van maatschappelijke vertegenwoordigers.

Openbaar lichaam (WGR): Een belangrijk nadeel is dat bedrijven en kennisinstellingen niet in het bestuur vertegenwoordigd kunnen worden, triple helix vertegenwoordiging scoort dus minder positief. Democratische inbedding daarentegen is wel geborgd, ondanks de beeldvorming rondom de WGR. Het Rijk kan ook deelnemen,

met de kanttekening dat Rijksdeelname eerst aan de Kamer voorgelegd moet worden. Waar functiescheiding wel geborgd is, is risicodeling dit niet: een WGR kan wel publiekrechtelijk deelnemen (subsidies), maar niet marktconform opereren (leningen, garanties, participaties). Daarbij kunnen privaatrechtelijke partijen pas na een goedkeuringsbesluit volwaardig deelnemen en zijn daardoor ook medeverantwoordelijk voor uitvoering en financiering, wat onaantrekkelijk is voor deze partijen. Stabiliteit scoort ook minder positief vanwege het vierjarige (of eerdere) verloop van overheidsvertegenwoordigers in het bestuur.

Stichting: Door de vrijheid van inrichting van de organisatie, is een gelijkwaardige vertegenwoordiging in het bestuur mogelijk en is het criterium triple helix geborgd. Ook zijn er geen belemmeringen voor de deelname van het Rijk. Daarnaast scoren stabiliteit en functiescheiding, d.m.v. een Raad van Toezicht, de mogelijkheid tot benoeming op persoonlijke titel/deskundigheid en op enige afstand van de politiek en de mogelijkheid van een onafhankelijke voorzitter, positief. Tegelijkertijd scoort democratische inbedding minder positief doordat de stichting meer op afstand staat van de volksvertegenwoordiging. Ook is een stichting, ondanks de privaatrechtelijke status, beperkt waar het gaat om risicodragende projecten en marktconforme participatie.

Overheidsonderneming: Hierbij treedt de overheid uitsluitend op als aandeelhouder en stelt het startkapitaal ter beschikking. Groot voordeel is van deze vorm is dat zij op marktconforme wijze kan deelnemen en dat staatssteunrisico-procedures soepel kunnen verlopen. Ook biedt het de mogelijkheid tot stabiliteit doordat het op betrekkelijk grote afstand van het politieke bestuur staat -zoals bij de NOM - en is er sprake van duidelijke functiescheiding middels een Raad van Commissarissen. Democratische inbedding is echter zwak: volksvertegenwoordiging staat op grotere afstand en jaarstukken van overheidsondernemingen worden vaak ter kennisname voorgelegd. Ook triple helix scoort minder positief. Private ondernemingen kunnen weliswaar aandelen kopen, maar in dat geval is er niet langer sprake van een overheidsonderneming en ontstaat er een publiek-private samenwerkingsconstructie. Deze constructie is voor het strategische niveau niet geschikt.

Criteria	Bestuursovereenkomst	Openbaar lichaam in zin WGR	Stichting	Vennootschap
Triple helix	+	-	+	-
Democratische inbedding	+	+	-	-
Risicodeling	-	-	-	+
Rijk betrokken	+	+	+	+
Functiescheiding	-	+	-	-
Stabiliteit	-	-	-	-

Governance-Alternatieven: Samengestelde structuur

Omdat geen van de enkelvoudige varianten volledig voldoet aan het afwegingskader, is er in dit onderzoek ook een verkenning gedaan naar mogelijk gelaagde structuren die een aantal rechtsvormen combineren. Wij gaan hierbij uit van een aantal niveaus: een strategisch, tactisch en operationeel (uitvoerend) niveau. Ook zijn er een aantal dilemma's waarmee rekening moet worden gehouden. Zo zijn er enerzijds meer deelnemende overheden, maar moet de slagvaardigheid toenemen. Daarnaast moet er een oplossing gevonden worden voor het probleem dat de markt en kennisinstellingen geen volwaardige plaats kunnen krijgen in het AB en het DB van een GR. Tenslotte ligt er de vraag over de operationele uitvoeringskracht: hoe kan er – op een marktconforme wijze – met publieke middelen worden bijgedragen aan de versterking van de economische structuur?³

Verschillende combinaties van rechtsvormen zijn mogelijk, maar voor dit onderzoek hebben wij ons beperkt tot twee 'ideaaltypen': een zogenaamde 'Triple-helix variant' (zoals bijvoorbeeld het geval is bij Brainport Eindhoven) en een variant met de 'Provincie in de lead'. Uit het afwegingskader komt de 'Triple-Helix' variant het beste naar voren.

'Triple-Helix' variant: In deze variant is er sprake van een driedelige structuur: GR-Stichting-overheidsonderneming. Met de oprichting van een Stichting NPG is er, onder leiding van een onafhankelijk voorzitter, de mogelijkheid om alle triple helix partners gelijkwaardig deel te laten nemen. Omdat de Stichting NPG werkt in opdracht van een regiobestuur - in de vorm van een Gemeenschappelijke Regeling, die economische regionale visie/beleid vaststelt en waarin het ook denkbaar is dat raads-/statenleden een adviserende rol krijgen – wordt democratische inbedding geborgd. Omdat regionale overheden in de GR vertegenwoordigd zijn, kan daarom in deze variant ook gesproken worden over de 'Regio in de lead'. De Stichting kan bijvoorbeeld contractuele relaties aangaan met de NOM, of opdrachten verlenen aan andere organisaties, zoals het EBG. Dit is afhankelijk van de desbetreffende baanbreker/thema, voor Fascinating zijn bijvoorbeeld andere vereisten dan voor de vrijetijdseconomie. Hierdoor kan marktconform/risicodragend deelgenomen worden in structuurversterkende projecten. Ook is met deze variant de functiescheiding duidelijk geregeld, waardoor een zuivere belangenafweging mogelijk is. Ook op het gebied van stabiliteit scoort deze variant positief: men kan redelijke apolitiek optreden, doordat men op enige afstand staat van de politieke waan van de dag, en omdat er een geleidelijke en gestaffelde wisseling van bestuurders plaatsvindt.

'Provincie in de lead': In deze variant heeft de provincie Groningen de regie en staat het provinciaal programma centraal, economisch beleid is immers een provinciale kerntaak. Democratische inbedding is vanzelfsprekend geborgd door de vaststelling en controle van de Provinciale Staten, waarbij wel de kanttekening moet worden geplaatst dat in de vorige periode de Staten weinig belangstelling toonden voor het toenmalige economische programma en het NPG. Dit kan natuurlijk veranderen. Ook moet erop worden gewezen dat vertegenwoordigers van gemeenten niet formeel betrokken zijn bij de vaststelling van het provinciale programma en dat het gebied niet alleen Groningse gemeenten beslaat, maar ook drie Noord-Drentse. In deze variant krijgen, met een Stichting NPG, alle triple-helix partijen een adviserende functie, echter wordt er in Nij Begun duidelijk gesproken over regie en een ontwikkelende functie voor maatschappelijke organisaties. De provincie kan zelf ook – na adviseren door het NPG – contracten sluiten of deelnemen aan PPS-constructies, waardoor risicodeling mogelijk is. Het Rijk kan een adviserende stem hebben in een NPG-stichting en in de beleidsontwikkeling- en uitvoering betrokken zijn. Daartegenover staat functiescheiding minder positief scoort: de provincie speelt een belangrijke rol in de planning van de fysieke leefomgeving, waardoor het een risico is als zowel het financiële- als planologisch spoor in één hand ligt. Op het gebied van stabiliteit kan er niet gesproken worden van een politiek neutraal bestuur en biedt een vierjarig programma niet de stabiliteit voor een 30-jarig traject.

Criteria	Variante 'Provincie in de lead'	Variante 'Triple Helix'
Triple helix	-/+	+
Democratische inbedding	+	+
Risicodeling	+	+
Rijk betrokken	+	+
Functiescheiding	-	+
Stabiliteit	-	-

Advies

Een gelaagde structuur heeft de voorkeur boven een enkelvoudige (rechts)vorm: geen van deze vormen voldoet aan alle criteria. Wij adviseren daarom te kiezen voor een gelaagde structuur, waarbij wij stellen dat de 'Triple-Helix' variant het beste scoort op het afwegingskader. Tussenvormen zijn natuurlijk denkbaar en voor een definitieve keuze is ook de tijd: de eerste contouren van de inhoud van de Economische Agenda worden eind 2023 zichtbaar en pas vanaf 2026 begint de jaarlijkse investeringsstroom (naast een eenmalig geldbedrag voor het NPG waarvan het onduidelijk is wanneer deze beschikbaar is, mogelijkerwijs bij de start van de agenda).

³ Zie voor uitwerking van deze dilemma's de Nota van Bevindingen, hoofdstuk 5

Dit advies betreft de lange termijn en wij willen opmerken dat organische groei ook onderdeel is van het geheel. Net zoals Brainport Eindhoven over de jaren gegroeid is tot haar huidige vorm, is er voor de regio Groningen (en Noord-Drenthe) nu een kader gesteld dat geldt voor een generatie (30 jaar). Ook de bestuurlijke structuur van het huidige NPG is – naar onze waarneming – geleidelijk aan gegroeid in de eerste vijf jaar.

Wij stellen ook vast dat binnen elke variant draagvlak, onderling vertrouwen en een – al groeiende – goede samenwerkingscultuur randvoorwaardelijk zijn. Hoewel dit wellicht als een ‘open deur’ kan worden gezien, is dit historisch gezien niet vanzelfsprekend in de regio. Met het laatste is men wel aan de slag – onder leiding van de provincie – maar er lijkt ook nog het nodige werk te doen.

Tot slot: nadere overwegingen

Buiten de scope van de onderzoeksvragen, maar gerelateerd aan het vraagstuk rondom de Economische Agenda, Nij Begun en de regionale samenwerking, zijn er nog een aantal nadere overwegingen die wij mee willen geven op basis van onze observaties.

Allereerst lijkt er bij verschillende actoren in de regio onduidelijkheid en aarzeling te zijn geweest over de onderzoeksopdracht, waarbij wij ook spanningen constateerden. In enkele interviews gaven gesprekspartners aan dat het advies wat hun betreft te vroeg kwam: eerst zou er overeenstemming moeten zijn over de inhoud van de programma's. Hoewel de inhoud van de Economische Agenda nog onduidelijk is, heeft de regio Groningen al wel een integrale visie vastgesteld en wordt er door de provincie ook voortvarend gewerkt aan het provinciale programma, die valt binnen het tweede deel van het NPG (2024-2029). Verschillende zienswijzen lijken te bestaan over hoe het tweede deel van het NPG zich verhoudt tot het 30-jarige traject van Nij Begun. Ook gaven enkelen aan te vinden dat de opdracht niet aan de juiste tafel besproken wordt: aan andere tafels in de regio wordt er ook nagedacht over de governance.

Wij willen benadrukken dat ons advies echter een geobjectiveerde inventarisatie van mogelijkheden betreft, waar eenieder zijn voordeel mee kan doen. Ons advies is wel dat de betrokken partijen zich verder blijven inspannen om onderling tot een gezamenlijke zienswijze te komen: om de onderlinge spanningen te verlichten en om het risico te vermijden dat de investeringsgeldten minder ten goede komen aan de regio.

Een ander aandachtspunt betreft het betrekken van de drie Noord-Drentse gemeenten. Met de uitbreiding van de regio is het verstandig rekening te houden met hun positie (in zekere mate geldt dit ook voor de andere gemeenten die niet vallen binnen het huidige NPG). Waar Groningse (aardbevings-)gemeenten al verschillende jaren ervaring hebben met het gehele dossier, zijn de Drentse gemeenten vooralsnog gericht op compensatie van geleden schade en in mindere mate versterking, waar ze in goede samenwerking optreedt met de provincie Drenthe. Echter, zij zijn nog niet bezig met economische structuurversterking. Weliswaar is er interesse in de Economische Agenda, maar dit is vooral gericht op het MKB. Men is beducht voor hun positie wanneer zij toetreden tot het ‘Groningse’.

Daarnaast is de samenhang tussen de Sociale- en Economische Agenda veel aan bod gekomen tijdens de gesprekken. Enerzijds wordt gewezen op het belang van integraal denken ten aanzien van de toekomst van het gebied, en op de natuurlijke koppeling van bepaalde onderdelen van beide agenda's, zoals arbeidsmarkt en onderwijs. Anderzijds wordt ook gewezen op de verschillen tussen beide agenda's wat betreft volume, geografische scope, tijdshorizon, en benodigde expertise. De samenhang tussen beide agenda's kan gelegd worden op het niveau van de inhoudelijke programmering: dit dient op bestuurlijk (strategisch) niveau plaats te vinden, in plaats van de gehele structuur daarop in te richten (eenzelfde geldt ook voor het inwonersperspectief). Hierbij verwijzen wij ook naar de scheiding van de twee geconstateerde ‘rationaliteiten’ in het vorige adviesrapport ‘Naar méér dan de som der delen’ (2023). Een organieke scheiding hoeft dus geen bezwaar op te leveren.

Tenslotte hebben de Sociale- en Economische Agenda een forse omvang, maar er is ook sprake van andere fondsen (Just Transition Fund, Nationaal Groeifonds, etc.) waarin (dezelfde) initiatiefnemers en adviesbureaus voorstellen indienen. Dit betekent echter niet dat de gehonoreerde projecten een consistent programma vormen: in de gesprekken wordt door deskundigen gewezen op een gebrek aan coördinatie en regie. Ook zijn er aan publieke zijde een veelheid aan toekomstplannen (zoals Regio-deals, Toekomstagenda, Overlegtafels en Ruimtelijke visies). Er lijkt geen gebrek te zijn aan plannen, maar deskundigen merken ook op dat de inhoud van die plannen vaak overlapt en qua inhoud vaak niet uniek is.

Bijlage I

Nota van Bevindingen

Governance-alternatieven

NPG (2026-2056⁴)

Rijksuniversiteit Groningen – Campus Fryslân
23 oktober 2023, Leeuwarden

⁴ Wij stellen 2026 als startjaar vanwege de start van de jaarlijkse geldstroom (voor een periode van 30 jaar) zoals wordt beschreven in Nij Begun. De daadwerkelijke startdatum voor de Economische Agenda is vooralsnog onduidelijk.

I.1 Vraagstelling

In de kabinetsnota 'Nij Begun' (april 2023) worden maatregelen aangekondigd die het toekomstperspectief van het door aardbevingen getroffen gebied (regio Groningen/Noord-Drenthe) moeten verbeteren. In maatregel 34 wordt voor een periode van 30 jaar budget⁵ vrijgemaakt voor een sociale agenda en economische agenda.⁶ Voor de uitvoering van deze sociale agenda denkt het kabinet vooral aan regie door alle tien Groninger en drie Noord-Drentse gemeenten.

Daarnaast is er maatregel 35. Dit betreft een Economische Agenda. De Economische Agenda wordt in samenspraak met de regio opgesteld. Er wordt aangesloten op bestaande projecten en ambities, zoals de baanbrekers die uit het Nationaal Programma Groningen zijn voortgekomen, en op de masterplannen uit de Toekomstagenda van de regio Groningen. Het doel van deze economische agenda is ontwikkelingen te versnellen waarvan de regio als eerste zal profiteren maar die ook nationale en internationale uitstraling hebben. Dat betekent onder andere verduurzamen van woningen en van industrievestigingen, maar ook van de agrarische sector.⁷ Zo ontstaan vliegwieleffecten in de vorm van nieuwe kennis, bedrijvigheid, banen, producten en diensten met een duurzaam groeipad als resultaat.

Bij de uitvoering van deze Economische Agenda zal in substantiële mate een beroep worden gedaan op het NPG (een regionale netwerkorganisatie die sinds 2019 overheden en maatschappelijke instellingen weet te verbinden).⁸ Naast dat een eenmalige extra geldbedrag van 250 miljoen euro toegevoegd wordt aan het NPG voor de uitvoering, zal een substantieel deel van het beschikbare jaarlijkse budget – 100 miljoen vanaf 2026 – via het NPG lopen.⁹ De economische structuurversterking houdt – zo stelt het kabinet – niet op bij de grens van het aardbevingsgebied. Noord-Drenthe en Zuidoost Groningen maken straks onderdeel uit van het werkgebied van deze Economische Agenda.

Het NPG¹⁰ vervult een sleutelrol bij het ontwikkelen van grote, structuurversterkende projecten, bijvoorbeeld door onrendabele toppen van investeringen te financieren en door kapitaal voor startonderzoek (procesgeld) ter beschikking te stellen. Dit zal ook leiden tot private investeringen. De nieuwe focus van het NPG vraagt – zo stelt het kabinet – om aanpassing van de huidige governance en rechtsvorm van het NPG. Wellicht kan de huidige bestuursovereenkomst worden aangepast en misschien moeten zelfs nog verdergaande wijzigingen worden overwogen.

Nog in 2023 zullen het Rijk en de Regio een eerste startdocument vaststellen met de gezamenlijke inzet op drie transities (waterstof, medische technologie en duurzame landbouw). Via een monitor - de 'Staat van Groningen' - zal jaarlijks (vanaf april 2024) over de voortgang van onder meer de economische agenda worden gerapporteerd.¹¹

De uitvoering van de aangekondigde Economische Agenda (2026-2056) vraagt wellicht om aanpassing van de bestuurlijke organisatie zoals deze in eerste periode (2019-2023) voor het Nationaal Programma Groningen op basis van een lichte bestuursovereenkomst in een aantal stappen is ontwikkeld. Tegen deze achtergrond werden drie ontwerp vragen geformuleerd:

1. Welke eisen (afwegingskader) moeten worden gesteld aan de rechtsvorm en de bestuursamenstelling van de organisatie die wordt belast met de uitvoering van de Economische Agenda?
2. Wat zijn organisatorische alternatieven waaruit voor deze uitvoeringsorganisatie kan worden gekozen?
3. Welke rechtsvormen en/of combinaties van rechtsvormen genieten de voorkeur (worden geadviseerd) gelet op het afwegingskader en gebleken voorkeuren van stakeholders?

In de eerste week van augustus 2023 heeft het bestuur van het NPG aan onderzoekers van Campus Fryslân (onderdeel van de Rijksuniversiteit Groningen) opdracht verstrekt deze drie inventariserende vragen op korte termijn te beantwoorden. Daarmee wordt een eerste inventarisatie van mogelijkheden geboden.¹²

Als bron van inspiratie voor de governance van de Economische Agenda zijn twee al langer functionerende, economische programma's nader onderzocht, te weten: *Brainport Eindhoven* en het *Nationaal Programma Rotterdam Zuid*. Beide programma's richten zich met succes op versterking van de sociale en/of economische structuur en kennen bovendien een deelname van het rijk (zie: hoofdstuk 2).

De eisen die aan de governance van de uitvoeringsorganisatie van de Economische Agenda worden gesteld, komen ter sprake in het derde hoofdstuk. Voor een deel baseren wij ons op eerder onderzoek¹³. Daarnaast zijn aanvullend dertien gesprekken gevoerd met diverse deskundigen op het vlak van economische structuurversterking en regionaal economisch beleid. Van belang was ook de discussie in het Algemeen Bestuur van het NPG (gedateerd op 8 mei 2023) en uiteraard de tekst van Nij Begun.

⁵ 100 miljoen euro per jaar.

⁶ Voor deze sociale agenda wordt een bedrag van 3,5 miljard euro gereserveerd.

⁷ Ook hier is er tenminste 100 miljoen per jaar beschikbaar. Het programma gaat in per 2025.

⁸ Het huidige NPG kent tien verschillende programmalijnen. Acht daarvan zijn gericht op wat hierboven de sociale agenda kan worden genoemd: vijf lokale programma's, Toukomst, het Erfgoedprogramma en het Loket Leefbaar. Twee programma's zijn ten dele gericht op economische structuurversterking: het provinciale thematische programma en het zorgprogramma.

⁹ Volgens maatregel 35 Nij Begun.

¹⁰ Het NPG vervult ook een belangrijke rol bij de lokale programma's (2024-2029).

¹¹ De nadruk in deze monitor zal liggen op schadevergoeding, versterking en effecten van de sociale agenda.

¹² In de laatste week van september heeft overleg plaatsgevonden met de begeleidingscommissie die is ingesteld door de NPG-organisatie. Tijdens de uitvoering van dit onderzoek is op verschillende momenten overleg gevoerd met onderzoekers van het Berenschot-adviestraject over de 'Toekomst-Agenda Groningen'.

¹³ Caspar van den Berg, e.a., *Naar meer dan de som der delen*: aanbevelingen voor de governance van het Nationaal Programma Groningen, januari 2023.

Om de relevante rechtsvormen en eventuele combinaties daarvan te inventariseren heeft een juridisch onderzoek plaatsgevonden. De resultaten van deze legal opinion zijn voorgelegd aan juridische deskundigen. Zie voor de uitkomsten onder meer bijlage II: Legal Opinion en hoofdstuk 4 van deze Nota van Bevindingen. In het vijfde hoofdstuk worden twee combinaties van rechtsfiguren (gelaagde structuren) geconfronteerd met de ontwerpeisen uit het derde hoofdstuk. Het gaat hier – zo benadrukken wij - om twee eerste blauwdrukken voor de lange termijn: 2026-2056. Hoe deze gewenste situatie uiteindelijk kan worden bereikt¹⁴, zal nog nader moeten worden bepaald door het bestuur van het NPG. Deze vragen van transformatie vallen buiten het bestek van deze eerste inventarisatie van mogelijkheden.

De Economische Agenda ziet – zoals gezegd - op een generatiele lange periode (30 jaar) en mikt op meer regie door ondernemers en kennisinstellingen: de triple helix. In de komende twee jaar zal de discussie over deze lange termijn Agenda samenvallen met het tweede en laatste deel (2024-2029) van het reeds lopende NPG-programma.¹⁵

Natuurlijk kent deze eerste inventarisatie van mogelijkheden beperkingen. Deze inventarisatie is geschreven met het oog op de lange termijn. Bij het beschrijven van deze mogelijkheden kon nog niet worden voortgebouwd op kennis van de inhoud van de nieuwe Economische Agenda. Het ligt voor de hand dat de uiteindelijke besluitvorming over de bestuurlijke organisatie zal voortbouwen op inhoudelijke overeenstemming over deze Economische Agenda. Binnen de regio Groningen-Noord Drenthe wordt ook een sociale agenda ontwikkeld. Het is van belang dat er een goed dwarsverband wordt gelegd tussen enerzijds onderwijs/scholing en anderzijds investeringen en economische structuurversterking. Ook is het van belang dat het regionale MKB kan aanhaken bij de inzet op baanbrekers. Over de inhoud van deze Sociale Agenda is op het moment van schrijven (oktober 2023) nog weinig bekend. De relatie tussen de Sociale Agenda en de Economische Agenda valt buiten het bestek van dit onderzoek.

¹⁴ Het proces van transformatie.

¹⁵ In dit advies wordt geen aandacht besteed aan de organisatorische vormgeving van de Sociale Agenda.

I.2 Inspiratie: Brainport & NPRZ

2.1 Brainport

De Regio Zuidoost Brabant, rond de stad Eindhoven, wordt beschouwd als meest innovatieve regio van Nederland. Deze prestatie komt voor een groot deel op het conto van daar al vanouds gevestigde bedrijven (ASML, VDL, Daf Trucks, Philips) en de plaatselijke kennisinstellingen (waaronder de Technische Universiteit Eindhoven). De soepele samenwerking tussen gemeentebesturen en bedrijfsleven speelt daarbij een belangrijke voorwaardenscheppende rol. Bij dat laatste – de samenwerking tussen gemeenten in de regio, bedrijven en kennisinstellingen in de regio – staan we hier kort stil.

De bestuurlijke organisatie heeft zich vanaf 2005 geleidelijk ontwikkeld: organische groei. Er is een gelaagde structuur gegroeid. Deze gelaagde structuur maakt het mogelijk dat zowel overheden (gemeenten) als ook bedrijven en kennisinstellingen gelijkwaardig bij de besluitvorming en uitvoering van de economische structuurontwikkeling betrokken zijn.

De regio Zuidoost Brabant telt 21 gemeenten. Al in 2005 werd de Stichting Brainport opgericht. In deze stichting zijn drie segmenten evenredig vertegenwoordigd: het bedrijfsleven, de kennisinstellingen en de lokale overheden. Er wordt gesproken over 'triple helix'. Het bestuur kent 15 leden: vier burgemeesters¹⁶, vier bestuursvoorzitters van kennisinstellingen¹⁷, zes vertegenwoordigers van het regionale¹⁸ bedrijfsleven¹⁹ plus de directeur van de besloten vennootschap Brainport Development. De laatstgenoemde ontwikkelingsmaatschappij werkt in opdracht van deze Stichting en kan worden beschouwd als de uitvoeringsorganisatie.

De BV Brainport Development heeft een Raad van Commissarissen²⁰ die toezicht houdt op de directie. De Stichting bestuurt en stelt de Strategische Agenda op. De Stichting slaagt er in om voor de bestuurlijk ontwikkelde strategische agenda middelen te verkrijgen van de Rijksoverheid (bijvoorbeeld in de vorm van een Regiodeal, 2017) maar ook van Europese Fondsen (bijvoorbeeld Horizon). De uitvoering van de economische projecten ligt bij de overheidsonderneming Brainport Development. Brainport Development participeert in projecten van het regionale bedrijfsleven. Het gaat bijvoorbeeld om het verwerven van minderheidsaandelen en ter beschikking stellen van achtergestelde leningen. Het meerderheidsrisico in de geëntameerde investeringen ligt bij het regionale bedrijfsleven dat substantieel eigen middelen investeert (multiplier).

In 2015 hebben de 21 colleges en gemeenteraden de 'Metropoolregio Eindhoven' opgericht, als opvolger van de Stadsregio Eindhoven. Een gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam heeft rechtspersoonlijkheid. De primaire opdracht van deze gemeenschappelijke regeling ligt in het handhaven en uitbouwen van het kenmerkende (hightech) economische profiel van de regio. Elke vier jaar wordt een gezamenlijk toekomstbeeld voor de regio opgesteld. In het algemeen bestuur van de metropoolregio zijn alle 21 gemeenten vertegenwoordigd. In het compacte Dagelijkse Bestuur van de Metropoolregio worden de bestuurders aangewezen op basis van een regionale spreiding (er is sprake van getrapte vertegenwoordiging). Daarnaast is er een adviesorgaan van raadsleden, de Raadstafel 21, bestaande uit twee raadsleden per gemeente: met het doel de raden te betrekken bij de besluitvorming in de Metropoolregio.

Zo is er stapje voor stapje een gelaagde structuur gegroeid. Op strategische niveau bestuurt de Metropoolregio: het toekomstbeeld. Op het tactische niveau vertaalt het stichtingsbestuur deze bestuurlijke kaders in meer uitgewerkte opdrachten aan Brainport Development. Op het operationele niveau neemt Brainport Development via minderheidsaandelen en achtergestelde leningen deel aan diverse publiek-private projecten en fondsen.²¹ Het Rijk heeft met de Stichting langjarige afspraken gemaakt over financiële ondersteuning via een Regio Deal.²² Formeel worden deze gelden uitgekeerd aan de centrumgemeente Eindhoven. Eindhoven maakt deze rijks gelden vervolgens over aan de Stichting.

2.2 Rotterdam-Zuid

Rotterdam-Zuid wordt gekenmerkt door grootstedelijke problematiek en sociale achterstanden. Het eerste Nationale Programma had betrekking op het bieden van perspectief voor dit stadsdeel.²³ Na de ondertekening in 2012 van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid door Rijk (BZK) en gemeente (Rotterdam) is gekozen voor een niet formeel vastgelegde bestuurlijke organisatie. De uitvoeringsorganisatie heeft geen rechtspersoonlijkheid. In het bestuur van deze informele organisatie treffen we - behalve gemeentelijke diensten - vertegenwoordigers aan van: woningcorporaties, onderwijsinstellingen, zorginstellingen en werkgevers die hun werkgebied hebben in Rotterdam-Zuid. De leden in dit bestuur vertegenwoordigen behalve hun eigen organisatie ook de andere organisaties in hun sector; deze bestuurders beschikken over mandaat om namens hun sector afspraken te maken en kunnen door het programmabureau in de uitvoering worden aangesproken.

¹⁶ Eindhoven, Helmond, Best en Veldhoven. Elk van deze vier burgemeesters vertegenwoordigt tenminste vier andere gemeenten. Elke intergemeentelijke subregio heeft een eigen economisch programma.

¹⁷ Waaronder de voorzitter van het College van Bestuur van de Technische Universiteit Eindhoven en de bestuursvoorzitter van de Universiteit Tilburg.

¹⁸ Internationaal opererend bedrijfsleven.

¹⁹ Waaronder directeuren van VDL, Philips, ASML en AAE.

²⁰ Drie commissarissen: één aangewezen door de kennisinstellingen, één aangewezen door het bedrijfsleven en één aangewezen door de gemeenten.

²¹ Natuurlijk zijn er verschillen tussen de regio Zuidoost Brabant en de regio Groningen. De maakindustrie is daar aanwezig in de grotere steden Helmond, Eindhoven en Veldhoven, terwijl in de regio Groningen de maakindustrie geconcentreerd is in het oosten van de regio: Eemshaven, chemiehaven Delfzijl, Veendam en Hoogezand. Opvallend is ook de bescheiden rol die de provincie Noord-Brabant speelt.

²² Van Vulpen, B. (2023). *Politics out of place*. 97-131. Leeuwarden, 2023.

²³ Dit NPRZ is vooral een inspiratiebron voor de Sociale Agenda.

Voorzitter van het bestuur van NPRZ is de burgemeester van Rotterdam.²⁴ De secretaris van dit bestuur is tevens programmadirecteur. Deze programmadirecteur, Marco Pastors, heeft ruime bevoegdheden gekregen en kan aan deelnemende organisaties waaronder de gemeentelijke diensten rechtstreeks opdrachten verstrekken. Het bestuur stelt het werkprogramma vast. Het programmabureau voert dit uit en schakelt daarbij behalve gemeentelijke diensten (sociale zaken, milieudienst) ook aangesloten maatschappelijke organisaties (scholen, politie, woningcorporaties, etc.) in. Er is sprake van een financiële deelname door het Rijk voor een periode van 10 jaar. De gemeentelijke en andere organisaties dragen zorg voor 50% cofinanciering. De sturing vindt plaats door meerjarige uitvoeringsplannen en een jaarlijkse bespreking van de voortgangsrapportage. Er is sprake van Multilevel-governance²⁵ met voldoende financiële middelen. Opvallend is het gezag en de doorzettingsmacht van de programmadirecteur.

De vertegenwoordigers van de maatschappelijke instellingen in het bestuur van NPRZ hebben mandaat van de sector die ze vertegenwoordigen (bijv. de wooncorporaties in het gebied). Bovendien voeren ze aanwijzingen van de programmadirecteur in hun sector door, voor zover deze aanwijzingen hun grondslag vinden in het door het bestuur vastgestelde uitvoeringsplan. Deelname aan het bestuur is voor deze vertegenwoordigers niet vrijblijvend. De planvorming in het bestuur heeft een zelfbindende werking voor alle deelnemende partijen. Het Nationaal Programma Rotterdam Zuid richt zich vooral op wat een sociale agenda kan worden genoemd: goed onderwijs, degelijke huisvesting en veiligheid op straat. Het Nationaal Programma Rotterdam Zuid is in dat opzicht vooral een inspiratiebron voor de Sociale Agenda van de regio Groningen-Noord Drenthe.

²⁴ Ook de directeur-generaal Bestuur, Ruimte en Wonen, BZK is lid van het bestuur.

²⁵ BZK, Gemeentebestuur, programmabureau, gemeentelijke diensten en maatschappelijke instellingen.

I.3 Criteria afwegingskader bestuurlijke organisatie

In het bestuur van het NPG is op diverse momenten²⁶ gesproken over de vraag hoe in een volgende fase grootschalige projecten (baanbrekers) voor financiële ondersteuning in aanmerking kunnen worden gebracht. Natuurlijk is ook de tekst van Nij Begun, maatregel 35 van groot belang. Voor een deel baseren wij ons op eerder onderzoek²⁷. Ook zijn er aanvullend dertien gesprekken gevoerd met diverse deskundigen op het vlak van economische structuurversterking en regionaal economisch beleid (zie bijlage III.2). Hieronder volgen zes criteria. Samen vormen deze zes criteria het te hanteren afwegingskader.

3.1 Criteria

1. Triple Helix:

In Nij Begun wordt met nadruk gesteld dat de economische agenda wordt ontwikkeld en uitgewerkt onder de regie van het NPG en dit in samenspraak met het bedrijfsleven, maatschappelijke instellingen en kennisinstellingen. Het gaat om economische structuurversterking, innovatie, en behoud van werkgelegenheid waarbij het aanhaken van het regionale MKB van groot belang is. We hebben dit criterium in de beide matrices afgekort tot: triple helix. Dus een actieve beleidsontwikkeling door markt, kennisinstellingen en overheid. Een duidelijke wens is dat de marktsector betrokken moet worden bij het tot verdere ontwikkeling brengen van de relevante baanbrekers.

2. Democratische inbedding:

Het budget dat door de Rijksoverheid ter beschikking wordt gesteld²⁸, is belastinggeld. De besteding en verantwoording van dit belastinggeld moet – zo wordt benadrukt – democratisch worden getoetst. Het ligt voor de hand dat de betrokken volksvertegenwoordigingen (raden en Staten) het programmakader vaststellen. Ook de jaarlijkse rekening en het jaarverslag moeten aan de betrokken volksvertegenwoordigingen ter vaststelling worden voorgelegd. In het voorgaande onderzoek werd overigens vastgesteld dat de feitelijke betrokkenheid van de volksvertegenwoordigingen bij kaderstelling en verantwoording nogal verschilde.²⁹

Voor het democratische gehalte is het van belang dat de uitvoering door NPG en de financieringsstromen transparant en controleerbaar zijn. Het gaat dan niet louter om controle door volksvertegenwoordigers, maar ook om controle door een onafhankelijk accountant, journalisten en andere ‘social watchdogs’ (waaronder de Rekenkamer). De Wet Open Overheid of het klachtrecht uit de Awb zijn in beginsel niet van toepassing bij privaatrechtelijke samenwerkingsvormen³⁰, maar gelden natuurlijk wel bij publiekrechtelijke vormen. Om die reden hebben zowel de Gemeentewet als de Provinciewet³¹ een voorkeur voor publiekrechtelijke vormgeving. Wanneer transparantie over de gemaakte afwegingen en financiering ontbreken, is er een reële kans dat het vertrouwen van de inwoners niet zal verbeteren.

3. Risicodeling:

Het derde criterium is dat bij grotere investeringen waarbij ook kapitaalcrachtige bedrijven betrokken zijn (bijvoorbeeld de baanbreker Fascinating³²), deze bedrijven ook zelf risicodragend investeren. Dit leidt tot een multiplier en serieuze aandacht voor de economische haalbaarheid. Het betekent ook dat het in de uitvoering niet slechts zal gaan om subsidiering met cofinanciering maar ook om achtergestelde leningen, aandelenparticipatie, oprichting consortia en garantiestelling. Deze participaties kunnen op termijn ook financiële opbrengsten genereren (dus een revolving fund vormen). We spreken korthedshalve over: het mogelijk maken van ‘risicodeling’.³³

4. Betrokkenheid Rijk:

In Nij Begun wordt gesteld dat diverse ministeries³⁴ meedenken over het versterken van de regio. Ook de regio zelf benadrukt dat inhoudelijke deelname van het Rijk op hoge prijs wordt gesteld. Bij het tot uitvoering brengen van de economische agenda wordt daarbij vooral gedacht aan EZK, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, de NOM en wellicht ook Invest-NL en het Nationaal Groeifonds. Deze ervaring en kennis is van groot belang voor het ontwikkelen van kansrijke projecten. Het gaat – zo wordt opgemerkt – om een Nationaal Programma. Het betreft een periode van 30 jaar. Volgens diverse deskundigen tendeeft dit naar een voorkeur voor een politiek-neutrale vorm van uitvoerend bestuur.³⁵

²⁶ Bijvoorbeeld 23 juni 2022, 8 mei 2023.

²⁷ Caspar van den Berg, e.a. (2023). *Naar meer dan de som der delen: aanbevelingen voor de governance van het Nationaal Programma Groningen*. Januari 2023.

²⁸ Ruim 3 miljard.

²⁹ En soms werd behandeld als hamerstuk.

³⁰ De Awb (klachtrecht) en de Woo gelden alleen voor bestuursorganen, en dat is een stichting alleen wanneer deze openbaar gezag uitoefent bijvoorbeeld wanneer deze volledig met publieke gelden wordt bekostigd.

³¹ Artikel 160 lid 2 Gemeentewet resp. artikel 158 lid 2 Provinciewet. Vgl. in zekere zin ook artikel 4 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, al is de werking daarvan wat beperkter.

³² In dit project wordt samengewerkt met Cosun, Avebe, Agrifirm en FrieslandCampina.

³³ Het is dan van belang dat de uitvoerende organisatie ervaring heeft met het op marktconforme wijze toepassen van deze privaatrechtelijke instrumenten (overeenkomstenrecht).

³⁴ Zo is er participatie van OCW in het lopende erfgoedprogramma en van VWS in het lopende zorgprogramma. Beide programma's richten zich echter vooral op de versterking van de betreffende panden.

³⁵ Vergelijkbaar met de constructie zoals deze kan worden aangetroffen in Zuidoost Brabant. Of de constructie zoals die is gekozen voor de Nationaal Coördinator Groningen.

5. Functiescheiding:

Het vijfde criterium betreft integriteit en een zuivere belangenafweging. Het gaat om relatief grote hoeveelheden geld. In het economische programma gaat het om een jaarlijkse investering van 100 miljoen euro.³⁶ Dat is ruim twee keer zoveel als tot nu toe door de provincie Groningen aan economisch beleid per jaar wordt uitgegeven. Er is bovendien twijfel of de ondernemers en kennisinstellingen in het gebied investeringen in deze omvang kunnen absorberen. Het is van belang dat er zuivere afwegingen worden gemaakt. Dat komt de kwaliteit ten goede. Checks and balances. Afleggen van verantwoording. Controle op projectuitvoering. Allemaal belangrijke elementen bij het bewaken van deze omvangrijke geldstroom. Operationeel betekent dit dat er sprake moet zijn van transparante functiescheiding.³⁷

6. Stabiliteit

In de Economische Agenda moet systematisch worden voortgebouwd gedurende een periode van 30 jaar. Het gaat dan niet alleen om goede projecten maar ook om betekenisvolle samenhang tussen die projecten, de programmatische aanpak, de synergie, het doortrekken van zich ontwikkelende lijnen. Het is belangrijk dat die langjarige *stabiliteit* geborgd kan worden. Dat vraagt ook om een relatief politiek-neutrale bestuurlijke organisatie. Op enige afstand van de waan van de dag.³⁸ Een programmering waarbij elke vier jaar een andere richting kan worden gekozen, lijkt weinig bevorderlijk voor innovatie.

Met behulp van dit afwegingskader zal in het volgende hoofdstuk worden gekeken welke organisatievorm voldoet. Maar voordat we met deze inventarisatie beginnen, is het goed om nog drie zaken naar voren te halen.

3.2 Moment van inventariseren van mogelijkheden

Door diverse gesprekspartners is opgemerkt dat nu de eerste programmaperiode (2019-2023) vrijwel afgesloten is, er eerst moet worden teruggekeken³⁹ (monitoring/evaluatie). Na deze evaluatie moet voor de volgende periode (NPG 2024-2029) een nieuw programma worden vastgesteld.⁴⁰ Pas daarna zouden er besluiten genomen kunnen worden over taakverdeling en budgetverdeling voor de lange termijn (2026-2056). Tegelijkertijd wordt echter benadrukt dat continuïteit van de lopende programma's van groot belang is. Die continuïteit is nodig voor de lokale programma's van de vijf aardbevingsgemeenten, het thematische programma van de provincie, maar ook het Toukomst programma van het NPG-bureau.⁴¹ Vermoedelijk is de eerste versie van de Economische Agenda aan het eind van 2023 beschikbaar. Vaak werd gesteld dat de gekozen organisatie moet passen bij de inhoud van het uit te voeren programma.⁴² Maar anderzijds weten we ook dat

gedurende een periode van 30 jaar dat economische programma een aantal keren zal moeten worden bijgesteld om actueel en relevant te blijven.

3.3 Uitvoeringskracht

In de discussies over de toekomst van het NPG wordt vaak gesproken over het vergroten van de *uitvoeringskracht*⁴³. Eén van de redenen is dat in periode 2019-2023 veel gelden weliswaar zijn toegewezen en dat veel projecten zijn goedgekeurd, maar dat er om diverse redenen nog niet veel gelden daadwerkelijk zijn uitgegeven en nog niet veel projecten daadwerkelijk zijn opgeleverd. Dat leidt tot teleurstelling. De vraag rijst of de verwachtingen over het bieden van perspectief niet wat naar beneden moeten worden bijgesteld. Die teleurstelling is er niet alleen bij de bestuurders van het NPG maar ook bij de vele vrijwilligers die zich hebben ingespannen om passende projecten te ontwikkelen (bijvoorbeeld in het kader van het programma Toukomst). De wereld van de uitvoering bleek nogal weerbarstig.

Dit streven de uitvoeringskracht te verbeteren is terecht. Maar wat betekent dit voor de organisatiestructuur? In de eerste plaats betekent het dat de diverse deelnemers aan de bestuurlijk organisatie goed dienen te weten wat hun positie en rol is en niet op elkaars stoel gaan zitten. Dit impliceert duidelijkheid over hoe de structuur in elkaar steekt. De structuur moet logisch en begrijpelijk zijn. In de tweede plaats betekent slagkracht dat de organisatie van het NPG op alle drie niveaus kan acteren: strategisch programmeren; tactisch uitwerken; en operationeel uitvoeren. Wat betreft de strategiebeepaling hanteren we als criterium goede 'democratische inbedding'; met betrekking tot het criterium tactische uitwerking hanteren we het criterium inbreng van de 'triple helix'; en voor betreft de operationele uitvoering denken we vooral aan 'risicodeling'⁴⁴ door het inschakelen van overheidsvennootschappen naast de gebruikelijke subsidieverstrekking, cofinanciering en opdrachtverstrekking. Met andere woorden, we veronderstellen dat het bredere begrip uitvoeringskracht schuilgaat achter de andere drie zojuist genoemde, meer specifieke criteria. Ook de criteria 'stabiliteit' en 'rijk betrokken' dragen bij aan het verwezenlijken van de zo gewenste uitvoeringskracht. Verder moet worden bedacht dat ook zachte factoren⁴⁵ zoals consensus en een cultuur van onderling vertrouwen bijdragen aan uitvoeringskracht.

³⁶ Ter vergelijking de begroting van de provincie Groningen voor het lopende jaar 2023 voorziet in totale uitgaven ter grootte van 560 miljoen, daarvan zijn 44 miljoen euro bestemd voor de categorie economie.

³⁷ Tijdens het huidige NPG werd bijvoorbeeld een onafhankelijke beoordelingscommissie in het leven geroepen toen bleek dat een kritische discussie over ingediende projectvoorstellen in het DB en in het AB niet goed mogelijk bleek te zijn (deels als gevolg van het belang van het eigen programma dat de overheidsbestuurders behartigden)

³⁸ Zo stelde één van de geraadpleegde deskundigen voor om programma's om de zes jaar te vernieuwen. Zodat er meer afstand wordt genomen van de politieke vier jaren cyclus.

³⁹ Vergelijk ook artikel 12 van de bestuursovereenkomst. Inmiddels is het NPG begonnen met jaarlijkse monitoring en zal in 2024 ook de eerste Staat van Groningen worden gepubliceerd. In één van de aardbevingsgemeenten is begonnen met een evaluatie van de eerste programma periode.

⁴⁰ Overigens heeft de provincie Groningen al in september 2023 een nieuw economisch programma (2024-2029) in procedure gebracht.

⁴¹ Verder moet de continuïteit worden geborgd van het Leefbaarheidsloket, het zorgprogramma en het erfgoedprogramma.

⁴² Chandler, A. (1962). *Structure follows Strategy*.

⁴³ Soms wordt het synoniem slagkracht gebruikt.

⁴⁴ Dus de mogelijkheid om marktconform te participeren en achtergestelde leningen te verstrekken.

⁴⁵ Los van de gekozen bestuurlijke organisatie.

3.4 Eén programma

De diverse organisatorische varianten worden in het volgende hoofdstuk beoordeeld. Daarbij nemen we wel als uitgangspunt (en dat vinden we ook terug in Nij Begun) dat er slechts sprake is van één Economische Agenda, voor het gehele gebied (13 gemeenten, twee provincies) en voor een levensduur van 30 jaar. In tegenstelling tot de lokale programma's die op leefbaarheid zijn gericht⁴⁶, ligt het voor de hand dat er voor de structuurversterking van de regio slechts één Economische Agenda wordt ontwikkeld. De versterking van de regionale economie zal zich niet beperken tot een subregionaal niveau (bijvoorbeeld de bRegio Groningen Assen, de vijf aardbevingsgemeenten of Zuidoost Groningen). De effecten zullen supra-regionaal zijn en zich zelfs kunnen uitstrekken tot het gehele Noorden, zoals ook duidelijk in Nij Begun wordt gesteld. In het kader van de Toekomsttafel Groningen wordt er in de regio reeds overleg gevoerd tussen de beide waterschappen, de tien Groninger gemeenten en de provincie. Een uitbreiding met drie Noord-Drentse gemeenten en de provincie Drenthe is een overzienbare stap.

Dat er sprake is – in onze lezing – van één programma wil overigens niet zeggen dat er geen afzonderlijke, operationele constructies ingericht kunnen worden voor de diverse baanbrekers⁴⁷, noch dat er binnen dat programma geen afzonderlijke programma-lijnen⁴⁸ te onderscheiden zouden zijn.

⁴⁶ En straks onder de Sociale Agenda zullen vallen.

⁴⁷ Zo wordt op dit moment door het NPG gesproken over vijf tot zes baanbrekers. In de komende dertig jaar kunnen er meer thema's bijkomen maar ook weer afgevoerd worden. Die flexibiliteit behoort er te zijn. Innovatie is ook niet zonder risico.

⁴⁸ Vaak wordt genoemd de verduurzaming (circulariteit) van de landbouw, naast bijvoorbeeld de opwekking en opslag van duurzame, hernieuwbare energie.

I.4 Enkelvoudige alternatieven

In eerste aanleg hebben we vier enkelvoudige rechtsvormen onderzocht.⁴⁹ Op dit moment is sprake van een bestuursovereenkomst zonder overdracht van bevoegdheden.⁵⁰ Misschien is dat ook een bruikbaar alternatief voor NPG 2026-2056. Een openbaar lichaam in de zin van de WGR met de taak om publieke gelden gericht tot besteding te brengen is betrekkelijk uniek. Maar het Waddenfonds waaraan ook de provincie Groningen deelneemt, is daarvan een goed voorbeeld. In de derde plaats kijken we naar de privaatrechtelijke stichting. Een stichting wordt met regelmaat gebruikt voor overheidstaken, bijvoorbeeld: de Stichting Brainport, de Stichting Economic Board Groningen. De bestuursleden van de stichting kunnen worden geselecteerd op basis van deskundigheid. Ten slotte kijken we ook naar overheidsvennootschappen belast met economische structuurversterking (innovatie, internationalisering en groei). Deze vorm (NV dan wel BV) treffen we aan bij de regionale ontwikkelingsmaatschappijen waarvan de NOM bijna vijftig jaar geleden de allereerste was.

Stel nu eens dat we één van deze vier rechtsvormen zouden gebruiken om het NPG 2026-2056 te organiseren, wat zijn dan de plus- en minpunten, gelet op het afwegingskader? In de Legal Opinion die onderdeel uitmaakt van dit onderzoek wordt meer gedetailleerd ingegaan op deze vier rechtsvormen.

4.1 Netwerkorganisatie: bestuursovereenkomst

Op dit moment (2019-2023) worden de publieke partijen (5 gemeenten, twee ministeries, 1 provincie) verbonden door een informele 'gentleman's agreement' (de bestuursovereenkomst van 11 maart 2019). Deze overeenkomst is in rechte niet afdwingbaar. Een gevolg is dat het NPG-bestuur en het NPG-programmabureau aan het rechtsverkeer deelnemen op grond van een mandaat constructie namens het provinciebestuur. De provincie draagt uiteindelijk de risico's. Dit vertaalt zich in dubbel werk.⁵¹

In deze informele constructie kunnen wel personen afkomstig van maatschappelijke instellingen in het bestuur (AB en DB) worden betrokken. Op dit moment vertegenwoordigen deze maatschappelijke bestuurders hun sector echter niet: ze zitten in het bestuur op persoonlijke titel. Bovendien hebben deze bestuursleden geen betrokkenheid bij het tot uitvoering brengen van een van de tien afzonderlijke programma's: ook niet bij het NPG-Toukomstprogramma. Deze constructie leidt tot onvrede⁵² en een relatief groot verloop van bestuurders namens de maatschappelijke instellingen.

Het organiseren van het NPG op basis van een bestuursovereenkomst heeft als voordeel dat je net als nu kennisinstellingen en vertegenwoordigers van de marktsector in het AB en DB kan betrekken (triple helix). Als de sociale agenda elders wordt ondergebracht betekent dit dat wellicht afscheid kan worden genomen van vertegenwoordigers van enkele maatschappelijke instellingen en wellicht ook van vertegenwoordigers van enkele gemeenten.⁵³ Ondanks de uitbreiding van het gebied kan de omvang van het AB en het DB wellicht gelijk blijven.

De democratische inbedding wordt bereikt door overheidsbesturen in het AB en DB een plek te geven.⁵⁴ Op dit moment zijn alleen de uitvoerende besturen (GS en B&W) betrokken. Overwogen kan worden ook de volksvertegenwoordigende organen (raden en Staten) een plek in het bestuur te geven. Dit leidt tot vergroting van de omvang van AB en DB. Dat draagt niet bij de aan de slagvaardigheid. Ook het Rijk kan – net als nu – in het bestuur van deze netwerkorganisatie een plek krijgen.

Omdat in deze constructie het NPG geen eigen rechtspersoonlijkheid verkrijgt, zal het economische programma via de provincie Groningen (dan wel via de provincie Drenthe) gaan lopen. Er is dan sprake van grote afhankelijkheid van het provinciebestuur. Dit geldt zowel in politiek opzicht (de vierjaarlijkse wisseling van de wacht) als ook in administratief opzicht (nageschakelde toetsing). Het zal voor de NPG-organisatie niet mogelijk zijn risicodragend projecten te entameren met bedrijven uit de marktsector (risicodeling). Bij het sluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten (leningen, aandelen, garanties, oprichting rechtspersonen) wreekt zich dat het NPG niet zelfstandig kan deelnemen aan het rechtsverkeer.

Op het vlak van de functiescheiding is het denkbaar dat er een Raad van Toezicht komt en dat de onafhankelijke beoordelingscommissie wordt gehandhaafd. De accountantscontrole wordt echter niet uitgeoefend op de financiële administratie van de NPG-organisatie maar op de administratie van de provincie die overigens ook heel andere taken behartigt.

Tenslotte is er het vraagstuk van de stabiliteit. De politieke turbulentie bij de gemeenten en provincie is één factor⁵⁵ maar ook het relatief grote verloop onder vertegenwoordigers van maatschappelijke instellingen is een factor die in het recente verleden niet heeft bijgedragen aan de stabiliteit van het NPG. Een netwerkorganisatie geschoeid op een niet in rechte afdwingbare bestuursovereenkomst is gevoelig voor de waan van de dag.

⁴⁹ Het zelfstandig bestuursorgaan valt buiten onze inventarisatie. Nij Begun gaat duidelijk uit van initiatieven en verantwoordelijkheid vanuit en door de regio. Dit is ook in gesprekken bevestigd. Een door het Rijk opgericht zelfstandig bestuursorgaan past hier niet goed bij. Dit in tegenstelling tot de taken schadevergoeding (IMG) en versterking (NCG) waar het Rijk nadrukkelijk haar verantwoordelijkheid neemt.

⁵⁰ Een dergelijke vorm wordt ook aangetroffen bij het Nationaal Programma Rotterdam Zuid en bij de Metropoolregio Amsterdam.

⁵¹ In: Caspar van den Berg, e.a. (2023). Naar meer dan de som der delen: aanbevelingen voor de governance van het Nationaal Programma Groningen, wordt dit nader gedocumenteerd.

⁵² Vergelijk de brief van vijf vertegenwoordigers van maatschappelijke instellingen aan de voorzitter van het NPG, 4 november 2019.

⁵³ Maar het ligt bij een concentratie op de Economische Agenda voor de hand dat gemeenten zoals de Stad Groningen en de beide gemeenten met havenfaciliteiten (Eemsdelta en Het Hogeland) wel vertegenwoordigd blijven in het AB.

⁵⁴ Met betrekking tot de economische agenda wordt dan met name gedacht aan de provincie Groningen, de gemeente Groningen en wellicht ook de beide gemeenten met havens (Eemsdelta en Het Hogeland).

⁵⁵ Bij de Statenverkiezingen van 15 maart 2023 zijn 27 van de 43 zetels (63%) van politieke partij gewisseld.

Hoewel een informele bestuursovereenkomst een mogelijkheid blijft (zie: NPRZ en de Metropoolregio Amsterdam) om de overheidspartijen bij de uitvoering van het programma te betrekken, ligt dit toch minder voor de hand.⁵⁶ Het coördinerende orgaan (de voorzitter en het programmabureau) staat in een informele netwerkorganisatie namelijk betrekkelijk zwak ten opzichte van de gevestigde positie van de deelnemende gemeenten en provincies met elk een grondwettelijk verankerde positie en een eigen financiële begroting-rekening-cyclus. Dit bemoeilijkt de coördinerende (en kwaliteitsbevorderende) taak van de voorzitter, het programmabureau en de onafhankelijke beoordelingscommissie.

4.2 Gemeenschappelijke regeling: Openbaar Lichaam

De overheden kunnen ten behoeve van de gemeenschappelijke planvorming en verantwoording overgaan tot de oprichting van een gemeenschappelijke regeling (openbaar lichaam). Aan deze GR dragen de 13 gemeenten (raden en colleges), de twee provincies (GS en PS) en het Rijk (tenminste twee ministeries) op om ten behoeve van onder meer⁵⁷ de economische structuurversterking periodiek (bijvoorbeeld elke zes jaar) een investeringsprogramma vast te stellen.⁵⁸ Ter uitvoering van deze investeringsopgave maken de deelnemende overheden (provincies en gemeenten, maar met name het Rijk) een investeringsbudget over aan deze GR.

In de gemeenschappelijke regeling wordt het doel geformuleerd waarvoor de samenwerking wordt opgezet. Versterking van de economische structuur van het gebied lijkt daarvoor een goede kandidaat te zijn. In de regeling kan worden bepaald dat er elke zes jaar een regionaal ontwikkelingsplan wordt vastgesteld. De besteding van de publieke middelen wordt verantwoord via een begroting-en-rekening-cyclus⁵⁹ aan de deelnemende overheden.

In het Algemeen Bestuur van deze Gemeenschappelijke Regeling zijn alle deelnemende overheden met tenminste één bestuurder vertegenwoordigd.⁶⁰ Er is ruimte om in de regeling vast te leggen dat sommige overheden met meer bestuurders vertegenwoordigd zijn. Het DB zal – overeenkomstig de monistische opzet van de WGR - worden benoemd door en uit het AB. In de tekst van de gemeenschappelijke regeling kan worden geregeld hoe door middel van getrapte vertegenwoordiging kan worden voorzien in een werkbare en compacte DB.

Een mogelijke samenstelling van het DB zou zijn: één bestuurder namens de beide ministeries, één bestuurder namens beide provincies, één bestuurder namens de vijf aardbevingsgemeenten, en één bestuurder namens de overige acht gemeenten.⁶¹ Het spreekt voor zich dat dit slechts één van de mogelijke invullingen is. Wel is het van belang om de getrapte vertegenwoordiging binnen het betreffende segment (subregio) goed te regelen.

Overigens is het wel mogelijk aan het dagelijks bestuur zogeheten externe leden toe te voegen (van buiten de kring van het algemeen bestuur), voor zover zij niet de meerderheid vormen én het niet om de voorzitter gaat.⁶² Op die manier zou een beperkt aantal maatschappelijke organisaties in het dagelijks bestuur betrokken kunnen worden. In het dagelijks bestuur hebben zij dan volwaardig stemrecht, maar in het algemeen bestuur niet.

4.2.1 Beoordeling

Een voor de hand liggende mogelijkheid het strategische netwerk te versterken is ook de democratische inbedding (kaderstelling en verantwoording) te behouden, is de keuze voor een Gemeenschappelijke Regeling in de vorm van een openbaar lichaam. Het voordeel van de gemeenschappelijke regeling is dat de vertegenwoordiging vanuit de deelnemende overheden (op bestuurs- en op volksvertegenwoordigend niveau) goed geregeld is. Voor de benoeming van de bestuurders vanuit de deelnemende overheden zijn er vaste formats beschikbaar en dat geldt ook voor de begroting-rekeningcyclus (zienswijze procedure). Bovendien kan het gemeenschappelijke openbare lichaam met rechtspersoonlijkheid zelfstandig naar buiten optreden (delegatie van bevoegdheden aan het openbaar lichaam is mogelijk),⁶³ bijvoorbeeld ook als het loket voor initiatieven vanuit het bedrijfsleven.

Een nadeel van een gemeenschappelijke regeling is dat privaatrechtelijke partijen slechts na een goedkeuringsbesluit van de regering volwaardig kunnen deelnemen in de gemeenschappelijke regeling.⁶⁴ Daarbij zijn zij dan, net als de publiekrechtelijke deelnemers, medeverantwoordelijk voor de uitvoering en financiering (en ook voor eventuele tekorten). Een dergelijke, in beginsel ongelimiteerd risico alsmede de zware procedure maken deze vorm onaantrekkelijk voor private partijen. In Nij Begun wordt gesteld dat de marktpartijen de regie moeten hebben bij de economische structuurversterking. Ook wordt soms als een nadeel ervaren dat er een nieuwe entiteit aan het bestuurlijk landschap wordt toegevoegd (vandaar de voorkeur in bepaalde gevallen voor lichte regelingen).⁶⁵

⁵⁶ Het werkingsgebied is groter, de termijn waarop het beleid wordt uitgevoerd is langer, het budget is groter. En er is nadrukkelijk de ambitie uitgesproken om nu het bedrijfsleven en de kennisinstellingen een grotere rol te gunnen.

⁵⁷ Het is – met het oog op de Toekomstagenda Groningen – niet ondenkbaar dat ook taken op het vlak van ruimtelijke ordening (regionale omgevingsvisie) en woningbouw/verstedelijking aan deze gemeenschappelijke regeling worden opgedragen. Ook is het niet ondenkbaar dat deze gemeenschappelijke regeling de regionale partner wordt in een toekomstige Regiodeal met het Rijk.

⁵⁸ Het regelen van de deelname van het Rijk aan deze GR kan enige tijd vergen. Hiertoe dient een voorhangprocedure bij de Tweede Kamer te worden doorlopen. Deze tijd is overigens beschikbaar omdat het nog wel even zal duren voordat de Economische Agenda voldoende is uitgewerkt en daadwerkelijk in uitvoering kan worden genomen.

⁵⁹ Zienswijze procedure.

⁶⁰ Met 13 gemeenten, twee provincies, tenminste twee ministeries komen we dan uit op een AB met minimaal 17 leden (zonder de vertegenwoordigers van de maatschappelijke instellingen). Overwogen kan worden om ook vertegenwoordigers op te nemen van de beide waterschappen: Noorderzijlvest en Hunze en Aa's. Wanneer de politieke geleiding een eigen vertegenwoordiger krijgt naast de bestuurlijke geleiding neemt het aantal bestuurders verder toe.

⁶¹ Hierbij moet wel nadrukkelijk worden gekeken naar de belangen van de Noord-Drentse gemeenten. Deze moeten niet ondersneeuwen in de belangen van de provincie Groningen en de Groningse gemeenten. Dat laatste wordt door sommige gesprekspartners als een reëel risico gezien.

⁶² Artikel 14 lid 2 Wgr.

⁶³ Zie art. 54 Wgr. Deze bepalingen in de Wgr worden expliciet gezien als een aanvulling op het gesloten stelsel van de Gemeentewet en de Provinciewet dat hieronder bij de stichting aan bod komt.

⁶⁴ Artikel 93 e.v. Wgr.

⁶⁵ Vergelijk NPRZ en de bestuursovereenkomst NPG (maart 2019).

Ondanks het feit dat het openbaar lichaam over een eigen rechts-persoonlijkheid beschikt, neemt deze organisatie wel als overheid deel aan het rechtsverkeer. De Awb en de Woo zijn vol van toepassing. Voor het verlenen van subsidie⁶⁶ is dit geen probleem. Maar voor het marktconform opereren op een commerciële markt van leningen, garanties en participaties kan dit wel een probleem vormen. Het Rijk kan deelnemen aan het bestuur van het openbaar lichaam. Wel moet aan de Kamer de vraag worden voorgelegd of de Minister die het aangaat daarover van tevoren nog een debat met de Kamer dient te voeren.

Een voordeel van een gemeenschappelijke regeling is de kritische behandeling van de jaarstukken en de beleidsdocumenten in de diverse volksvertegenwoordigingen van de afzonderlijke overheden. Een nadeel is de stabiliteit. Elke vier jaar kan er een fors verloop optreden in de bestuurders en volksvertegenwoordigers die afgevaardigd worden in het regiobestuur. Een meer geleidelijke wisseling van de bestuurders blijkt in de praktijk niet mogelijk te zijn.

4.2.2 Alternatieven

Een eerste alternatief zou zijn om te stellen dat het supra-regionale economische beleid dat in deze bestuurlijke structuur aan de orde komt iets minder des gemeentes is en toch behoort tot de kerncompetenties (bevoegdheden) van de provincie(s). Dat zou betekenen dat voor wat betreft de Economische Agenda alleen de beide ministeries en de beide provincies in het bestuur van de GR participeren. Dit draagt bij aan grotere slagvaardigheid.

Een tweede alternatief zou zijn dat de op te richten gemeenschappelijke regeling geen rechtspersoonlijkheid verkrijgt maar in de vorm van een gemeenschappelijk orgaan wordt gegoten. In dat geval kan de geldstroom niet via de GR lopen. Er moet dan een aanvullende constructie gekozen worden. In de regio Zuidoost Brabant trad de gemeente Eindhoven op als centrumgemeente die de financiële middelen doorgeleid naar de Stichting Brainport.

4.3 Stichting

Een rechtsvorm waarmee private partijen (zoals kennisinstellingen, organisaties van werkgevers, bedrijven) gelijkwaardig bij de uitwerking van de economische agenda kunnen worden betrokken, is een stichting; deze stichting moet vervolgens worden bekleed (opdrachtverlening) met uitvoerende taken en een passend budget.⁶⁷ Het aantal bestuursleden wordt statutair bepaald. Er kan bijvoorbeeld worden gedacht aan: twee bestuursleden namens het bedrijfsleven, twee namens de kennisinstellingen; en twee namens de in de GR samenwerkende overheden. Plus de onafhankelijke voorzitter. Maar ook andere aantallen zijn mogelijk. In de statuten kan worden vastgelegd dat het stichtingsbestuur de belangen van economische structuurversterking behartigt. Het bestuur van de stichting stuurt de directie aan. Eventueel kan in de organisatie van de stichting een Raad van Commissarissen (of Raad van Toezicht) in het leven worden geroepen.⁶⁸ In de statuten kan worden vastgelegd dat de vertegenwoordigers van de overheden in het stichtingsbestuur worden voorgedragen of zelfs benoemd door het DB van de hiervoor besproken GR.

In de bestuursstructuur van de stichting krijgen de vertegenwoordigers van de kennisinstellingen en de bedrijvensector even veel invloed als de vertegenwoordigers die zijn aangewezen door de overheden in de bovengenoemde GR. De gelijklopende doelstelling in de statuten van de stichting en in de gemeenschappelijke regeling maakt het mogelijk dat de stichting in opdracht van de GR delen van de economische agenda nader uitwerkt en bijvoorbeeld ook subsidie verleent of opdrachten verstrekt. Daarbij kan het gaan om afzonderlijke projecten waaraan subsidie wordt verleend of een fonds wordt overgedragen voor een nader te specificeren doel. De stichting legt over het fondsbeheer respectievelijk de uitvoering van de in de subsidiebeschikking beschreven activiteiten verantwoord af aan de GR.

De stichting Brainport Eindhoven kent een gelijkwaardig bestuur gevormd uit vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, van de kennisinstellingen en van de lokale overheden. Het bestuur van de stichting kan worden voorgezeten door een onafhankelijk voorzitter. Bij de rekrutering van de bestuurders kan worden geselecteerd op deskundigheid. De wisseling van bestuurders kan geleidelijk (gestaffeld) plaatsvinden.

Hoewel het voor de hand ligt dat de stichting mede zal worden opgericht door overheden en dat in de statuten van deze stichting de taak op het vlak van economische structuurversterking duidelijk zal worden verankerd, staat de stichting op afstand van de gemeenten. Hoewel de stichting een privaatrechtelijke rechtspersoon is en het bestuur grotendeels gevormd zal worden door personen uit de marktsector en de kennissector, zal de stichting als deze in hoofdzaak wordt gefinancierd uit publieke middelen toch worden beschouwd als een b-orgaan in de zin van het algemeen bestuursrecht en daarmee volledig vallen onder de beperkingen van de Awb en de Woo. Marktconforme participatie in risicodragende projecten lijkt daarmee uitgesloten te zijn. Net als bij het openbare lichaam in de zin van de WGR, zal de stichting zich dienen te beperken tot subsidieverlening (natuurlijk wel met vereisten van cofinanciering door de begunstigde partij).

De stichtingsvorm kent geen belemmering voor deelname van het rijk. Veel stichtingen kennen een Raad van Toezicht. De jaarstukken dienen gecontroleerd te worden en gedeponneerd te worden bij de Kamer van Koophandel. Doordat de leden van het stichtingsbestuur worden benoemd op persoonlijke titel en op enige afstand staan van de politiek, is het mogelijk om in deze context langer lopende programmalijnen uit te zetten en na te volgen.

⁶⁶ Mits er een vastgestelde subsidieverordening ligt.

⁶⁷ Hierbij moet worden opgemerkt dat onder de huidige wetgeving gemeente- en provinciebesturen geen bestuursbevoegdheden kunnen delegeren aan een stichting. Dat is het zgn. gesloten stelsel van de Gemeentewet en de Provinciewet, zoals in 2021 nog eens door de Afdeling bestuursrechtspraak is bevestigd. Er kan uitsluitend met mandaten of opdrachten worden gewerkt, of bij bijzondere wet zou een delegatiegrondslag gecreëerd moeten worden.

⁶⁸ De drie leden van deze Raad van Commissarissen worden afzonderlijk voorgedragen door elk van de drie geledingen waaruit de stichting is samengesteld.

4.4 Vennoetschappen

Een terugkerend thema in de discussie over het daadwerkelijk tot ontwikkeling brengen van de baanbrekers, is hoe het zodanig kan worden georganiseerd dat het bedrijfsleven risicodragend deelneemt in de ontwikkelingsprojecten en de overheden niet verder gaan dan het nemen van een minderheidsbelang in deze risicovolle projecten. Natuurlijk moeten bij deze participaties ook de eisen met betrekking tot marktconforme staatssteun in acht worden genomen. In de casus Brainport zien we dat de overheidsonderneming BV Brainport Development deze operationele rol op zich neemt.⁶⁹ In de praktijk van NPG (2019-2023) zagen we dat de provincie Groningen en het NPG samen in 2022 de Stichting Economic Board Groningen (EBG) de opdracht hebben gegeven om de vrijetijdseconomie als baanbreker verder te ontwikkelen en te stimuleren.

Op dit moment beheert de Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij⁷⁰ fondsen ten behoeve van de provincie Drenthe en de provincie Groningen, met een afgebakend werkgebied. De Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij heeft de ervaring en de uitvoeringskracht om projecten te ontwikkelen en de benodigde investeringen te faciliteren. Het is denkbaar dat zodra de stichting onderdelen van de economische agenda voldoende heeft uitgewerkt, er dienstverleningsovereenkomsten en/of beheersovereenkomsten worden gesloten met bijvoorbeeld de NOM.

Overheidsondernemingen⁷¹ zijn vennoetschappen waarbij uitsluitend overheden optreden als aandeelhouder. De deelnemende overheden stellen het startkapitaal ter beschikking. De aandeelhouders oefenen hun invloed uit via de algemene vergadering van aandeelhouders (AVA). Het is geen uitzondering dat de bestuurders de jaarstukken van de overheidsonderneming ter kennisname voorleggen aan hun respectieve volksvertegenwoordiging.⁷² Toch is de democratische inbedding zwak. De directie/bestuur heeft – binnen de statutaire doelstelling van de onderneming – een grote eigen verantwoordelijkheid.

Natuurlijk kunnen ook aan private ondernemingen aandelen in zo'n vennoetschap worden verkocht. Maar in dat geval kan niet langer worden gesproken van een overheidsonderneming die werkt voor publieke aandeelhouders. We komen dan op het terrein van de Publiek Private Samenwerkingsconstructies. Deze zijn voor het strategische niveau van NPG niet geschikt, maar wellicht wel voor afzonderlijke baanbrekers.

Een groot voordeel van een overheidsvennoetschap is dat deze op marktconforme wijze kan deelnemen aan het economische verkeer. Het is van belang dat de achtergestelde leningen eenzelfde rentepercentage hanteren als een commerciële bank. Er zijn weinig belemmeringen om als regionale ontwikkelingsmaatschappij aandelen te kopen in een private onderneming. De procedure waarmee de staatssteunrisico's worden beoordeeld, kan soepel worden doorlopen.⁷³

In diverse gevallen is het Rijk de aandeelhouder in overheidsondernemingen. Bij de NOM is het rijk met 50% de meerderheidsaandeelhouder. Naast de AVA en de directeur/bestuurder kennen de meeste overheidsondernemingen een Raad van Commissarissen die de benoeming van de directie regelt en toezicht houdt op het financiële reilen en zeilen van de onderneming. Volgend jaar viert de NOM haar 50-jarig bestaan. Op betrekkelijk grote afstand van het politieke bestuur heeft deze organisatie gedurende een halve eeuw – in betrekkelijke anonimiteit en grote continuïteit – kunnen werken aan economische structuurversterking.

⁶⁹ Via het verstrekken van marktconforme, achtergestelde leningen; minderheidsdeelnemingen; garantiestellingen.

⁷⁰ Het Rijk is voor 50% eigenaar van de NOM. De provincies Drenthe en Groningen bezitten elk ruim 16% van de aandelen in deze overheidsonderneming.

⁷¹ Te denken valt aan: Groningen Seaports, Groningen Airport Eelde, de NOM.

⁷² Zie recent rapport Noordelijke Rekenkamer over de NOM, 2023.

⁷³ Brink, van den J.E., Jongkind, D.K. & van Waarde, V.A. (2022). De privaatrechtelijke vormgegeven ROM's als doorgesleuteld van publiek geld. *Jurisprudentie Bestuursrecht plus*, 2022 (4), 171 – 195.

4.5 Beoordeling

Criteria	Bestuursovereenkomst	Openbaar lichaam in zin WGR	Stichting	Vennootschap
Triple helix	+	-	+	-
Democratische inbedding	+	+	-	-
Risicodeling	-	-	-	+
Rijk betrokken	+	+	+	+
Functiescheiding	-	+	-	-
Stabiliteit	-	-	-	-

In bovenstaande tabel wordt aangegeven hoe de vier rechtsvormen zich verhouden tot de zes criteria van het afwegingskader. Een eerste conclusie is dat geen van deze vier vormen aan alles zes criteria kan voldoen. Een tweede conclusie is dat de stichting en de vennootschap weliswaar iets beter scoren dan een zware gemeenschappelijke regeling en een lichte netwerkorganisatie maar dat geen van deze vier vormen er echt uitspringt. Een derde conclusie is dat waar de ene organisatievorm goed scoort op bijvoorbeeld democratische inbedding, andere organisatievormen juist goed scoren op bijvoorbeeld triple helix. Dus er lijkt sprake te zijn van complementariteit. Dit was voor de onderzoekers de aanleiding om te verkennen of een bepaalde combinatie van rechtsvormen (een gelaagde structuur) een betere aansluiting kan geven met het afwegingskader.

Overigens zijn er mogelijkheden om de zwakke punten van de enkelvoudige rechtsvormen te mitigeren. Zo kan de WGR-regio Groningen-Noord Drenthe een marktcommissie in het leven roepen waarin vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en de kennisinstellingen zwaarwegende adviseurs voorbereiden waarvan slechts bij hoge uitzondering door het Regiobestuur vanaf wordt geweken.

Een gelaagde structuur hebben de onderzoekers overigens ook aangetroffen bij de casus Brainport Eindhoven: metropoolregio (WGR), stichting en overheidsBV. Natuurlijk is de context van Zuidoost Brabant anders: 21 gemeenten, High Tech, een sterk regionaal besef, een bescheiden rol van de provincie. Maar er zijn ook overeenkomsten: economische structuurversterking, metropoolgemeente, actieve kennisinstellingen en lange tradities van regionale samenwerking. Misschien kan zo'n gelaagde governance ook voor de regio Groningen-Noord Drenthe een lonkend perspectief bieden, zeker op de langere termijn? Zo'n gelaagde structuur moet wel een duidelijke logica hebben zodat de structuur voor alle betrokkenen helder is. Overigens is er in de eerste vijf jaren van het huidige NPG – naar onze waarneming – ook geleidelijk aan een gelaagde bestuurlijke structuur gegroeid.⁷⁴

In het volgende hoofdstuk worden twee gelaagde structuren verkend en beoordeeld. Natuurlijk zijn er ook andere combinaties van rechtsvormen mogelijk, maar binnen de randvoorwaarden van dit onderzoek⁷⁵ hebben we ons moeten beperken tot de beoordeling van twee gelaagde structuren.

⁷⁴ Onder het huidige NPG is sprake van een strategische laag bestaande uit een AB, beoordelingscommissie en een DB. Op het tactische niveau is er sprake van 10 afzonderlijk te onderscheiden programma's, waaronder vijf gemeentelijke programma's en een provinciaal programma. Op het operationele niveau zien we dat er hulpconstructies in het leven zijn geroepen. In het kader van de baanbreker vrijetijdseconomie werken de provincie en het NPG samen met de Stichting Economic Board Groningen. Een ander voorbeeld van een hulpconstructie op het operationele niveau is de oprichting van de Stichting Roemte die het tot uitvoering brengen van het programma Toukomst ondersteunt.

⁷⁵ Een onderzoekstraject van 2,5 maanden met een overeengekomen onderzoeksinspanning van maximaal 22 onderzoeksdagen.

I.5 Gelaagde alternatieven

5.1 Dilemma's

In het vorige hoofdstuk is een eerste inventarisatie gegeven van de geschiktheid van enkelvoudige rechtsvormen voor de organisatie van de Economische Agenda. De conclusie van deze eerste inventarisatie was dat een gelaagde structuur wellicht een betere 'fit' op zou kunnen leveren.

Het eerste dilemma is dat er aan de ene kant nu meer deelnemende overheden zijn⁷⁶, maar dat aan de andere kant de slagvaardigheid wel moet toenemen. Dat kan worden bereikt door de lichte netwerksamenwerking te vervangen door een gemeenschappelijke regeling waaraan alle overheden in het nieuwe gebied deelnemen.

De gemeenschappelijke regeling zal dan wel moeten voorzien in een compact DB en dus een vorm van getrapte vertegenwoordiging. Bovendien kan deze gemeenschappelijke regeling op basis van het openbaar lichaam beschikken over een eigen budget dat op eigen gezag voor de structuurversterking kan worden aangewend (subsidies, opdrachtverlening).

Het tweede dilemma waarvoor een oplossing moet worden gevonden is dat de markt en de kennisinstellingen moeten worden betrokken bij de uitwerking van het bestuurlijk vastgestelde programma maar dat zij geen volwaardige plaats kunnen krijgen in het AB noch in het DB van de gemeenschappelijke regeling.⁷⁷ De betrokkenheid van de markt en de kennisinstellingen wordt geborgd door de oprichting van een stichting Economische Agenda Groningen-Noord Drenthe. In deze stichting NPG zijn de drie segmenten (van de triple helix) gelijkwaardig vertegenwoordigd. In navolging van Brainport Eindhoven zou het kunnen gaan om vier vertegenwoordigers van de kennisinstellingen, zes van het regionale bedrijfsleven en vier namens de overheden⁷⁸. In het vorige hoofdstuk hebben we overigens een wat kleinere bestuurs-samenstelling bepleit. Dit is overigens een kwestie van bestuurlijke keuzen.

Dit zijn allemaal keuzemomenten waarover de bestuurders in het NPG zich kunnen uitspreken. Belangrijk is dat de GR aan de Stichting de opdracht geeft onderdelen van het strategische programma verder uit te werken. Sommige baanbrekers bevinden zich overigens al in een gevorderd stadium van uitwerking.

Een derde en laatste dilemma is de operationele uitvoeringskracht. Hoe kan op een marktconforme wijze met publieke middelen worden bijgedragen aan de versterking van de economische structuur? Voor een deel kan dat door in opdracht van de overheid infrastructuur aan te leggen: woningbouw, Nedersaksenlijn, verdubbeling N33, versterkingsopgave NCG. Maar het kan natuurlijk ook door marktconform deel te nemen aan innovatieve projecten, door achtergestelde leningen te verstrekken, door minderheidsaandelen te nemen in innovatieve, dus ook risicovolle projecten. Het Noorden beschikt daartoe over geëigende en ervaren organisa-

ties. In het verleden hebben de beide provincies al bij herhaling een beroep gedaan op de NOM voor fondsen ter stimulering van bijvoorbeeld het MKB. Ook de Regio Groningen-Noord Drenthe en de Stichting NPG kunnen die opdrachten aan de NOM (en het EGB) verlenen. Natuurlijk is het ook mogelijk om voor specifieke baanbrekers afzonderlijke fondsen of projecten in het leven te roepen. Maar deze fondsen en projecten moeten natuurlijk wel op een deskundige en transparante wijze opereren en daarvoor dien je ook te beschikken over een deskundige uitvoeringsorganisatie.⁷⁹

5.2 Variant Triple Helix

Met de oprichting van de Stichting NPG is er de mogelijkheid om onder het voorzitterschap van een onafhankelijk voorzitter drie geleidingen (ondernemers, kennisinstellingen en overheden) op voet van gelijkheid te laten werken aan een uitwerking en ontwikkeling van baanbrekers en andere structuurversterkende maatregelen.

De Stichting NPG werkt in opdracht van het regiobestuur. Het regiobestuur vertegenwoordigt de in economisch opzicht belangrijkste gemeenten en de beide provincies.⁸⁰ Hierdoor kan over deze variant ook gesproken worden als de 'Regio in de lead'. Als voorbeelden kan worden gedacht aan de Regio Zwolle en de Metropoolregio Eindhoven. Het is denkbaar dat hierin ook leden van de gemeenteraden en de Provinciale Staten in een adviserende rol worden betrokken. Op deze manier is de democratische inbedding gegarandeerd. Het regiobestuur (of één van de centrumgemeenten danwel de provincie) stelt het budget aan de Stichting NPG ter beschikking.

Doordat de Stichting NPG contractuele relaties aangaat bijvoorbeeld met de NOM is het mogelijk om ook marktconform en risicodragend aan structuurversterkende projecten deel te nemen. Het rijk kan zowel in de Stichting als ook in de regio betrokken worden. Een vertegenwoordiging in het bestuur van de Stichting lijkt het meest voor de hand te liggen.

Een voordeel van deze triple helix variant is dat er een duidelijke scheiding ligt tussen de planologische bevoegdheden van de gemeenten (omgevingsplan) en de provincie (projectbesluit, omgevingsverordening) en de geldstroom zoals die wordt aangestuurd door de Stichting NPG. Dit maakt een zuivere belangenafweging mogelijk. Als burgers bepaalde investeringen onwenselijk vinden (bijvoorbeeld een windturbinepark op land), dan kunnen ze zich met goed vertrouwen wenden tot het door hen gekozen provinciebestuur of gemeentebestuur.⁸¹ Op het vlak van de stabiliteit dient vooral de stichting NPG – met een geleidelijke en gestaffelde wisseling van bestuurders – een garantie voor stabiliteit te leveren.

⁷⁶ 13 gemeenten, 2 provincies

⁷⁷ Tenzij er voor een plaats in het DB een zware toetredingsprocedure wordt gevolgd.

⁷⁸ Provincie, gemeenten en rijk. Bijvoorbeeld de DB-leden van de GR.

⁷⁹ Behalve bij de NOM en de EBG kan deze deskundige staf ook worden gevonden bij de uitvoeringsorganisatie SNN.

⁸⁰ Niet vergeten moet worden dat er forse herindelingen hebben plaatsgevonden. De Groninger gemeenten tellen gemiddeld 60.000 inwoners.

⁸¹ In het verleden was dat wel anders en vonden omwonenden daar een gesloten deur. Zie de ervaringen van de inwoners van Meeden.



Figuur 1 Variant Triple Helix

5.3 Variant provincie 'in the lead'

Op het eerste gezicht lijkt de democratische inbedding van het economische programma bij de provincie Groningen in goede handen te zijn. Economisch beleid is immers een provinciale kerntaak. De provincie heeft vanouds een gevestigde positie in het huis van Thorbecke. We moeten daarbij wel opmerken dat in de vorige periode (2019-2023) de staten nog weinig belangstelling toonden voor het toenmalige economische programma. Dat kan natuurlijk veranderen als GS hier echt voor gaat. Ook moeten we erop wijzen dat de vertegenwoordigers van de gemeente Groningen (de metropool van het Noorden, met de vele kennisinstellingen en de vele banen) en van de beide havengemeenten (Eemsdelta en Het Hogeland) niet formeel betrokken zijn bij de vaststelling van dit provinciale programma. In veel andere metropoolregio's in den lande (bijvoorbeeld de Regio Zwolle) zijn de intergouvernementele verhoudingen inmiddels zodanig dat de gemeenten een groot stempel drukken op de economische programmering/kaderstelling.⁸² Ook moet niet worden vergeten dat na de recente herindeling de provincie Groningen nog maar 10 gemeenten telt waardoor de bestuurlijke afstand tussen de beide lagen erg klein geworden is. De gedachte achter de herindeling was ook dat de bestuurskracht van de fusiegemeenten aanmerkelijk is toegenomen. Tenslotte beslaat het gebied niet alleen Groningse gemeenten – namens wie de provincie Groningen zou kunnen optreden – maar ook een drietal Drentse.

In deze variant krijgt de Stichting NPG (als triple helix organisatie) een adviserende functie. Het ligt voor de hand dat de Stichting NPG (en de onafhankelijke beoordelingscommissie) ook in de toekomst de afzonderlijke projecten en businesscases beoordelen. In Nij Begun wordt echter duidelijk gesproken over regie en een ontwikkelende functie voor het bedrijfsleven.

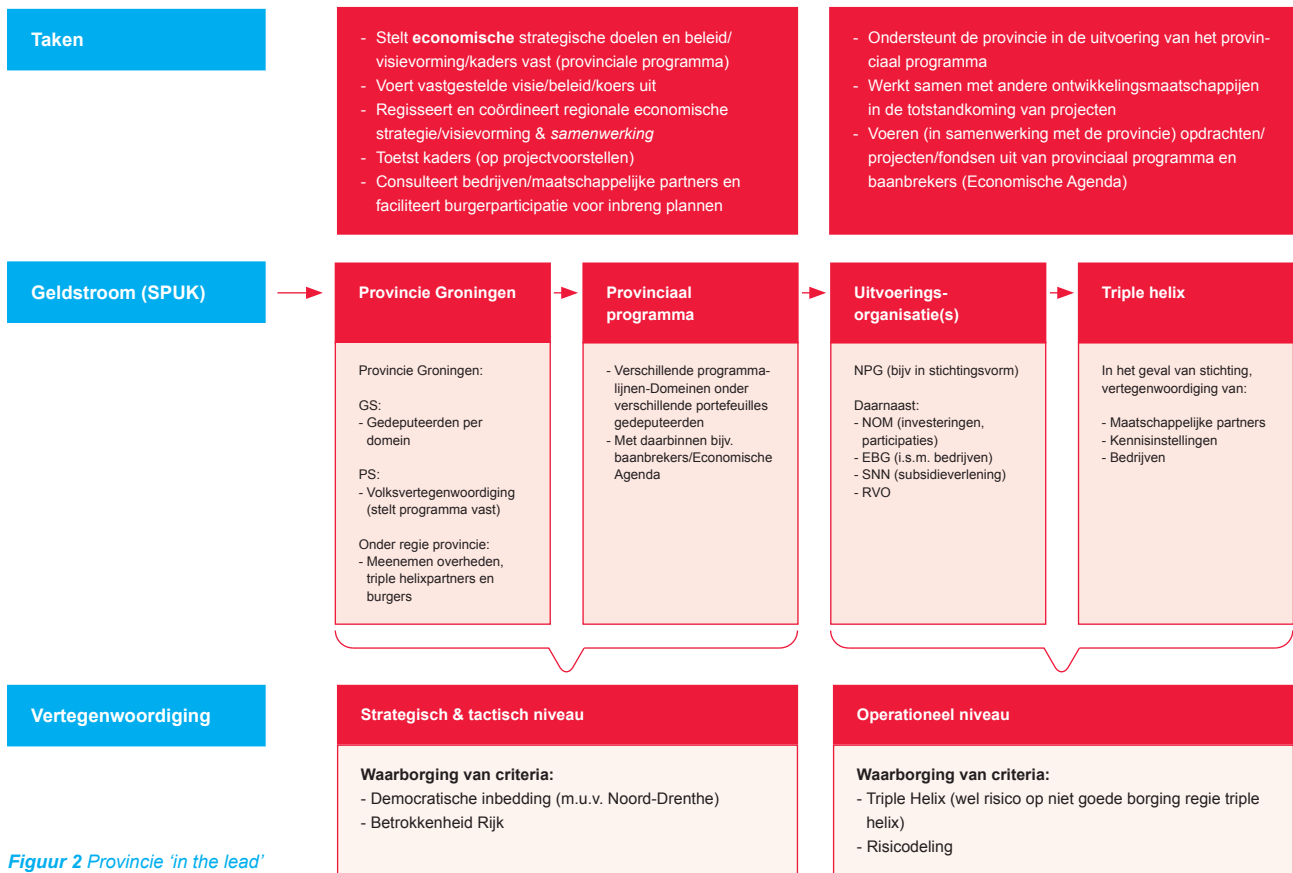
Natuurlijk kan ook de provincie Groningen – na advisering door het NPG - contracten sluiten met de NOM of ook zelf PPS-constructies entameren.⁸³

Het rijk heeft als deel van de NPG-organisatie tenminste een adviserende stem. En wellicht zal het rijk ook bij de beleidsontwikkeling en projectuitvoering betrokken worden. De functiescheiding is wel een punt van aandacht. De provincie Groningen speelt een belangrijke rol in de planning van de fysieke leefomgeving (provinciale verordening, omgevingsvisie, omgevingsvergunning, projectbesluit). Het is beslist een risico wanneer zowel het financiële spoor als het planologische spoor in één hand liggen. Voor burgers die eventuele bezwaren hebben tegen de ingrijpende transities (schone energie, infrastructuur, bedrijventerreinen), wekt het weinig vertrouwen wanneer de overheid die de planologische touwtjes in handen heeft, dezelfde overheid is die zich ook financieel reeds aan deze projecten heeft geëngageerd.⁸⁴ Op het vlak van de stabiliteit kan niet worden gesproken over politiek neutraal bestuur.⁸⁵

⁸³ De lessen uit de PPS-constructie rond de Blauwe Stad zullen inmiddels ongetwijfeld zijn geleerd.

⁸⁴ Dit probleem deed zich al voor bij de ondernemers in de Lauwersooghaven die zich grote zorgen maken over de verkeersaantrekkende werking en het tekort aan parkeerruimte voor het prestigeobject Werelderfgoedcentrum Waddenzee in de haven van Lauwersoog.

⁸⁵ In de vorige collegeperiode zijn drie van de zes gedeputeerden vroegtijdig teruggetreden. Er was toen sprake van een zes partijen coalitie. Op dit moment is sprake van een vier partijen coalitie. Bij de Statenverkiezingen van 15 maart 2023 zijn 27 van de 43 zetels (63%) van politieke partij gewisseld.



Figuur 2 Provincie 'in the lead'

5.2 Beoordeling

Criteria	Variant 'Provincie in de lead'	Variant 'Triple Helix'
Triple helix	-/+	+
Democratische inbedding	+	+
Risicodeling	+	+
Rijk betrokken	+	+
Functiescheiding	-	+
Stabiliteit	-	-

In de bovenstaande tabel wordt de 'fit' van de tweede gelaagde varianten met het afwegingskader weergegeven. De toelichting op de diverse plussen en minnen is hiervoor reeds gegeven. Deze tweede matrix tendeert naar een voorkeur voor de Triple Helix variant. Deze inventarisatie van mogelijkheden ziet op de lange termijn: 2026-2056. De transformatie naar dit punt aan de horizon is in dit rapport niet verder uitgewerkt. Maar daar is tot de start van de Economische Agenda nog voldoende tijd voor.

I.6 Epiloog

In enkele gesprekken werd ons aangeraden dit advies nog niet uit te brengen: de tijd zou niet rijp zijn. We zouden de opdracht zelfs moeten teruggeven. Deze tegenwerping heeft ons toch wel verbaasd. Aan andere tafels wordt ook nagedacht over de governance.⁸⁶ Er is voortvarend gewerkt aan de provinciale economische agenda voor 2024-2029. Het NPG-bestuur heeft in 2024 voldoende tijd dit advies te laten bezinken en op een later moment⁸⁷ een besluit te nemen over de governance van NPG 2026-2056. Ons advies betreft een geobjectiveerde inventarisatie van mogelijkheden. Daar kan eenieder zijn voordeel mee doen.

Tijdens gesprekken met vertegenwoordigers van Noord-Drentse en Groninger niet-aardbevingsgemeenten kwam naar voren dat deze organisaties vooral geïnteresseerd waren in een fatsoenlijke regeling voor de vergoeding van schade en eventueel in het investeren in leefbaarheid. De vertegenwoordigers van deze gemeenten hadden nog geen informatie ontvangen van de provincie Groningen noch van de NPG-organisatie over de Economische Agenda (maatregel 35, in Nij Begun). Natuurlijk zijn deze gemeenten ook geïnteresseerd in de Economische Agenda maar ze benadrukken wel dat hun plaatselijke economie vooral wordt gedomineerd door het MKB. Deze MKB-bedrijven hebben vaak niet de personele armslag om goede businesscases te ontwikkelen, noch de vermogenspositie om voldoende cofinanciering te leveren. Van de baanbrekers sprak vooral de vrijetijdseconomie en de vergroening van de agrarische sector tot hun verbeelding. Overigens waren diverse woordvoerders beducht over de vraag of zij als nieuwkomers in het NPG-gebeuren wel met open armen zullen worden ontvangen.⁸⁸

Tijdens veel gesprekken kwam ook de samenhang tussen de Sociale Agenda en de Economische Agenda aan de orde. Er werd op gewezen dat in de Sociale Agenda (en de lopende lokale programma's) veel geld wordt uitgegeven aan verbouw, nieuwbouw en versterking van gebouwen (bijvoorbeeld het Werelderfgoedgebouw in de haven van Lauwersoog). Dat gaat gepaard met de eenmalige creatie van een groot aantal tijdelijke banen. Er is sowieso al een tekort aan bouwvakmedewerkers. Verder werd voortdurend benadrukt dat de ontwikkeling van de baanbrekers ook gevolgen zou moeten hebben voor toeleverende bedrijven vanuit het regionale MKB. Vooral de programma's voor de vrijetijdseconomie en Fascinating scoren goed op het punt van aanhaakmogelijkheden voor het Noordelijke MKB.

De samenhang tussen de sociale agenda en de economische agenda kan ook worden gelegd op het niveau van de inhoudelijke programmering: wat op bestuurlijk (strategisch) niveau dient plaats te vinden. Een organieke scheiding hoeft geen bezwaar op te leveren. Stel dat er in de sociale agenda de nodige aandacht is voor de lage participatiegraad en de hoge werkloosheid in de regio dan ligt het voor de hand ook aandacht te besteden aan degelijk onderwijs en praktische scholing. Voorkomen moet worden dat de nieuwe banen die met de Economische Agenda worden gecreëerd, volledig zullen worden bezet door medewerkers van buiten de regio⁸⁹, en wellicht ook van buiten Nederland.

De sociale agenda en de economische agenda van het NPG hebben weliswaar een zeer forse omvang, maar deze investeringsfondsen staan niet alleen. Regelmatig kwam in gesprekken ter sprake dat dezelfde initiatiefnemers en adviesbureaus ook pogingen doen bij het Just Transition Fund, het Nationaal Groeifonds, Horizon, etc. In al deze programma's worden vergelijkbare projecten ingediend en ook beoordeeld. Maar hoe grondig die projectbeoordeling ook is, dit wil zeker niet zeggen dat de gehonoreerde projecten samen een consistent programma vormen. Diverse deskundigen wijzen erop dat er op dit moment een gebrek is aan coördinatie en regie.

Niet alleen zijn er diverse fondsen waar initiatiefnemers en bureaus hun projectvoorstellen en businesscases kunnen voordragen, er is ook aan de publieke zijde een veelheid aan toekomstplannen, Regiodeals, Toekomstagenda's, Overlegtafels, Ruimtelijke Visies⁹⁰. Er is beslist geen gebrek aan plannen. Tegelijkertijd merken deskundigen op dat de inhoud van die plannen vaak overlapt en de inhoud vaak niet uniek is.

⁸⁶ Werkgroep EZK/BZK, Strategische Toekomst Agenda Groningen en de Groningse bestuurstaafel.

⁸⁷ Als de economische agenda al verder gestalte heeft gekregen.

⁸⁸ En niet zouden worden bejegend als 'indringers'.

⁸⁹ Wat soms wel het 'ASML'-effect wordt genoemd.

⁹⁰ Regio Groningen Assen, Regio Groningen.

I.7 Citaten uit Nij Begun

“Als eerste stap op het gebied van welzijn en sociaal herstel nodigen de Regio en het Rijk een kwartiermaker uit om een Sociale Agenda voor de regio op te stellen. Deze Sociale Agenda wordt een apart programma, met een apart budget, los van het Nationaal Programma Groningen (NPG). Hiervoor worden een generatieleng extra middelen uitgetrokken. Ook voor de economische structuurversterking komt een aparte agenda, waarvoor een generatieleng extra middelen worden uitgetrokken. Het NPG krijgt focus op economische structuurversterking op drie grote thematische transities: duurzame energie, gezondheid en landbouw. Alle geldstromen worden een generatieleng, gedurende 30 jaar, toegekend en zijn gekoppeld aan specifieke projecten. Zo werken we niet alleen aan herstel van gebouwen, maar ook aan herstel van de sociale gevolgen van de gaswinning, aan meer leefbaarheid, kansengelijkheid, duurzame groei, en daarmee, uiteindelijk, aan herstel van vertrouwen.” (Nij Begun, p.3)

Maatregel 34

“Regio en Rijk nodigen een kwartiermaker uit om samen een Sociale Agenda op te stellen en de uitvoering vorm te geven. De Sociale Agenda wordt een apart programma, los van het Nationaal Programma Groningen. Voor de Sociale Agenda wordt een brede coalitie gevormd van onder andere bewoners, maatschappelijke organisaties, scholen, kennisinstellingen, de cultuursector, woningbouwcorporaties, zorgverleners, GGD, het bedrijfsleven, sociale partners, gemeenten, en ministeries. Het Rijk stelt kennis en expertise beschikbaar vanuit de departementen voor de totstandkoming van de Agenda. Hierbij kan het Rijk ook ervaringen delen vanuit het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid. De Agenda zal bestaan uit concrete doelstellingen en investeringen die ten goede komen aan de leefbaarheid, onderwijskwaliteit, armoedebestrijding, gezondheid en arbeidsparticipatie van inwoners. Dit sluit ook aan op het Masterplan Campussen en versterkt de inzet op economisch perspectief [zie maatregel 35]. Hierbij is specifiek aandacht voor kinderen en jongeren die opgroeien in een kansarme omgeving. Per gemeente kunnen inhoudelijke accenten worden gezet. Zij kunnen op basis van de lokale behoefte bestaande programma’s en initiatieven die werken voortzetten of opschalen, of nieuwe initiatieven opstarten. Zo draagt de Sociale Agenda bij aan de duurzame inzetbaarheid van mensen en de toekomstbestendigheid van de regio, en sluit aan bij de economische transitie die daar voor nodig zijn. Het kabinet stelt eenmalig € 500 miljoen beschikbaar aan de gemeenten, als bijdrage voor de uitvoering van de Agenda, gevolgd door een generatielange bijdrage van € 100 miljoen per jaar voor 30 jaar. Het kabinet zal daarbij rekening houden met de wens van gemeenten om waar mogelijk de middelen beschikbaar te stellen via het gemeentefonds, bijvoorbeeld middels een decentralisatie-uitkering.” (Nij Begun, p.28)

“Wat geldt voor de Sociale Agenda geldt daarbij ook voor de Economische Agenda: deze zal in samenspraak met de regio worden opgesteld, waarbij wordt aangesloten op bestaande projecten en ambities, zoals de baanbrekers, die uit het Nationaal Programma Groningen (NPG) zijn voortgekomen, en de masterplannen uit de Toekomstagenda. Het doel is om een versnelling te realiseren in ontwikkelingen waarvan de regio als eerste profiteert en die tegelijkertijd nationale en internationale uitstraling hebben. Dat vereist het stimuleren van verduurzaming van woningen, de industrie en een toekomstbestendige agrarische sector.” (Nij Begun, p.30)

Maatregel 35

“Het Rijk en de regio vormen een strategisch partnerschap dat een generatieleng menskracht en middelen inzet voor drie grote transitie (duurzame energie, gezondheid en landbouw) die Groningen verder brengen, en daarmee in het verlengde ons land als geheel. Omdat deze Economische Agenda zich richt op economische structuurversterking betekent dit dat de inzet niet bij een provinciegrens ophoudt. Noord-Drenthe zal daarom ook onderdeel uitmaken van de Agenda en voor sommige onderwerpen geldt dat de aanpak voor heel Noord-Nederland relevant is. Voor de uitvoering zal een extra eenmalig geldbedrag van € 250 miljoen aan het NPG worden toegevoegd. Daarnaast komt vanaf 2026 een jaarlijkse geldstroom van € 100 miljoen beschikbaar waarvan een substantieel deel via het Nationaal Programma Groningen loopt, omdat het NPG een cruciale rol vervult bij het realiseren van de grote economische structuurversterkingsprojecten, bijvoorbeeld door onrendabele toppen van investeringen te financieren en kapitaal voor startonderzoek te genereren. Dit zal ook leiden tot meer private investeringen. [De nieuwe focus van het NPG zal vragen om aanpassing van de governance en rechtsvorm.](#) De huidige bestuursovereenkomst kan hierop worden aangepast. Vanwege het langjarige karakter van de inzet is de Economische Agenda een dynamische agenda: nog dit jaar zullen het Rijk en de Regio een startdocument vaststellen met de gezamenlijke inzet op de drie transitie. In de Staat van Groningen zal jaarlijks over de voortgang worden gerapporteerd. De drie transitie, en de kansen die zij bieden, worden hieronder toegelicht, evenals de randvoorwaarden die van belang zijn om de transitie te kunnen realiseren. Om een aantal van deze transitie extra aan te jagen, en bij te dragen aan het realiseren van de noodzakelijke randvoorwaarden, doet het kabinet aanvullende, ondersteunende investeringen die als maatregel 35.1 tot en met 35.9 worden uitgelicht.” (Nij Begun, p.33)

“De transitie die voortvloeien uit de Economische Agenda voor het gaswinningsgebied vragen om een flinke uitvoeringscapaciteit. Het waarmaken van de Economische Agenda vraagt om commitment van vele partijen. Het Rijk zal hier aan

bijdragen met menskracht en middelen en zet **Groningen en Noord-Drenthe op één bij de uitrol van nieuw beleid**. In de uitvoering speelt het Nationaal Programma Groningen een belangrijke rol en moeten onherroepelijk ook keuzes worden gemaakt en prioriteiten worden gesteld, waarbij gebieden onderling niet concurreren. Dit vraagt om bestuurlijke sturing van Regio en Rijk en strategische coördinatie op het niveau van de totale opgave. De regie over de uitvoering van de Economische Agenda ligt bij maatschappelijke partners (ondernemers en onderwijs/kennisinstellingen), verbonden aan het NPG, en afhankelijk van het onderwerp bij de lokale en regionale overheden en hun samenwerkingsverbanden. Waar dit gewenst is, helpt het Rijk met expertise, maatwerk en experimenteeruimte. De overheden monitoren de besteding en sturen op de uitvoeringscapaciteit.” (Nij Begun, p.39)

Bijlage II

Legal opinion vormgeving Nationaal Programma Groningen

Op deze plek bedanken wij prof. mr. H.E. Bröring (hoogleraar bestuursrecht Rijksuniversiteit Groningen), mr. D.K. Jongkind (promovendus staats- en bestuursrecht Universiteit Leiden) en prof. mr. S.A.J. Munneke (hoogleraar staatsrecht Rijksuniversiteit Groningen) voor hun input op een eerder concept van deze legal opinion tijdens een expertmeeting.

II.1 Uitgangspunten

1.1 Huidige situatie

Het Nationaal Programma Groningen (NPG) is thans vormgegeven als een netwerkorganisatie. De structuur is ingesteld bij een bestuursovereenkomst.⁹¹ Er is een **algemeen bestuur** ingesteld bestaande uit:

- Een lid van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Groningen,
- Een lid van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Midden-Groningen,
- Een lid van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Het Hogeland,
- Een lid van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Oldambt,
- Een lid van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Delfzijl,
- Een lid van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Loppersum,
- Een lid van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Appingedam,
- Twee leden van het college van gedeputeerde staten van de provincie Groningen,
- De minister van Economische Zaken en Klimaat;
- De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
- Een afgevaardigde van het Groninger Gasberaad;
- Een afgevaardigde vanuit de kennisinstellingen actief in de regio;
- Een afgevaardigde vanuit de zorgsector actief in de regio;
- Een afgevaardigde vanuit het bedrijfsleven actief in de regio;
- Een afgevaardigde vanuit de energiesector actief in de regio, en
- Een afgevaardigde vanuit de chemische industrie actief in de regio;

Daarnaast is er een **onafhankelijke voorzitter**, die door de Partijen (lees: de overheden) gezamenlijk wordt benoemd. Thans is de heer Johan Remkes de onafhankelijk voorzitter. De voorzitter belegt de vergaderingen van het algemeen bestuur en is belast met de leiding van die vergaderingen. Verder tekent hij de stukken die van het algemeen bestuur uitgaan, vormt hij een verbindende factor tussen de betrokken partijen en bewaakt hij de samenhang in het programma. Ieder bestuurslid, de voorzitter inbegrepen, heeft één stem.

De 'ambtelijke organisatie' die het NPG-bestuur ondersteunt, het **Programmabureau**, is ondergebracht bij de provincie Groningen, zo is afgesproken bij de Aanvullende Bestuursovereenkomst.⁹² De provincie fungeert als zodanig dus als **centrumprovincie** en als werkgever voor deze medewerkers. De provincie levert ondersteuning waar het de bedrijfsvoering betreft. Het Programmabureau staat onder ambtelijke leiding van de **Programmadirecteur**.

Wanneer het NPG in het rechtsverkeer handelt, dan handelt het namens de provincie Groningen. Daartoe zijn de nodige mandaten verleend.⁹³ Het provinciale cluster Inkoop en Subsidies is vanwege de verantwoordelijkheden van gedeputeerde staten resp. de commissaris van de Koning als mandaatgever betrokken bij alle inkoop- en aanbestedingstrajecten (boven een bedrag van € 20.000).

Bij de genoemde Aanvullende Bestuursovereenkomst is ook een onafhankelijke **beoordelingscommissie** ingesteld. Deze adviseert het algemeen bestuur over de inhoud, voorbereiding, en uitvoering van (actualisaties van) programmaplannen en projecten. De instelling en samenstelling is verder geregeld in een apart reglement.⁹⁴

Het algemeen bestuur van het NPG heeft zelf een besluit genomen om een **dagelijks bestuur** in te stellen.⁹⁵ Dit dagelijks bestuur bestaat uit de leden van het algemeen bestuur aangewezen door de provincie Groningen, de gemeente Groningen, de gemeente Midden-Groningen en de gemeente Eemsdelta, en voorts uit de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (welke zich kan laten vervangen door een directeur-generaal) en de afgevaardigden in het algemeen bestuur van de kennisinstellingen, het bedrijfsleven en de Regio van de toegelaten instellingen. De onafhankelijk voorzitter van het algemeen bestuur is tevens voorzitter van het dagelijks bestuur.

1.2 Toekomst

Het onderzoek dat thans wordt uitgevoerd naar de vormgeving van het Nationaal Programma Groningen ziet met name op de economische agenda voor Groningen. In het kabinetsstandpunt *Nij Begun*⁹⁶ zijn een aantal randvoorwaarden opgenomen die voor dit advies van belang zijn. Het gaat dan met name om de maatregelen 34 en 35. Zo moet er één economische agenda voor de regio komen.⁹⁷

Uitgangspunt dat verder meegegeven is, is dat maatschappelijke partijen, onderwijs- en zorginstellingen en het bedrijfsleven actief betrokken moeten worden, maar óók de democratische controle op regionaal niveau moet goed gewaarborgd worden. Meer actieve betrokkenheid van maatschappelijke partijen en vooral het bedrijfsleven zouden tot een *multiplier-effect* kunnen leiden. Maar partijen moeten dan wel een bepaalde gelijkwaardigheid hebben. In het hoofdonderzoek is daarom ook gekeken naar het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid en Brainport Eindhoven als modellen die interessant zouden kunnen zijn.

⁹³ Bevoegdhedenbesluit NPG 2019, *Prb.* 2020, nr. 1118.

⁹⁴ Reglement onafhankelijke beoordelingscommissie Nationaal Programma Groningen, *Prb.* 2020, nr. 4554. Dit reglement is onlangs vervangen door het Reglement onafhankelijke beoordelingscommissie Nationaal Programma Groningen d.d. 6 februari 2023, *Prb.* 2023, nr. 2838.

⁹⁵ Besluit machtigen bestuurders van Nationaal Programma Groningen d.d. 5 oktober 2020.

⁹⁶ *Kamerstukken II* 2022/23, 35561, nr. 17.

⁹⁷ Onder de regio worden de thans in het NPG participerende gemeenten gerekend (zie noot 1) en daarnaast ook de overige Groningse gemeenten, alsmede de (Noord-)Drentse gemeenten Aa en Hunze, Tynaarlo en Noordenveld. Daarmee zijn ook de provinciebesturen van Groningen en Drenthe betrokken.

In deze legal opinion zal achtereenvolgens worden ingegaan op een aantal rechtsvormen:

- Continuering van de huidige vorm met een "informeel" bestuur, dat ondersteund wordt vanuit de provincie en in mandaat namens betrokken overheden handelt;
- Een gemeenschappelijke regeling, waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld;
- Een stichting; of
- Een vennootschap (overheidsonderneming).

NB. Model (2) kan ook nog gecombineerd worden met model (3) of model (4), zoals bijvoorbeeld bij Brainport Eindhoven gebeurd is (een stichting die aandelen houdt in een besloten vennootschap, waarbij gemeenten via de Metropoolregio Eindhoven (een openbaar lichaam) vertegenwoordigd zijn in de stichting). Ook andere mengvormen zijn mogelijk. Deze worden hier niet nader besproken, omdat dat weinig verandert aan de juridische uitgangspunten van de betreffende rechtsvormen.

Eerder in het traject is ook een zelfstandig bestuursorgaan als mogelijkheid genoemd, maar die vorm wordt niet nader onderzocht nu deze zich juist kenmerkt door een bepaalde afstand tot en onafhankelijkheid van de 'reguliere' overheid en zich qua bestuurlijke vormgeving ook niet echt leent voor bestuurlijke samenwerking noch voor publiek-private samenwerking. Ook een agentschap is genoemd, maar daarmee zou de verantwoordelijkheid formeel geheel bij één (of meerdere) minister(s) komen te liggen, wat zich niet goed verhoudt tot het uitgangspunt van regionale democratische controle. Daarvoor is immers sturing en controle vereist van de gemeenteraden en provinciale staten als lokale/regionale volksvertegenwoordigingen.

Uit het **democratiebeginsel**, zoals dat sinds november 2022 in een algemene bepaling in de Grondwet staat, valt een aantal eisen af te leiden. Burgers of hun vertegenwoordigers moeten volgens de regering betrokken zijn bij regels die hen binden.⁹⁸ De uitvoerende macht moet verantwoording afleggen aan vertegenwoordigende organen. Zeker dat laatste speelt een belangrijke rol bij het Nationaal Programma Groningen, dat vooral een focus heeft op de uitvoering. De WRR onderscheidt ten minste drie onderdelen van democratische legitimatie: (1) de eis van algemeen (actief en passief) kiesrecht, (2) de eis van democratische sturing en (3) de eis democratische controle.⁹⁹ Voor de democratische controle is de politieke verantwoordelijkheid het belangrijkste instrument, aldus de WRR. Anders gezegd: burgers kiezen vertegenwoordigende lichamen, welke sturing geven aan de uitoefening van publieke bevoegdheden of de besteding van publieke middelen en aan wie het bestuur verantwoording verschuldigd is. De WRR concludeert:

"'Democratie' vereist vooral dat de besluitvorming democratisch gelegitimeerd plaatsvindt. De democratisch gekozen organen moeten de aard van het publieke belang bepalen, alsmede de wijze van behartiging. Indien het om besluiten gaat die de gehele natie betreffen, is besluitvorming door het parlement aangewezen, indien het om besluiten gaat die een kleinere territoriale of functionele gemeenschap betreffen, moet besluitvorming binnen die gemeenschap democratisch gelegitimeerd plaatsvinden."¹⁰⁰

De WRR plaatst dit in het kader dat de besluitvorming democratisch gelegitimeerd moet zijn, wat nog niet wil zeggen dat het publieke belang als zodanig ook binnen het publieke domein moet worden behartigd. De Raad voor het openbaar bestuur heeft zich bij de driedeling van de WRR aangesloten.¹⁰¹ Voor goede democratische controle is ook transparante besluitvorming van belang. Dat maakt dat volksvertegenwoordigingen kunnen controleren, maar ook journalisten, social watchdogs en 'gewone' burgers kunnen zodoende de besluitvorming volgen en controleren.

Maar deze democratische eisen zijn niet de enige eisen van het bestuurlijk organisatierecht. Ook Europeesrechtelijke aspecten, zoals aanbestedings- en mededingingsrecht of staatssteun-aspecten kunnen een rol spelen. Dat geldt ook voor fiscale aspecten, met name rond de omzetbelasting en vennootschapsbelasting. Deze aspecten worden hier genoemd, waar relevant, maar zullen na een eventuele vormkeuze nog nader uitgewerkt moeten worden. En natuurlijk moeten ook kaders die voortvloeien uit de organieke regelgeving (Grondwet, Provinciewet, Gemeentewet, Wet gemeenschappelijke regelingen), algemene bestuursrechtelijke regelingen (Algemene wet bestuursrecht, Wet open overheid), als vermogensrechtelijke regelingen (Burgerlijk Wetboek) in acht genomen worden.

Er wordt in deze legal opinion bewust niet naar een advies toegeschreven. De opinion is alleen een onderbouwing voor het algehele advies.

⁹⁸ Kamerstukken II 2015/16, 34516, nr. 3, p. 5.

⁹⁹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2002, p. 27.

¹⁰⁰ WRR 2002, p. 38.

¹⁰¹ Raad voor het openbaar bestuur, *Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden*, 19 januari 2015, kenmerk 2015-0000015018, p. 7.

II.2 “Informeel” bestuur met provinciale uitvoeringsorganisatie

In dit model wordt het bestuursmodel zoals dat thans voor het NPG fungeert gecontinueerd (zie nader hoofdstuk 1).

2.1 Bevoegdheidstoekenning

In dit model worden bevoegdheden aan het NPG-bestuur **gemandateerd**, voor zover nodig. Dat betekent dat het NPG geen eigenstandige bevoegdheden heeft, maar slechts namens deelnemende bestuursorganen bevoegdheden kan uitoefenen. Het NPG-bestuur moet daarbij instructies opvolgen die deze bestuursorganen geven, ook in concrete situaties (art. 10:6 lid 1 Awb). De bestuursorganen blijven ook zelf bevoegd (art. 10:7 Awb). De besluiten worden juridisch toegerekend aan het mandaterende bestuursorgaan (art. 10:2 Awb).¹⁰² Verder moet het NPG-bestuur inlichtingen verschaffen over de uitvoering van de mandaten (art. 10:6 lid 2 Awb). Hoewel het NPG-bestuur in deze situatie géén bestuursorgaan is, zijn de regels van de Algemene wet bestuursrecht en de Wet open overheid wel gewoon van toepassing. Het NPG-bestuur werkt formeel-juridisch immers onder de verantwoordelijkheid van het mandaterende bestuursorgaan, zodat men Woo-verzoeken kan richten aan dit bestuursorgaan (art. 4.1 Woo)¹⁰³, maar bijvoorbeeld ook kan klagen bij dat bestuursorgaan over handelingen van het NPG-bestuur (art. 9:1 en 9:2 Awb)¹⁰⁴. Bezwaar kan worden gemaakt bij het mandaterende bestuursorgaan (art. 1:5 Awb).¹⁰⁵

Opgemerkt moet wel worden dat de bevoegdheid om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen *niet* gemandateerd kan worden (art. 10:3 lid 2 Awb). Het NPG kan dus bijvoorbeeld geen subsidieverordeningen of -regelingen uitvoeren. Het daadwerkelijk toekennen van een subsidie (de feitelijke verlening) kan wél gemandateerd worden. Delegatie aan niet-wettelijk geregelde organen is per definitie niet mogelijk, nu delegatie altijd op een grondslag in een wettelijk voorschrift moet berusten (art. 10:15 Awb). Het gesloten stelsel van de Gemeentewet en de Provinciewet verzet zich hier eveneens tegen.¹⁰⁶

Waar het de regionale agenda betreft kan het NPG-bestuur geen besluiten nemen die de gemeenten, provincies en het Rijk juridisch binden. In die zin is het algemeen bestuur van het NPG niet meer dan een afstemmingsorgaan en beslissen de afzonderlijke provincie- en gemeentebesturen resp. de minister zelf over de agenda. Daarmee is er in die zin optimale democratische legitimatie op decentraal niveau, maar het risico ontstaat wel dat er geen overeenstemming wordt bereikt over de agenda. Het NPG-bestuur heeft geen doorzettingsmacht. De democratische sturingsmogelijkheden (kaderstelling) van de betrokken gemeente- en provinciebesturen blijft dus intact. Wel is deze steeds afhankelijk van de toegepaste regeling, hetgeen de voorspelbaarheid niet altijd groter zal maken.

2.2 Vormgeving

Een van de grote voordelen van een ‘informele’ samenwerking met een bestuursovereenkomst is dat de bestuursinrichting geheel vrij is, in die zin dat geen enkele wet daaraan eisen stelt. Een en ander kan dus precies zo worden ingeregeld, zoals men dat bestuurlijk wenselijk acht. Daarbij moet dan wel goed gekeken worden naar de onderlinge rollen en verantwoordelijkheden van verschillende organen (vertegenwoordigt iemand een deelnemer, een ander gremium, of zit hij/zij daar op persoonlijke titel), want ook dat is vanzelfsprekend niet wettelijk geregeld. Zonder duidelijke rollen en verantwoordelijkheden wordt de aansturing diffuus

In dit model kan zonder problemen gewerkt worden met enerzijds een onafhankelijke voorzitter, bestuurlijke participatie van private en maatschappelijke partijen en anderzijds een goede democratische controle van provinciale staten en gemeenteraden op de uitvoerende organen. De wethouder of burgemeester die participeert is immers gewoon politiek verantwoording schuldig aan de gemeenteraad, voor zover het om door college resp. de burgemeester gevoerd bestuur gaat (art. 169 resp. art. 180 Gemeentewet).

2.3 Organisatorisch

Het NPG-bestuur wordt ondersteund door het Programmabureau. De medewerkers daarvan zijn werkzaam voor de provincie Groningen, en zodoende onderworpen aan de rechtspositionele voorwaarden voor provinciale medewerkers. De provincie is hun werkgever. Ook voor meer ondersteunende taken (denk aan PIOFACH) wordt gebruik gemaakt van de provinciale kennis. Daaraan zijn in beginsel geen Europeesrechtelijke of fiscale gevolgen verbonden, voor zover de ondersteunende diensten maar niet verleend worden aan anderen dan de provincie.

2.4 Financieel

Het Rijk kan de provincie financieren via de Financiële-Verhoudingswet. Dat kan via een specifieke uitkering, zoals dat ook nu gebeurt.¹⁰⁷ De provincie (resp. de gemeente) doet als ontvanger van de specifieke uitkering financieel verslag aan het Rijk, en het Rijk kan bepalen waaraan de uitkering besteed mag worden. Thans is dat vrij ruim omschreven.

De provincie is als rechtspersoon volledig verantwoordelijk en juridisch aansprakelijk voor de besteding van de via de specifieke uitkering gekregen gelden. Daar liggen dus de voornaamste risico's wanneer verliezen worden gemaakt bij investeringen of fouten in de besteding van de gelden. Die effecten kunnen door onderliggende afspraken tussen de deelnemers wel gemitigeerd worden.

¹⁰² Daarvan kan via het vertrouwensbeginsel zelfs sprake zijn wanneer het NPG-bestuur zijn bevoegdheid te buiten zou gaan, maar de benadeelde toch in de gerechtvaardigde veronderstelling verkeerde dat het NPG-bestuur wél bevoegd was.

¹⁰³ Dit artikel heeft dezelfde betekenis als het oude artikel 3 Wob (*Kamerstukken II* 2013/14, 33328, nr. 9, p. 76). Zie daaromtrent nader R.J.M.H. de Greef, 'Openbaarheid van bestuur en intergemeentelijke samenwerking: Hoe zit het nu eigenlijk?', Gst. 2018/133.

¹⁰⁴ Zie nader R.J.M.H. de Greef, 'Gaat de Nationale ombudsman zijn boekje te buiten? Of is het boekje misschien achterhaald?', *JBplus* 2020, p. 33-50.

¹⁰⁵ R.J.M.H. de Greef, 'Beslissen op bezwaar in relatie tot attributie, delegatie en mandaat: wat mag wel en niet?', Gst. 2019/36.

¹⁰⁶ *Kamerstukken I* 2001/02, 27426, nr. 276c, p. 20.

¹⁰⁷ Zie de Meerjarige regeling verstreking specifieke uitkeringen aardbevingsgebied Groningen, *Stcrt.* 2021, nr. 47217.

II.3 Openbaar lichaam, ingesteld bij gemeenschappelijke regeling

In dit model wordt een gemeenschappelijke regeling getroffen tussen de gemeente- en provinciebesturen. Hoofdstuk IV van de Wet gemeenschappelijke regelingen is daarop van toepassing. De ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Economische Zaken en Klimaat kunnen eventueel ook deelnemen, net als eventuele private partners. Bij de gemeenschappelijke regeling wordt een openbaar lichaam ingesteld (art. 8 lid 1 Wgr).

3.1 Bevoegdheidstoekenning

De eerste vraag is welke bevoegdheden worden ingebracht. Vooropgesteld moet worden dat het openbaar lichaam een rechtspersoon is (art. 2:1 lid 2 BW jo. art. 8 lid 1 Wgr), en dat het zodoende dus ongelimiteerd privaatrechtelijke rechtshandelingen kan verrichten (art. 2:5 jo. art. 3:32 BW) zolang deze maar binnen het belang liggen waarvoor de gemeenschappelijke regeling getroffen is (art. 51 Wgr). Daaronder valt bijvoorbeeld ook de bevoegdheid om overeenkomsten tot opdracht te sluiten (art. 7:400 jo. art. 6:213 lid 1 BW). Deze bevoegdheden kunnen in de gemeenschappelijke regeling beperkt worden (art. 55 Wgr). De enige bevoegdheid die het openbaar lichaam niet bezit, is om te participeren in personenvennootschappen of privaatrechtelijke rechtspersonen. Dat mag alleen wanneer de gemeenschappelijke regeling expliciet in die mogelijkheid voorziet (art. 55a Wgr). Wanneer het openbaar lichaam dus als aandeelhouder in kapitaalvennootschappen moet kunnen participeren, dan moet dit expliciet mogelijk worden gemaakt.

Waar het gaat om publiekrechtelijke bevoegdheden, zoals bijvoorbeeld de bevoegdheid subsidies te verstrekken¹⁰⁸, dan kunnen bevoegdheden zowel gedelegeerd (art. 54 Wgr) als gemandateerd (art. 10:3 lid 1 Awb) worden.¹⁰⁹ Bij delegatie gaat de verantwoordelijkheid mee over naar het bestuur van het openbaar lichaam, bij mandaat blijft het mandaterende college van burgemeester en wethouders resp. van gedeputeerde staten verantwoordelijk. Wanneer naast de colleges van burgemeester en wethouders en van gedeputeerde staten ook de gemeenteraden en provinciale staten deelnemen aan de gemeenschappelijke regeling, kan zelfs de bevoegdheid om een subsidieverordening vast te stellen worden gedelegeerd. Het algemeen bestuur van het openbaar lichaam kan dan zelfstandig de voorwaarden voor de subsidieverlening vaststellen. De kaderstellende rol van de gemeenteraden en provinciale staten wordt dan wel verder beperkt. Zij kunnen niet meer volledig democratisch sturen (wanneer alleen uitvoerende bevoegdheden worden overgedragen of gemandateerd, blijft democratische sturing wel beter mogelijk). Wel wordt zo voorkomen dat men steeds aan verschillende subsidievoorwaarden van de verschillende deelnemers is gebonden.

Het algemeen bestuur kan voorts een bindende regionale agenda vaststellen, welke door het dagelijks bestuur uitgevoerd dient te worden. Het algemeen bestuur beslist bij meerderheid, dus dat betekent dat afzonderlijke gemeente- of provinciebesturen niet langer een *de facto* vetorecht hebben. Zij moeten (indien sprake is van delegatie) medewerking verlenen aan de besluiten van zowel het algemeen bestuur als het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam (art. 10a Wgr).

De organen van het openbaar lichaam vallen volledig onder de Wet open overheid of het klachtrecht van de Awb. Zij zijn immers organen van een krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon (art. 1:1 lid 1 onder a Awb).

3.2 Vormgeving

De Wet gemeenschappelijke regelingen geeft enkele nadrukkelijke kaders voor de vormgeving van het openbaar lichaam. Zo zijn er verplicht een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter (art. 12 lid 1 Wgr). Daarnaast bestaat de vrijheid om adviescommissies of bestuurscommissies in te stellen (art. 24 en 25 Wgr). Deze laatste zijn vormvrij, en kunnen dus zo ingericht worden als men wil. Ook daarnaast zijn er nog genoeg keuzes te maken.¹¹⁰

3.2.1 Algemeen bestuur

Het algemeen bestuur bestaat uit vertegenwoordigers van de deelnemers. Er kunnen dus géén externe partijen zitting nemen in het algemeen bestuur. Bij een collegeregeling (alleen gedeputeerde staten en colleges van burgemeester en wethouders nemend deel) worden de leden van het algemeen bestuur door en uit de colleges van gedeputeerde staten en van burgemeester en wethouders aangewezen (art. 13 lid 6 Wgr). Nemen ook de gemeenteraden en provinciale staten deel, dan wijzen de gemeenteraden en provinciale staten de leden van het algemeen bestuur aan. Zij kunnen daarbij kiezen uit hun eigen midden (raads- en statenleden dus), de voorzitter inbegrepen (de burgemeester resp. de commissaris van de Koning) én de wethouders en gedeputeerden (art. 13 lid 1 Wgr). Vertegenwoordiging op ambtelijk niveau is dus niet mogelijk. Wel kan met plaatsvervangende leden worden gewerkt, maar die moeten aan dezelfde eisen voldoen als de 'gewone' leden van het algemeen bestuur.¹¹¹

¹⁰⁸ Zie nader D.K. Jongkind, 'Subsidiëren met de WGR: de koninklijke weg?', *Gst.* 2022/10.

¹⁰⁹ Zie nader R.J.M.H. de Greef, 'Een vrije keuze tussen delegatie en mandaat bij intergemeentelijke samenwerking?', *JBplus* 2019, p. 3-14.

¹¹⁰ Zie nader H. Doornhof en A.H.J. Hofman, 'De herontdekking van de Wet gemeenschappelijke regelingen', *Gst.* 2022/2 en R.J.M.H. de Greef, 'De gemeenschappelijke regeling: onbegrepen, onbekend en onbemind!', *Gst.* 2008/107.

¹¹¹ *Kamerstukken II* 1988/89, 21176, nr. 3, p. 10.

Wanneer ook de ministers in het algemeen bestuur zitting moeten nemen, dan betekent dit dat zij ook daadwerkelijk moeten deelnemen aan de gemeenschappelijke regeling. De Wet gemeenschappelijke regelingen maakt dit expliciet mogelijk. De minister moet dan zijn besluit tot deelneming voorhangen bij de beide Kamers der Staten-Generaal (art. 93 en 94 Wgr). Indien zij niet binnen vier weken ingrijpen, dan kan de minister zijn besluit tot deelneming nemen en bekendmaken. De minister is dan volledig gebonden aan de gemeenschappelijke regeling, net als andere deelnemers (art. 96 Wgr). De minister hoeft overigens niet persé zelf in het algemeen bestuur te gaan zitten, hij kan zich wél door een ambtenaar of een ander laten vertegenwoordigen.¹¹² Deze ambtenaar kan tevens zijn plaatsvervanger zijn.

Voor vertegenwoordigers van maatschappelijke partijen en het bedrijfsleven geldt eveneens dat zij alleen lid van het algemeen bestuur kunnen zijn, indien de private partij die zij vertegenwoordigen ook deelnemer is. Privaatrechtelijke rechtspersonen kunnen gewoon deelnemen, mits hun statuten dat mogelijk maken. Wél hebben zij goedkeuring van de regering nodig (art. 93 Wgr). De regels van de Wet gemeenschappelijke regelingen zijn zoveel mogelijk van toepassing op deze partijen, maar in de gemeenschappelijke regeling kan daarvan worden afgeweken (art. 95 Wgr).¹¹³ Maar is de rechtspersoon waarvoor zij werkzaam zijn geen deelnemer aan de gemeenschappelijke regeling, dan kunnen zij dus géén zitting nemen in het algemeen bestuur. Dat maakt hun deelneming in het bestuur wel moeilijker, omdat men als deelnemer ook mede de risico's van de samenwerking draagt.

Het algemeen bestuur is als zodanig aan niemand verantwoording schuldig.¹¹⁴ Het staat aan het hoofd van het openbaar lichaam en is zodoende eindverantwoordelijk (art. 12 lid 2 Wgr). Wel moet het inlichtingen verschaffen aan de gemeenteraden en provinciale staten, zowel actief als passief (art. 17 Wgr). De leden van het algemeen bestuur vertegenwoordigen het bestuursorgaan dat hen heeft aangewezen.¹¹⁵ Zij moeten in die hoedanigheid verantwoording afleggen aan het orgaan dat hen heeft aangewezen (art. 16 en art. 18 Wgr) en in het geval van een collegeregeling ook aan de raad resp. aan provinciale staten (art. 19 Wgr). Zij hebben geen vrij mandaat, maar stemmen in beginsel mét last en ruggespraak.¹¹⁶ Via deze leden kan een deelnemer dus invloed uitoefenen op het reilen en zeilen van het openbaar lichaam.

De omvang van het algemeen bestuur wordt aan de gemeenschappelijke regeling overgelaten. Hoofdregeel is dat iedere deelnemer één lid heeft. Maar dat mogen er ook meer zijn, en er kan gedifferentieerd worden tussen de deelnemers. Daarnaast kan ook bepaald worden dat sommige deelnemers géén leden in het algemeen bestuur hebben, of dat twee of meer deelnemers samen één lid aanwijzen (art. 13 lid 2 t/m 5 Wgr). Ook in het stemrecht per lid kan gedifferentieerd worden, en er kan worden vastgelegd dat in sommige gevallen met gekwalificeerde meerderheden wordt besloten.

3.2.2 Voorzitter

Het openbaar lichaam heeft ook een voorzitter. Deze vertegenwoordigt het openbaar lichaam in en buiten recht (art. 57d Wgr). Hij is daarnaast ook voorzitter van het algemeen bestuur en van het dagelijks bestuur (art. 12 lid 3 Wgr). Hij is tevens lid van het dagelijks bestuur (art. 14 lid 1 Wgr). De voorzitter wordt door het algemeen bestuur aangewezen vanuit de leden van het algemeen bestuur (art. 13 lid 9 Wgr). Hij moet dus altijd ook lid van het algemeen bestuur zijn. Dat maakt het onmogelijk om een onafhankelijke voorzitter aan te wijzen. Dat zou alleen kunnen als er een wettelijke uitzondering wordt gemaakt, zoals die thans bij veiligheidsregio's geldt en voorheen ook bij plusregio's. Maar dat ligt niet voor de hand.

De opmerking over de onafhankelijke voorzitter verdient wel een nuancering. Wanneer de minister deelneemt, kan deze naast zelf in het algemeen bestuur te gaan zitten of een ambtenaar namens hem te laten komen ook een 'derde' aanwijzen. Die kan dan ook voorzitter worden. Deze persoon kan in de praktijk redelijk onafhankelijk zijn. Dit model wordt gebruikt bij de 11 regionale historische archieven waarin de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap participeert. Maar strikt juridisch blijft deze persoon natuurlijk een vertegenwoordiger van de minister.

3.2.3 Dagelijks bestuur

Naast het algemeen bestuur is er ook een dagelijks bestuur. Dit dagelijks bestuur bestaat uit de voorzitter en ten minste twee andere leden (art. 14 lid 1 Wgr). Deze andere leden worden in beginsel door en uit het algemeen bestuur aangewezen (art. 14 lid 1 Wgr). Zij zijn dus zowel lid van het algemeen bestuur als van het dagelijks bestuur. In het dagelijks bestuur kunnen echter ook externe leden ("van buiten de kring van het algemeen bestuur") worden aangewezen, voor zover deze externe leden maar niet de meerderheid vormen van het dagelijks bestuur én voor zover het niet om de voorzitter gaat (art. 14 lid 2 Wgr). Via deze weg kunnen maatschappelijke partijen of het bedrijfsleven dus wel participeren en besluiten nemen over de uitvoering, zonder dat de rechtspersonen voor wie zij werken ook deelnemer hoeven te worden. Zij zijn dan volledig lid van het dagelijks bestuur, en hebben daar dus ook stemrecht. Ze hebben alleen geen stemrecht in het algemeen bestuur.

Tot slot moet worden opgemerkt dat de omvang van het dagelijks bestuur (buiten het minimum van drie leden) geheel vrij is gelaten. Wel werkt de omvang door in het algemeen bestuur. De leden van het dagelijks bestuur mogen namelijk geen meerderheid van stemmen hebben in het algemeen bestuur (art. 14 lid 3 Wgr).

¹¹³ *Kamerstukken II 1988/89, 21176, nr. 3, p. 16.*

¹¹⁴ *Handelingen 1983/84, p. 4925; vgl. Kamerstukken I 1984/85, 16538, nr. 11d, p. 3.*

¹¹⁵ *Kamerstukken I 2004/05, 27008, E, p. 9.*

¹¹⁶ *Kamerstukken II 1980/81, 16538, 3, p. 40, Kamerstukken II 2003/04, 29200-VII, 56, p. 4-5; Kamerstukken I 2004/05, 27008 en 29532, C, p. 17.*

3.2.4 Bestuurscommissie

Er kan ook een bestuurscommissie worden ingesteld, indien de gemeenschappelijke regeling in die mogelijkheid voorziet (art. 25 lid 1 Wgr).¹¹⁷ Deze kan bevoegdheden van zowel het algemeen bestuur als het dagelijks bestuur krijgen overgedragen door het algemeen bestuur (art. 25 lid 3 en 4 Wgr). De samenstelling van de bestuurscommissie is geheel vormvrij, dus hier kan eventueel een gelijkwaardige positie tussen overheden enerzijds en maatschappelijke partijen en het bedrijfsleven anderzijds worden bereikt. De bestuurscommissie kan alleen niet het budgetrecht krijgen, maar wel het recht om (delen van) het budget te besteden.

De voorheen bestaande schadeschappen voor Schiphol en de HSL-zuid kenden dit model: een bestuurscommissie, bestaande uit onafhankelijke experts, besloot over de toekenning van schade.

3.3 Organisatorisch

Het openbaar lichaam is zoals gezegd een rechtspersoon en kan zodoende ook zelf arbeidsovereenkomsten sluiten en daarmee personeel in dienst hebben. Overigens kunnen rijksambtenaren, provinciale of gemeentelijke ambtenaren ook gedetacheerd worden bij het openbaar lichaam, al kunnen daar wel aanbestedingsrechtelijke en fiscale gevolgen aan zitten. Bij een arbeidsovereenkomst speelt dat niet.

Of het financieel interessant is om het openbaar lichaam ook zelf mensen in dienst te laten hebben voor meer ondersteunende processen (bedrijfsvoering, financieel, juridisch enz.) is waarschijnlijk afhankelijk van de omvang van de totale organisatie. Als deze kleiner is, is het waarschijnlijk financieel interessanter deze diensten in te kopen bij een of meerdere deelnemers. Nadeel daarvan is echter wel dat deze diensten niet zomaar aanbestedingsvrij ingekocht kunnen worden van een deelnemer, en dat er waarschijnlijk ook fiscale gevolgen zijn.

3.4 Financiering

De deelnemende provincie- en gemeentebesturen zijn verplicht bij te dragen aan het budget van het openbaar lichaam, zodat het zijn taken en bevoegdheden kan uitoefenen. Dat doen zij via een deelnemersbijdrage, voor zover het geld niet reeds uit andere middelen komt (zoals belastingen of rijksuitkeringen) (art. 58 Wgr). Deze deelnemersbijdrage is een verplichte uitgave voor provincie en gemeente (art. 58 jo. art. 10a Wgr jo. art. 193 Gemeentewet resp. art. 197 Provinciewet). Dat geldt ook voor het Rijk of privaatrechtelijke rechtspersonen die deelnemen. Natuurlijk kan er gedifferentieerd worden in de bijdrage per deelnemer.

Het Rijk kan ook rechtstreeks een specifieke uitkering toekennen aan het openbaar lichaam (vgl. art. 58a Wgr). Deze mogelijkheid bestaat zowel als het Rijk deelneemt als wanneer het Rijk niet deelneemt. Daarbij gelden dan vergelijkbare eisen zoals die thans gelden voor de specifieke uitkeringen aan de provincies en gemeenten.

Het openbaar lichaam is als rechtspersoon volledig aansprakelijk voor eventuele financiële schade. Er geldt daarbij geen aansprakelijkheidsbeperking dus de deelnemers zijn verplicht het vermogen van het openbaar lichaam aan te vullen zodat het aan al zijn verplichtingen kan voldoen.

¹¹⁷ Zie nader R.J.M.H. de Greef, 'Binnenregionale decentralisatie: de paradox van verdergaande regionalisatie', *Gst.* 2012/54.

II.4 Stichting

In dit model wordt een stichting opgericht. Titel 6 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek is daarop van toepassing. De ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Economische Zaken en Klimaat kunnen eventueel ook deelnemen, net als eventuele private partners.

4.1 Bevoegdheidstoekenning

De eerste vraag is welke bevoegdheden worden ingebracht. Vooropgesteld moet worden dat de stichting een rechtspersoon is (art. 2:3 BW), en dat het zodoende dus ongelimiteerd privaatrechtelijke rechtshandelingen kan verrichten (art. 2:5 jo. art. 3:32 BW) zolang deze maar binnen het doel van de stichting vallen (zie ook art. 2:291 lid 2 BW). Daaronder valt bijvoorbeeld ook de bevoegdheid om overeenkomsten tot opdracht te sluiten (art. 7:400 jo. art. 6:213 lid 1 BW). Deze bevoegdheden kunnen in de statuten beperkt worden.

Waar het gaat om publiekrechtelijke bevoegdheden, zoals bijvoorbeeld de bevoegdheid subsidies te verstrekken, dan kunnen bevoegdheden niet gedelegeerd worden.¹¹⁸ Het gesloten stelsel van de Gemeentewet en de Provinciewet verzet zich daar tegen. De bevoegdheid een subsidieverordening vast te stellen (of beleidsregels) kan dus evenmin worden overgedragen. Mandatering van de bevoegdheid subsidiebeschikkingen te geven kan wel (art. 10:3 lid 1 Awb). De kaderstellende rol van de gemeenteraden en provinciale staten wordt in die zin dus niet beperkt.

Het stichtingsbestuur kan evenmin een bindende regionale agenda vaststellen.

Het stichtingsbestuur valt in beginsel niet onder de Wet open overheid of het klachtrecht van de Awb. Dat is alleen anders wanneer men (1) zelf een bestuursorgaan is (bijv. omdat men geldelijke uitkeringen doet, waarbij bestuursorganen de kaders stellen en het merendeel financieren)¹¹⁹, (2) in mandaat taken uitoefent óf (3) wanneer een bestuursorgaan anderszins instructies kan geven.¹²⁰

4.2 Vormgeving

Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek geeft enkele spelregels omtrent de stichting, maar de samenstelling van het bestuur is grotendeels vormvrij. Er moet wel een bestuur zijn. Nadere afspraken worden in de statuten gemaakt. Sinds de inwerkingtreding van de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen zijn met name de regels rond tegenstrijdige belangen en toezichthouders wel wat strikter geworden.

4.2.1 Stichtingsbestuur

De stichting moet een bestuur hebben. De wijze van benoeming en ontslag van bestuurders moet in de statuten geregeld worden (art. 2:286 lid 4 aanhef en onder c BW). Dat is verder vormvrij, al mag het bestuur niet zo worden ingericht dat de stichting feitelijk werkt alsof zij leden heeft (art. 2:285 lid 1 BW). Het bestuur bestuurt de stichting (art. 2:291 lid 1 BW), tenzij de statuten deze bevoegdheid beperken.

Een stichtingsbestuurder moet altijd handelen in het belang van de stichting en de daaraan verbonden onderneming of organisatie (art. 2:291 lid 3 BW).¹²¹ Dat geldt ook wanneer de provincie of gemeente wordt aangewezen als bestuurder.¹²² Dat belang van de stichting is niet persé het belang van de provincie of gemeente. Bij een tegenstrijdig mag de stichtingsbestuurder niet stemmen, tenzij er anders geen besluit genomen kan worden (art. 2:291 lid 6 BW).

Het stichtingsbestuur leent zich er prima voor om zowel overheids- partijen als private partijen te laten deelnemen, ook op gelijkwaardige schaal.

Het stichtingsbestuur is als zodanig aan niemand verantwoording schuldig. Het hoeft evenmin inlichtingen te verschaffen aan de gemeenteraden en provinciale staten. Wanneer de rechtspersoon provincie of gemeente bestuurder is, dan geldt natuurlijk dat de vertegenwoordiger van de gemeente resp. de provincie verantwoording schuldig is aan de raad resp. aan provinciale staten over de uitoefening van deze vertegenwoordigingsbevoegdheid (art. 180 Gemeentewet resp. art. 179 Provinciewet). Maar de mogelijkheden tot sturing worden dus beperkt door de tegenstrijdige belangenregeling van het Burgerlijk Wetboek.

De omvang van het stichtingsbestuur wordt aan statuten overgelaten.

Overigens kan ook gewerkt worden met een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur. Veel inkoopstichtingen van gemeenten werken met dat model, zoals bijvoorbeeld Stichting RIJK.

4.2.2 Raad van toezicht of raad van commissarissen

Bij de stichting kan ook een raad van toezicht of raad van commissarissen worden ingesteld (art. 2:292a lid 1 BW). De samenstelling daarvan moet statutair geregeld worden (art. 2:286 lid 4 aanhef en onder c BW). De raad van toezicht houdt toezicht op het beleid van het bestuur en geeft advies aan het bestuur (art. 2:292a lid 2 BW). Ook de toezichthouders hebben zich te richten naar het belang van de stichting en de daarmee verbonden onderneming/organisatie (art. 2:292a lid 2 BW). Bij een tegenstrijdig belang mag de toezichthouder niet stemmen, tenzij er dan geen besluit genomen kan worden (art. 2:292a lid 7 BW).

¹¹⁸ ABRvS 27 januari 2021 ECLI:NL:RVS:2021:176 (*Stichting Cultuur Eindhoven nr. 2*). Zie ook Kamerstukken I 2001/02, 27426, nr. 276c, p. 20. Zie nader R.J.M.H. de Greef, 'Stichting Cultuur Eindhoven: het gesloten stelsel van de Gemeentewet revisited', *JBplus* 2021/5.

¹¹⁹ ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3379 (*Stichting bevorderen kwaliteit leefomgeving Schiphol*) en ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3394 (*Platform 31*).

¹²⁰ Zie De Greef, *Gst.* 2018/133 resp. De Greef, *JBplus* 2020, p. 33-50.

¹²¹ *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 2 en 4-5. Zie ook Rb. Den Haag 11 juli 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:8328 en Rb. Gelderland 11 juni 2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:3247.

¹²² Als bestuurder kunnen zowel natuurlijke personen als rechtspersonen benoemd worden. Wanneer het de bedoeling is de gemeente of de provincie te vertegenwoordigen, dan ligt het voor de hand de rechtspersoon als bestuurder aan te wijzen. Deze kan dan vertegenwoordigd worden door de burgemeester resp. de commissaris van de Koning, of een door hem aangewezen gemachtigde. Alleen in die situatie is er sprake van een bestuurlijk belang in de zin van artikel 1 BBV.

De raad van toezicht of raad van commissarissen kan alleen uit natuurlijke personen bestaan. Een rechtspersoon kan dus geen toezichthouder of commissaris zijn. Dat betekent dat toezichthouders altijd op persoonlijke titel in de raad van toezicht zitten. Zij leggen zodoende ook geen verantwoording af aan de gemeenteraad of provinciale staten, voor zover het om personen gaat die 'toevallig' ook provincie- of gemeentebestuurder zijn. Dat zou niet passen bij de onafhankelijke status van de raad van toezicht.¹²³

4.3 Organisatorisch

De stichting is zoals gezegd een rechtspersoon en kan zodoende ook zelf arbeidsovereenkomsten sluiten en daarmee personeel in dienst hebben. Overigens kunnen rijksambtenaren, provinciale of gemeentelijke ambtenaren ook gedetacheerd worden bij de stichting, al kunnen daar wel aanbestedingsrechtelijke en fiscale gevolgen aan zitten. Bij een arbeidsovereenkomst speelt dat niet. Of het financieel interessant is om de stichting ook zelf mensen in dienst te laten hebben voor meer ondersteunende processen (bedrijfsvoering, financieel, juridisch enz.) is waarschijnlijk afhankelijk van de omvang van de totale organisatie. Als deze kleiner is, is het waarschijnlijk financieel interessanter deze diensten in te kopen bij een of meerdere deelnemers. Nadeel daarvan is echter wel dat deze diensten niet zomaar aanbestedingsvrij (vanwege de financiering door de overheden, zal de stichting wrs. ook kwalificeren als aanbestedende dienst) ingekocht kunnen worden van een deelnemer, en dat er waarschijnlijk ook fiscale gevolgen zijn.

4.4 Financiering

Het Rijk kan geen rechtstreekse specifieke uitkering toekennen aan de stichting. Dat zal dan via een gemeente of provincie moeten lopen (bij Brainport krijgt Eindhoven de uitkering). Deze gemeente/provincie kan dan een subsidie verlenen aan de stichting.

De stichting is als rechtspersoon volledig aansprakelijk voor eventuele financiële schade. De overheden zijn (juridisch gezien) geenszins verplicht om bij te betalen als de stichting failliet dreigt te gaan. Dat wordt anders wanneer de gemeente of provincie als bestuurder van de stichting aansprakelijk is voor nalatig handelen (art. 2:9 lid 2 en 2:11 BW).

¹²³ Vgl. *Kamerstukken II* 1988/89, 19836, nr. 9, p. 107.

II.5 Vennootschap

In dit model wordt een kapitaalvennootschap opgericht. Dat kan een besloten vennootschap zijn, maar ook een naamloze vennootschap. Omwille van de leesbaarheid wordt hier alleen uitgegaan van een besloten vennootschap. Titel 5 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek is daarop van toepassing. De ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Economische Zaken en Klimaat kunnen eventueel ook aandeelhouder worden, net als eventuele private partners.

5.1 Bevoegdheidstoekenning

De eerste vraag is welke bevoegdheden worden ingebracht. Vooropgesteld moet worden dat de besloten vennootschap een rechtspersoon is (art. 2:3 BW), en dat het zodoende dus ongelimiteerd privaatrechtelijke rechtshandelingen kan verrichten (art. 2:5 jo. art. 3:32 BW). Daaronder valt bijvoorbeeld ook de bevoegdheid om overeenkomsten tot opdracht te sluiten (art. 7:400 jo. art. 6:213 lid 1 BW). Deze bevoegdheden kunnen in de statuten beperkt worden.

Waar het gaat om publiekrechtelijke bevoegdheden, zoals bijvoorbeeld de bevoegdheid subsidies te verstrekken, dan kunnen bevoegdheden niet gedelegeerd worden. Het gesloten stelsel van de Gemeentewet en de Provinciewet verzet zich daar tegen.¹²⁴ De bevoegdheid een subsidieverordening vast te stellen (of beleidsregels) kan dus evenmin worden overgedragen. Mandatering van de bevoegdheid subsidiebeschikkingen te geven kan wel (art. 10:3 lid 1 Awb). De kaderstellende rol van de gemeenteraden en provinciale staten wordt in die zin dus niet beperkt.

Het bestuur van de besloten vennootschap kan evenmin een bindende regionale agenda vaststellen.

De organen van de besloten vennootschap vallen in beginsel niet onder de Wet open overheid of het klachtrecht van de Awb. Dat is alleen anders wanneer men (1) zelf een bestuursorgaan is (bijv. omdat men geldelijke uitkeringen doet, waarbij bestuursorganen de kaders stellen en het merendeel financieren)¹²⁵, (2) in mandaat taken uitoefent óf (3) wanneer een bestuursorgaan anderszins instructies kan geven.¹²⁶

5.2 Vormgeving

Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek geeft enkele spelregels omtrent de besloten vennootschap. Iedereen kan in beginsel aandeelhouder worden. Dat geldt dus voor zowel voor overheden, als voor maatschappelijke partijen en het bedrijfsleven.

5.2.1 Algemene vergadering

De besloten vennootschap heeft een algemene vergadering (art. 2:217 BW). Via die algemene vergadering hebben de aandeelhouders zeggenschap binnen de besloten vennootschap. Zij hebben daar vergaderrechten en stemrecht. Dat stemrecht mogen zij in beginsel inzetten om hun eigen belangen te dienen.¹²⁷ Ze mogen daarbij anderen alleen niet onevenredig schaden (art. 2:8 BW). Wanneer de gemeente of provincie aandeelhouder is, dan worden zij in de algemene vergadering vertegenwoordigd door de burgemeester resp. de commissaris van de Koning of een door hen aangewezen gemachtigde (art. 171 Gemeentewet resp. art. 176 Provinciewet).¹²⁸ De stem die daar wordt uitgebracht is een privaatrechtelijke rechtshandeling, zodat het college van burgemeester en wethouders resp. gedeputeerde staten beslissen hoe de vertegenwoordiger mag stemmen (art. 160 lid 1 onder d Gemeentewet resp. art. 158 lid 1 onder d Provinciewet).¹²⁹

5.2.2 Bestuur

De besloten vennootschap heeft verder een bestuur. De bestuurders worden in beginsel benoemd door de algemene vergadering (art. 2:242 BW). De bestuurssamenstelling is verder vormvrij. Het kunnen aandeelhouders zijn, maar ook onafhankelijken. Het bestuur bestuurt de vennootschap (art. 2:239 lid 1 BW), tenzij de statuten deze bevoegdheid beperken.

Een bestuurder moet altijd handelen in het belang van de vennootschap en de daaraan verbonden onderneming (art. 2:239 lid 5 BW). Dat geldt ook wanneer de provincie of gemeente wordt aangewezen als bestuurder.¹³⁰ Dat belang van de besloten vennootschap is niet persé het belang van de provincie of gemeente. Bij een tegenstrijdig mag de bestuurder niet stemmen (art. 2:239 lid 6 BW).

Het bestuur van een besloten vennootschap leent zich er prima voor om zowel overheidspartijen als private partijen te laten deelnemen, ook op gelijkwaardige schaal.

¹²⁴ ABRvS 27 januari 2021 ECLI:NL:RVS:2021:176 (*Stichting Cultuur Eindhoven nr. 2*). Zie ook *Kamerstukken I* 2001/02, 27426, nr. 276c, p. 20. Zie nader R.J.M.H. de Greef, 'Stichting Cultuur Eindhoven: het gesloten stelsel van de Gemeentewet revisited', *JBplus* 2021/5.

¹²⁵ ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3379 (*Stichting bevorderen kwaliteit leefomgeving Schiphol*) en ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3394 (*Platform 31*).

¹²⁶ Zie De Greef, *Gst.* 2018/133 resp. De Greef, *JBplus* 2020, p. 33-50.

¹²⁷ HR 30 juni 1944, NJ 1944/465 (*Wennex*). Zie ook HR 13 november 1959, NJ 1960/472 (*Melchers*) resp. HR 19 februari 1960, NJ 1960/473 (*Aurora*) en meer recent Hof Amsterdam 12 oktober 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:4056 (*Highfields Capital*) en Hof Amsterdam 28 maart 2013, ECLI:NL:GHAMS:2013:BZ9658 (*AAA Group*). Zie B. Kemp, *Aandeelhoudersverantwoordelijkheid: De positie en rol van de aandeelhouder en aandeelhoudersvergadering* (diss. Maastricht), Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 173-185.

¹²⁸ Vgl. *Kamerstukken II* 1988/89, 19836, nr. 9, p. 106.

¹²⁹ Vgl. *Kamerstukken II* 1988/89, 19836, nr. 9, p. 106.

¹³⁰ Als bestuurder kunnen zowel natuurlijke personen als rechtspersonen benoemd worden. Wanneer het de bedoeling is de gemeente of de provincie te vertegenwoordigen, dan ligt het voor de hand de rechtspersoon als bestuurder aan te wijzen. Deze kan dan vertegenwoordigd worden door de burgemeester resp. de commissaris van de Koning, of een door hem aangewezen gemachtigde. Alleen in die situatie is er sprake van een bestuurlijk belang in de zin van artikel 1 BBV.

Het bestuur van een besloten vennootschap is verantwoording schuldig aan de algemene vergadering en moet daartoe de nodige inlichtingen verschaffen (art. 2:217 lid 1 BW).¹³¹ Die inlichtingenplicht geldt in beginsel wel alleen tijdens de algemene vergadering. Het bestuur hoeft geen inlichtingen te verschaffen aan de gemeenteraden en provinciale staten. Wanneer de rechtspersoon provincie of gemeente bestuurder is, dan geldt natuurlijk dat de vertegenwoordiger van de gemeente resp. de provincie verantwoording schuldig is aan de raad resp. aan provinciale staten over de uitoefening van deze vertegenwoordigingsbevoegdheid (art. 180 Gemeentewet resp. art. 178 Provinciewet). Maar de mogelijkheden tot sturing worden beperkt door de tegenstrijdige belangenregeling van het Burgerlijk Wetboek.

De omvang van het bestuur wordt aan statuten overgelaten.

5.2.3 Raad van toezicht of raad van commissarissen

Bij de besloten vennootschap kan ook een raad van commissarissen worden ingesteld (art. 2:250 lid 1 BW). De commissarissen worden in beginsel door de algemene vergadering benoemd (art. 2:252 BW). De raad van commissarissen houdt toezicht op het beleid van het bestuur en geeft advies aan het bestuur (art. 2:250 lid 2 BW). Ook de commissarissen hebben zich te richten naar het belang van de vennootschap en de daarmee verbonden onderneming (art. 2:250 lid 2 BW).¹³² Bij een tegenstrijdig belang mag de toezichthouder niet stemmen, tenzij er dan geen besluit genomen kan worden (art. 2:250 lid 5 BW).

De raad van commissarissen kan alleen uit natuurlijke personen bestaan.¹³³ Een rechtspersoon kan dus geen commissaris zijn. Dat betekent dat commissarissen altijd op persoonlijke titel in de raad van commissarissen zitten. Zij leggen zodoende ook geen verantwoording af aan de gemeenteraad of provinciale staten, voor zover het om personen gaat die 'toevallig' ook provincie- of gemeentebestuurder zijn. Dat zou niet passen bij de onafhankelijke status van de raad van commissarissen.¹³⁴ De raad van commissarissen legt evenmin verantwoording af aan de algemene vergadering, maar moet haar wel inlichtingen verschaffen (art. 2:217 lid 2 BW).¹³⁵

5.3 Organisatorisch

De besloten vennootschap is zoals gezegd een rechtspersoon en kan zodoende ook zelf arbeidsovereenkomsten sluiten en daarmee personeel in dienst hebben. Overigens kunnen rijksambtenaren, provinciale of gemeentelijke ambtenaren ook gedetacheerd worden bij de besloten vennootschap, al kunnen daar wel aanbestedingsrechtelijke en fiscale gevolgen aan zitten. Bij een arbeidsovereenkomst speelt dat niet.

Of het financieel interessant is om de besloten vennootschap ook zelf mensen in dienst te laten hebben voor meer ondersteunende processen (bedrijfsvoering, financieel, juridisch enz.) is waarschijnlijk afhankelijk van de omvang van de totale organisatie. Als deze kleiner is, is het waarschijnlijk financieel interessanter deze diensten in te kopen bij een of meerdere aandeelhouders. Nadeel daarvan is echter wel dat deze diensten niet zomaar aanbestedingsvrij (vanwege de financiering door de overheden, zal de besloten vennootschap wrs. ook kwalificeren als aanbestedende dienst) ingekocht kunnen worden van een aandeelhouder, en dat er waarschijnlijk ook fiscale gevolgen zijn.

5.4 Financiering

Het Rijk kan geen rechtstreekse specifieke uitkering toekennen aan de besloten vennootschap. Dat zal dan via een gemeente of provincie moeten lopen. Deze gemeente/provincie kan dan een subsidie verlenen aan de besloten vennootschap.

De besloten vennootschap is als rechtspersoon volledig aansprakelijk voor eventuele financiële schade. De overheden zijn (juridisch gezien) geenszins verplicht om bij te betalen als de besloten vennootschap failliet dreigt te gaan. Zij moeten hoogstens hun aandelen volstorten voor zover dat niet gebeurd is (art. 2:175 lid 1 BW). Dat wordt anders wanneer de gemeente of provincie als bestuurder van de besloten vennootschap aansprakelijk is voor nalatig handelen (art. 2:9 lid 2 en 2:11 BW resp. art. 2:248 BW).

¹³¹ HR 9 juli 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM0976 (ASMI).

¹³² HR 1 april 1949, NJ 1949/465 (Doetinchemse IJzergieterij).

¹³³ Kamerstukken II 1983/84, 16631, nr. 6, p. 17.

¹³⁴ Vgl. Kamerstukken II 1988/89, 19836, nr. 9, p. 107.

¹³⁵ HR 9 juli 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM0976 (ASMI).

Bijlage III

Geraadpleegde documenten, gesprekspartners en onderzoeksteam

III.1 Geraadpleegde documenten

- Admiraal, M. (2018). *Bestuurderschap Regiofonds Brainport B.V.: Advies landsadvocaat inzake inrichting juridische structuur*. Algemeen Bestuur NPG (2023). *Verslag vergadering*. 8 mei 2023.
- Benneworth, P. & Arregui Pabollet, E. (2021). *Higher Education for Smart Specialisation: The Case of the Northern Netherlands*. EUR 30576 EN. Publications Office of the European Union. Luxembourg, January 2021. ISBN 978-92-76-29140-4. doi:10.2760/898821. JRC121432.
- Berg, van den C.F., Herweijer, M., de Greef, R. & de Wolff, C. (2023) *Naar meer dan de som der delen: aanbevelingen voor de governance van het Nationaal Programma Groningen*. Januari 2023.
- Brink, van den J.E., Jongkind, D.K. & van Waarde, V.A. (2022). De privaatrechtelijke vormgegeven ROM's als doorgeefluik van publiek geld. *Jurisprudentie Bestuursrecht plus*, 2022 (4), 171 – 195.
- Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij (2022). *Jaarverslag 2022*.
- Brainport Eindhoven (2017). *Ambitiedocument Brainport Nationale Actieagenda*.
- Brainport Eindhoven (2018). *Samenvatting Brainport Nationale Actieagenda*. Juli 2018.
- Brainport Eindhoven (2020). *Brainport Agenda*. Juli 2020
- Brainport Nationale Actieagenda (2021). *Voortgangsrapportage*. Juni 2021.
- Chandler, A.D. (1962). *Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise*. MIT Press: Cambridge, MA.
- Deetman, W. & Mans J. (2011). *Kwaliteitsprong Zuid: ontwikkeling vanuit kracht: Eindadvies van team Deetman/Mans over aanpak Rotterdam-Zuid*. Februari 2011.
- Gemeenschappelijke regeling Metropoolregio Eindhoven 2021. <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR668293>, geraadpleegd augustus 2023.
- <https://brainporteindhoven.com/nl/>, Geraadpleegd augustus 2023
- <https://www.nprz.nl/>, Geraadpleegd augustus 2023
- Ministerie van EZK (2023). *Nij begun: op weg naar erkenning, herstel en perspectief*. 25 april 2023.
- Ministerie van LNV (2019). *Regiodeal Rotterdam Zuid*. Staatscourant 2019, nr. 1931, 17 januari 2019.
- Molema, M. & Wagenaar, H. (2017). *Balans van de SER Noord Nederland*.
- Nationaal Programma Groningen (2019). *Bestuursovereenkomst*. 11 maart 2019.
- Nationaal Programma Groningen (2022). *Advies Onafhankelijke Beoordelingscommissie aan het AB NPG*. 20 januari 2022.
- Noordelijke Rekenkamer (2023). *Op zoek naar de maatschappelijke effecten van de Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij (NOM)*. 22 mei 2023.
- Provincie Groningen e.a. (2023). *Ereschuld: Herstel en Perspectief voor Groningen*. Maart 2023.
- Remkes, J.W. (2022). *Brief aan de leden van het AB NPG*. 7 juni 2022.
- Rijksoverheid en Regio Groningen (2021). *Toekomstagenda Groningen*. Den Haag/Groningen: 3 februari 2021.
- Schouten, C.J. (2018). *Gebiedsgerichte economische perspectieven en Regionaal Economisch Beleid*. Kamerstuk, 29 697, Nr. 51. 6 juli 2018.
- Van de Bunt Adviseurs (2019), *Governancepaper NPRZ*.
- Vulpen, van B. (2023). *Politics out of place*. 97-131. Leeuwarden: 2023.

III.2 Gesprekspartners interviews

Naam	Functie
Nienke Baars	Directeur, Nationaal Programma Groningen
Pepijn van der Beek	Senior Consultant, Berenschot
Dina Boonstra	Algemeen Directeur, Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij (NOM)
Martha Buitenkamp	Adviseur, Provincie Groningen & Eigenaar Adviesbureau Anantis
Jouke van Dijk	Hoogleraar Regionale Arbeidsmarktanalyse, Rijksuniversiteit Groningen & Voorzitter, Sociaal Economische Raad (SER) Noord-Nederland
Olger van Dijk	Directeur Ruimtelijke Ontwikkeling, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Akke Groenewoud	Directeur-Bestuurder, Economic Board Groningen
Anno-Wietze Hiemstra	Burgemeester, Aa en Hunze
Agnes Mulder	Directeur, VNO-NCW MKB Noord
Erwin Nijssen	Directeur-generaal Bedrijfsleven en Innovatie, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Esther Pijls	Programma Directeur-generaal Groningen en Ondergrond, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Johan Remkes	Onafhankelijk Voorzitter, Nationaal Programma Groningen
Magrietha Top	Strategisch Adviseur Gemeente Westerkwartier
Susan Top	Gedeputeerde, Provincie Groningen
Jouke de Vries	Voorzitter College van Bestuur, Rijksuniversiteit Groningen
Liesbeth van de Wetering	Programmamanager Kwaliteit Openbaar Bestuur, Provincie Groningen

III.3 Samenstelling onderzoeksteam

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

Rob de Greef eigenaar van Cooperación en docent/onderzoeker staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. Hij is als associé verbonden aan PROOF Adviseurs en & Van de Laar. Zijn werkzaamheden richten zich op het brede domein van governance en bestuurlijk organisatie- en samenwerkingsrecht. Of het nu gaat om gemeenschappelijke regelingen, verbonden partijen, privaatrechtelijke, publiek-private of meer informele samenwerking of om binnengemeentelijke vraagstukken of zelfstandige bestuursorganen: Rob kan u helpen met de governance en juridische vraagstukken, maar ook met geschillen. Rob adviseert, doceert en publiceert regelmatig over deze onderwerpen en heeft daarbij altijd oog voor de politiek-bestuurlijke context, maar ook voor de democratische legitimatie. Hij publiceert ook regelmatig over deze onderwerpen en is sinds 2022 gemeenteraadslid in de gemeente Helmond. Eerder werkte hij onder andere bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Berenschot, KokxDeVoogd, Universiteit Utrecht en PwC Legal Services.

Michiel Herweijer is emeritus hoogleraar bestuurskunde (Radboud Universiteit Nijmegen, 2011-2022). In 2011-2018 was hij tevens directeur Noordelijke Rekenkamer. Sinds november 2018 is hij als docent research methods verbonden aan het departement Global and Local Governance van Campus Fryslân (Rijksuniversiteit Groningen).

Corwin de Wolff studeerde bestuurskunde aan de Universiteit Twente en is thans als projectmedewerker verbonden aan Campus Fryslân, departement Global and Local Governance.

