

# Uitkomsten verdiepende analyse projectenportefeuille Nationaal Programma Groningen

Rapportage

*November 2021*

# Inhoud en aanleiding

## Inhoud

- |  |       |
|--|-------|
| 1. Scope en onderzoeksvragen                 | p. 3  |
| 2. Overzicht portefeuille                    | p. 4  |
| 3. Verdeling programma over de vier ambities | p. 11 |
| 4. Verdieping projecten per ambitie          | p. 18 |
| 5. Doelgroepen, spreiding en cofinanciering  | p. 32 |

## Aanleiding

Het bestuur van Nationaal Programma Groningen wenst inzicht te krijgen in hoeverre het met de gehonoreerde projecten op de goede weg is om de vastgestelde ambities waar te maken. De beoordelingscommissie is verzocht om hier, op basis van een analyse van het projectenportfolio en haar eigen ervaringen tot nu toe, een advies over uit te brengen.

Het consortium is gevraagd een verdiepende projectanalyse op te zetten, die dient als bouwsteen voor bovengenoemd advies van de beoordelingscommissie. In dit sheetrapport zijn de uitkomsten van de verdiepende projectanalyse opgenomen.

In hoofdstuk 1 wordt ingegaan op de scope van de verdiepende analyse en de onderzoeksvragen die hierbij centraal staan. In hoofdstuk 2 is een overzicht van de huidige projectenportefeuille opgenomen. Hoofdstuk 3 bevat een overzicht van de mate waarin de ambities Economie, Natuur & Klimaat, Leefbaarheid en Werken & Leren op programmaniveau bediend worden. Hoofdstuk 4 bevat een verdieping van dit beeld door in te zoomen op de wijze waarop projecten de ambities willen bedienen. Het laatste hoofdstuk gaat over de doelgroepen, spreiding van mate van cofinanciering van projecten.

# Scope en onderzoeksvragen

## Scope van het onderzoek

De onafhankelijke beoordelingscommissie is door het algemeen bestuur gevraagd advies uit brengen in hoeverre Nationaal Programma Groningen met de gehonoreerde projecten op de goede weg is om de vastgestelde ambities waar te maken. Om hiertoe te komen is het consortium gevraagd een projectanalyse uit te voeren.

Uit de projectanalyse moet blijken hoe de huidige projectenportefeuille is opgebouwd. De analyse dient inzicht te bieden in hoe de projectenportefeuille is verdeeld over de verschillende ambities, geografische regio's en doelgroepen. Ook dient de analyse bijvoorbeeld inzichtelijk te maken wie betrokken zijn bij de aanvraag van projecten, in welke fase projecten verkeren en welke omvang de projecten hebben.

De projectanalyse brengt daarbij zo goed mogelijk de door indieners beoogde effecten in beeld. De vraag of het realistisch is of beoogde effecten ook daadwerkelijk optreden valt buiten de scope van dit onderzoek.

## Centrale onderzoeksvragen

De analyse van de projectenportefeuille wordt uitgevoerd langs een drietal centrale onderzoeksvragen:

- 1. Probleemanalyse:** Wat zijn de vastgestelde ambities? En hoe zou je deze vanuit de beleidstheorie (Programmakader) en de uitkomsten uit de nulmeting kunnen realiseren ('aan welke knoppen kun je draaien')?
- 2. Portefeuilleanalyse:** Hoe is de huidige portefeuille opgebouwd?
  - a. Wat is verdeling over de ambities?
    - wat betreft de financiële omvang van de projecten;
    - wat betreft de verdeling over de ambities aan de hand van de puntenverdeling;
    - wat betreft de omvang/aantal projecten per ambitie zodat mogelijke 'drukke' op bepaalde terreinen (naast verdeling over en bereik van de ambities) inzichtelijk wordt.
  - b. Wat is de geografische spreiding van de projecten en de middelen?
  - c. Wat is de verdeling naar betrokkenen bij de aanvraag, en doelgroepen?
- 3. Confrontatie:** Wat valt op als we de huidige opbouw van de projectenportefeuille confronteren met de vastgestelde ambities in het Programmakader en de specifieke uitdagingen in de verschillende regio's?

# Hoofdstuk 2: Overzicht portefeuille

## 2. Inleidend

**In dit hoofdstuk wordt een overzicht geboden van de huidige projectenportefeuille van Nationaal Programma Groningen. De gepresenteerde bedragen in het hele rapport komen voort uit de projectdocumentatie met peildatum 1 oktober 2021.**

- In 2.1 gaan we in op de wijze waarop de portefeuille zoals we die nu kennen tot stand gekomen is, en wat dat betekent voor de mate waarin effecten van projecten op de programma-ambities ingeschat kunnen worden.
- In 2.2 kijken we naar de verdeling van middelen over de verschillende deelprogramma's die onder Nationaal Programma Groningen hangen, in termen van gereserveerde, toegewezen en uitgegeven middelen.
- In 2.3 zoomen we in op de status (voorbereiding, realisatie, afgerond) van projecten in de huidige portefeuille.
- 2.4 bevat een verdieping op de mate waarin middelen tot op heden zijn uitgegeven binnen projecten.
- In 2.5 trekken we conclusies die de beoordelingscommissie kan meenemen in haar advies richting het algemeen bestuur.

## 2.1. Totstandkoming huidige portefeuille

### Ontwikkeling van het programma

De totale projectenportefeuille van Nationaal Programma Groningen bestond op 1 oktober 2021 uit 226 projecten. Op hoofdlijnen onderscheiden wij een drietal fasen waarin deze portefeuille tot stand is gekomen.

**Fase 1: totstandkoming Nationaal Programma:** dit betreft projecten die al voorafgaand aan de programmaperiode middelen hebben gekregen. Het gaat met name om leefbaarheids- en versterkingsprojecten onder de speciale (erfgoed, zorg en overig) en provinciale programma's. Bij deze projecten is niet expliciet inzichtelijk gemaakt hoe ze bijdragen aan de doelen van het programma: deze waren op moment van verstrekking niet bekend.

**Fase 2: opstartfase Nationaal Programma:** dit betreffen de projecten en programma's die tot stand zijn gekomen in de periode waarin het programma nog in de opstartfase verkeerde. In tegenstelling tot fase 1 van het programma, beschikken deze projecten veelal wel over documentatie waarin wordt ingegaan op hoe de output van deze projecten bijdraagt aan de gestelde outcome doelstellingen van Nationaal Programma. In fase 2 is onderscheid te maken in de periode voorafgaand en de periode na toetsing aan het Programmakader. Voorafgaand werd getoetst aan een voorloper van het Programmakader dat een aantal doelen op hoofdlijnen kende.

**Fase 3: huidige situatie:** dit betreft projecten die door de onafhankelijke beoordelingscommissie getoetst zijn aan het Programmakader.

	Aantal projecten	Toegewezen middelen	Aandeel in totaal toegewezen
<b>Fase 1: Totstandkoming</b> Tot maart 2019	39	109.248.934	24%
<b>Fase 2a: Opstart (voor toetsing aan Programmakader)</b> Maart 2019 tot december 2019	91	118.302.365	26%
<b>Fase 2b: Opstart (na toetsing aan Programmakader)</b> December 2019 tot juni 2020	4	62.900.000	14%
<b>Fase 3: Huidige situatie</b> Juni 2020 tot november 2021	92	168.083.599	37%
<b>Totaal</b>	<b>226</b>	<b>458.534.898</b>	<b>100%</b>

### Op basis van bovenstaande tabel zijn de volgende conclusies te trekken:

- 63% van de tot op heden toegekende middelen is op een andere manier beoordeeld dan de huidige toetsing aan het Programmakader door een onafhankelijke beoordelingscommissie.
- Over het algemeen zijn de doelredeneringen van projecten uit fasen 1 en 2 minder expliciet en uitgewerkt dan doelredeneringen van projecten uit fase 3. De beoogde effecten van deze projecten zijn op voorhand daardoor minder goed in te schatten.
- Het aandeel van projecten dat in fase 3 van middelen wordt voorzien beslaat nu 37% van de portefeuille en zal groeien naar 70% naarmate het programma meer middelen toekent en reserveert. Voor dit deel van de portefeuille zijn de beoogde effecten goed in beeld te brengen.

## 2.2. Samenstelling huidige portefeuille: overzicht

In de figuur hiernaast is de samenstelling naar programma opgenomen met peildatum 1 oktober 2021. De verdeling van de gereserveerde middelen over de programma's komt mede voort uit de interbestuurlijke afspraken die zijn gemaakt in november 2019.

In de huidige samenstelling van de middelen vallen een aantal zaken op:

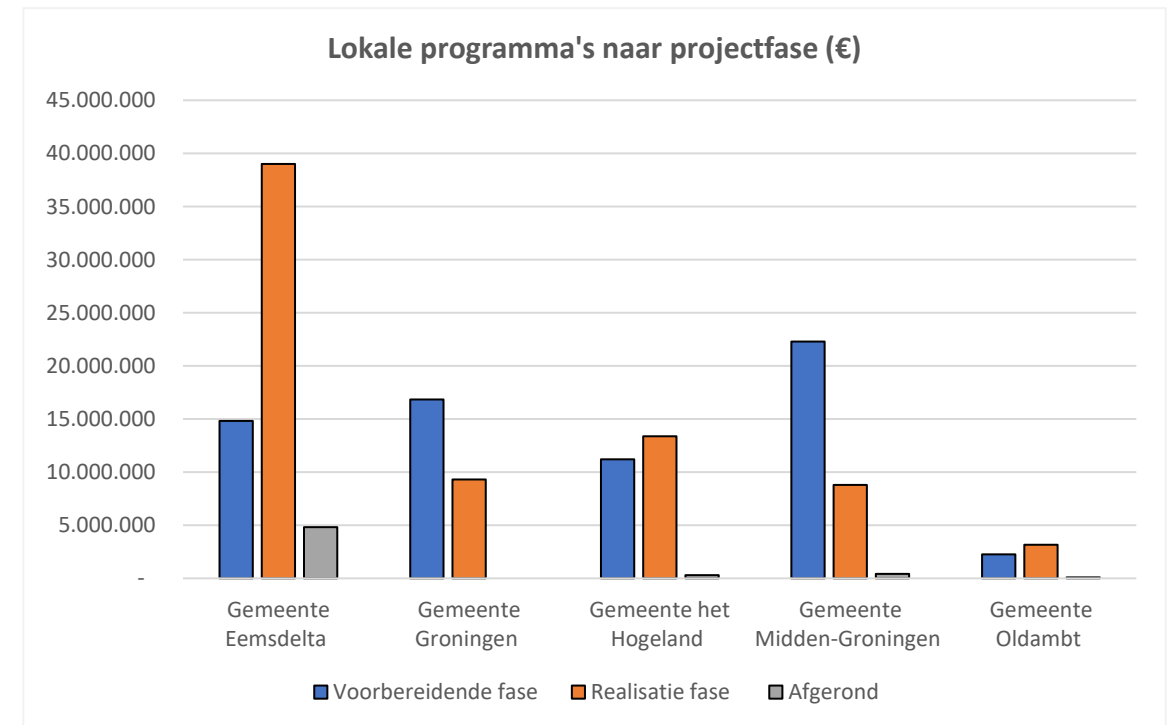
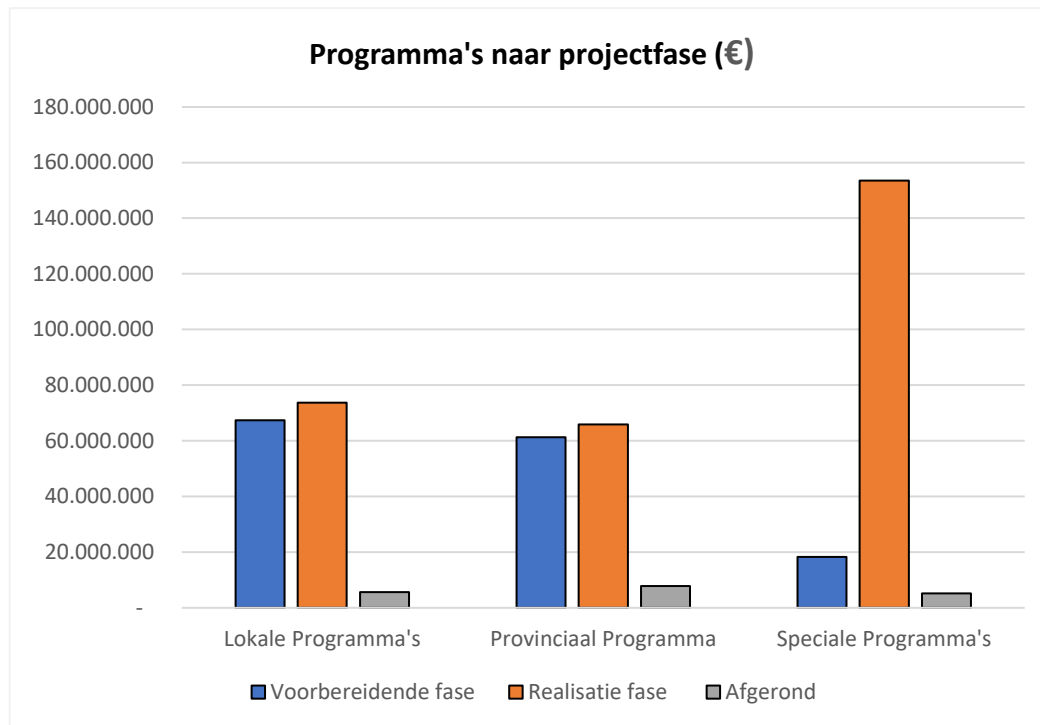
- **Van alle gereserveerde middelen was op 1 oktober 62% toegekend aan concrete projecten.** Dit betekent dat in de komende jaren nog veel projecten tot stand zullen moeten komen. Dit geldt met name voor de Lokale programma's en Toukomst.
- **Met name in de lokale programma's en provinciale programma's wordt nog relatief weinig geld uitgegeven.** Van alle toegewezen middelen was op 1 oktober ongeveer 20% daadwerkelijk uitgegeven. Dit wordt verklaard vanuit het feit veel van de onderliggende projecten binnen deze programma's ook later tot stand zijn gekomen in vergelijking tot de projecten onder de speciale programma's.

	Gereserveerde middelen (€)	Toegewezen programma-middelen (€)	Uitgegeven programma-middelen (€)
<b>Lokale programma's</b>	<b>247.100.000</b>	<b>146.739.788</b>	<b>14.431.730</b>
Gemeente Eemsdelta	87.400.000	58.671.450	7.995.976
Gemeente Groningen	42.100.000	26.127.592	1.229.780
Gemeente het Hogeland	38.400.000	24.896.482	2.838.053
Gemeente Midden-Groningen	55.100.000	31.516.400	2.071.980
Gemeente Oldambt	22.400.000	5.527.863	295.941
Gemeente Westerkwartier	1.700.000		
<b>Provinciaal programma</b>	<b>193.800.000</b>	<b>134.888.983</b>	<b>22.055.521</b>
<b>Speciale programma's</b>	<b>302.600.000</b>	<b>176.906.127</b>	<b>59.589.715</b>
Erfgoed	20.000.000	20.000.000	200.000
Bewonersinitiatieven*	25.000.000	22.549.000	2.423.296
Overige projecten	75.100.000	75.099.627	49.966.419
Toukomst	100.000.000	19.257.500	1.000.000
Zorgprogramma	40.000.000	40.000.000	6.000.000
<b>Eindtotaal</b>	<b>743.500.000</b>	<b>458.534.898</b>	<b>96.076.965</b>

*\*Onder het programma Bewonersinitiatieven vallen het Impulsloket, het Loket Leefbaarheid en het programma Lokale Energie. Voor deze drie onderdelen is respectievelijk €10 miljoen, €10 miljoen en €2,55 miljoen toegewezen. In de rest van dit rapport worden de drie onderdelen van het programma Bewonersinitiatieven steeds los weergegeven.*

## 2.3. Status van projecten in huidige portefeuille: overzicht

In de onderstaande figuren is voor de verschillende programma's weergegeven in welke fase de onderliggende projecten verkeren waar reeds vanuit het programmabureau middelen aan zijn toegekend. Zichtbaar wordt dat een **groot deel** van de toegekende middelen binnen de lokale en provinciale programma's zich nog bevindt in projecten die in de **voorbereidende fase** zitten. Dit is dan ook de oorzaak dat **binnen de reeds toegekende projecten** op dit moment nog relatief **weinig geld uit wordt gegeven**. Wat opvalt is dat relatief **veel** van de toegekende middelen binnen de **speciale programma's** zich bevindt in projecten die in de **realisatie fase** zitten. Dit wordt verklaard omdat deze projecten in de beginfase van Nationaal Programma Groningen tot stand zijn gekomen of soms al liepen voor aanvang van Nationaal Programma Groningen. Tot slot valt op dat relatief weinig projecten zijn afgerond en dat de verschillende lokale programma's verschillen in de snelheid waarin projecten tot stand komen.





## 2.4. Verdieping uitgegeven middelen

In de voorgaande sheets is terug te zien dat veel projecten in de voorbereidende fase zitten en dat mede daardoor op dit moment van alle toegewezen middelen aan projecten ongeveer 20% is uitgegeven.

In de figuur hiernaast is voor periode 2018-2020, per jaar, het percentage van de toegekende middelen weergegeven dat op 01 juli 2021 reeds is uitgegeven.

In het bestedingspatroon van de verschillende programma's valt het volgende op:

- Van de in **2018** toegekende middelen (€ 109,2 miljoen) aan projecten was op 1 juli 2021 62,4% (€ 68,2 miljoen) uitgegeven. Dit is **conform** het **verwachte bestedingsregime\***.
- Het percentage uitgegeven middelen in **2019** (15,2%; € 27,6 miljoen), blijft **achter** bij het **verwachte bestedingsregime**. Het achterblijven van het bestedingen is daarbij niet toe te schrijven aan specifiek project/programma.
- Ook het bestedingspatroon van de toegekende projecten in 2020 loopt achter op het verwachte bestedingsregime. Hierbij moet echter worden opgemerkt dat veel van deze projecten slechts kort lopen omdat het merendeel van de projecten is toegekend in december 2020. Het is derhalve nog te vroeg om hier conclusies aan te verbinden.

*\* Het verwachte bestedingsregime per jaar is berekend door de totale looptijd van een project te delen door de totale omvang van de toegekende middelen. Door de omvang van verwachte bestedingen van alle toegekende projecten in jaar x te vergelijken met de tot dusver bestede middelen, kan op hoofdlijnen iets gezegd worden over in hoeverre projecten in termen van bestedingen op schema liggen. Uiteraard geldt in de praktijk dat het bestedingspatroon binnen een project niet evenredig verdeeld is over de looptijd.*

	Aandeel uitgegeven middelen op 01 jul '21 t.o.v. totaal toegekend in 2018	Aandeel uitgegeven middelen op 01 jul '21 t.o.v. totaal toegekend in 2019	Aandeel uitgegeven middelen op 01 jul '21 t.o.v. totaal toegekend in 2020
<b>Lokale programma's</b>	<b>27,7%</b>	<b>12,6%</b>	<b>1,0%</b>
Gemeente Eemsdelta	84,8%	12,0%	0,8%
Gemeente Groningen	18,8%	5,6%	0,0%
Gemeente het Hogeland	32,0%	15,5%	0,0%
Gemeente Midden-Groningen	2,7%	28,3%	
Gemeente Oldambt	50,5%		42,3%
Gemeente Westerkwartier			
<b>Provinciaal programma</b>	<b>69,8%</b>	<b>44,9%</b>	<b>0,0%</b>
<b>Speciale programma's</b>	<b>66,5%</b>	<b>11,8%</b>	<b>3,4%</b>
Erfgoed		1,0%	
Impulsloket		7,9%	
Lokale energie		100%	3,4%
Loket leefbaarheid		15,1%	
Overige projecten	66,5%		
Toukomst		100%	
Zorgprogramma		15%	
<b>Eindtotaal</b>	<b>62,4%</b>	<b>15,2%</b>	<b>0,3%</b>

## 2.5. Conclusies samenstelling portefeuille

Welke aandachtspunten constateren wij in het licht van de vraag in hoeverre het programma met de gehonoreerde projecten op de goede weg is om de vastgestelde ambities waar te maken?

- I. Voor een omvangrijk deel van de huidige portefeuille (fasen 1 en 2) zijn de beoogde effecten op de vastgestelde ambities niet expliciet vastgelegd in de projectdocumentatie. In deze analyse is het voor dit deel van de portefeuille dan ook relatief moeilijk gebleken om de te verwachten effecten in beeld te brengen. Veelal is voor deze projecten nog wel beschreven op welke ambities effect wordt beoogd, maar is niet expliciet vastgelegd hoe door middel van de gegenereerde output de outcome doelstellingen worden gerealiseerd.
- II. In verschillende lokale programma's dienen in de komende periode nog relatief veel projecten tot stand te komen. Dit geldt ook voor het programma Toukomst. Vooralsnog is dit passend gezien het verschil in (beleidsmatig) totstandkomingsproces van de lokale programmaplannen én het participatietraject wat is doorlopen om Toukomstprojecten in de samenleving op te halen. In de komende periode zal moeten blijken of binnen de programma's voldoende project genererend vermogen aanwezig is.
- II. Uit de portefeuille samenstelling naar projectfase blijkt dat veel projecten in een voorbereidende fase verkeren. Hierdoor wordt nog relatief weinig van de toegekende middelen uitgegeven. Wat opvalt is dat de omvang van de uitgegeven middelen van toegekende projecten in 2019 en 2020 achterblijft bij het 'verwachte' bestedingsregime op basis van de looptijd van deze projecten. Het is nog te vroeg om conclusies te trekken of de projecten 'achter lopen' op schema. De voortgang van deze projecten vormt wel een aandachtspunt in de monitoring voor de komende jaren.

# Hoofdstuk 3: Verdeling over de vier ambities

# 3. Inleidend

Dit hoofdstuk bevat een analyse van de wijze waarop het programma als geheel een effect beoogt op de vier ambities die in het Programmakader zijn benoemd: Economie, Natuur & Klimaat, Leefbaarheid en Werken & Leren. Aanvragers van middelen uit het programma dienen door middel van een puntenverdeling aan te geven en te onderbouwen op welke wijze hun project bijdraagt aan de vier ambities en bijbehorende doelstellingen. Deze puntenverdeling is het uitgangspunt geweest voor de analyses in dit hoofdstuk.

- 3.1 kijkt naar de puntenverdeling van projecten binnen de verschillende programma's die onder Nationaal Programma Groningen vallen.
- 3.2 kijkt op eenzelfde manier naar de programma's, maar kijkt naar de toegewezen middelen aan de projecten die zich op elk van de vier ambities richten.
- In 3.3 trekken we conclusies die de beoordelingscommissie kan meenemen in haar advies richting het algemeen bestuur.

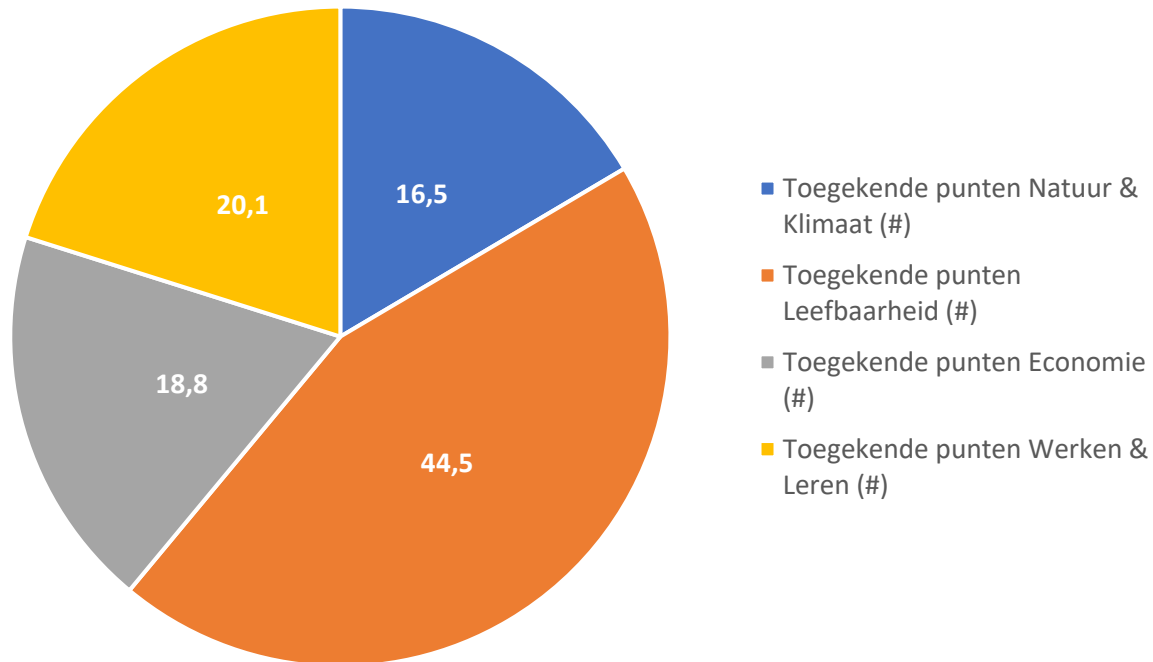
# 3.1. Verdeling over de ambities conform puntenverdeling indiengers

	Toegekende punten Natuur & Klimaat (#)	Toegekende punten Leefbaarheid (#)	Toegekende punten Economie (#)	Toegekende punten Werken & Leren (#)	Totaal
<b>Lokale programma's</b>	<b>11%</b>	<b>57%</b>	<b>14%</b>	<b>18%</b>	<b>12.300</b>
Gemeente Eemsdelta	13%	59%	14%	15%	6.000
Gemeente Groningen	15%	56%	6%	23%	1.400
Gemeente het Hogeland	9%	58%	22%	11%	1.300
Gemeente Midden-Groningen	7%	56%	11%	26%	2.700
Gemeente Oldambt	14%	46%	17%	23%	900
<b>Provinciaal programma</b>	<b>25%</b>	<b>26%</b>	<b>28%</b>	<b>22%</b>	<b>6.600</b>
<b>Speciale programma's</b>	<b>18%</b>	<b>36%</b>	<b>21%</b>	<b>25%</b>	<b>2.800</b>
Erfgoed	15%	55%	15%	15%	100
Impulsloket	25%	25%	25%	25%	200
Lokale energie	55%	15%	15%	15%	200
Loket leefbaarheid	15%	55%	15%	15%	100
Overige projecten	15%	55%	15%	15%	400
Toukomst	15%	31%	24%	30%	1.700
Zorgprogramma	15%	55%	15%	15%	100
<b>Eindtotaal</b>	<b>16%</b>	<b>45%</b>	<b>19%</b>	<b>20%</b>	<b>21.700</b>

\* In de ontvangen database van Nationaal Programma Groningen was bij 22 projecten geen puntenverdeling aangebracht door de aanvragers. Voor 13 projecten is met terugwerkende kracht op basis van onze coderingssysteem een puntenverdeling aangebracht. De overige negen projecten betreffen proceskosten. Deze 'projecten' maken geen onderdeel uit van bovenstaande tabel.

# 3.1. Verdeling over de ambities conform puntenverdeling indiengers

Aandeel toegekende punten per ambitie



## Analyse

- **Vanuit de toegekende punten door initiatiefnemers is de ambitie Leefbaarheid verreweg het best bediend vanuit de huidige projecten.** Met een aandeel van bijna 45% in het totaal aantal toegekende punten heeft deze ambitie een duidelijke voorsprong op andere ambities.
- **Economie, Werken & Leren en Natuur & Klimaat worden in termen van punten minder sterk bediend door de huidige projectenportefeuille.** De aandacht voor deze ambities is met name in het provinciaal programma relatief groot.
- **De voorsprong van Leefbaarheid komt voort uit lokale en speciale programma's.** Alle vijf gemeenten richten zich primair op Leefbaarheid in de projecten onder hun lokale programma's. In 2018 (fase 1) is een aantal leefbaarheidsprojecten al van middelen voorzien; deze hebben veelal 100 punten voor deze ambitie gekregen. Ook in de speciale projecten zien we relatief veel aandacht voor deze ambitie.
- **Gemeenten leggen verschillende accenten in hun lokale programma's.** Kijkend naar de ambities die naast Leefbaarheid bediend worden in de lokale programma's, valt op dat gemeenten verschillend inzetten. In Het Hogeland is de ambitie Economie bijvoorbeeld relatief belangrijk, terwijl projecten in Midden-Groningen meer inzetten op Werken & Leren. Opvallend is ook dat de ambitie Natuur & Klimaat in alle lokale programma's maximaal 15% van de totale punten krijgt.

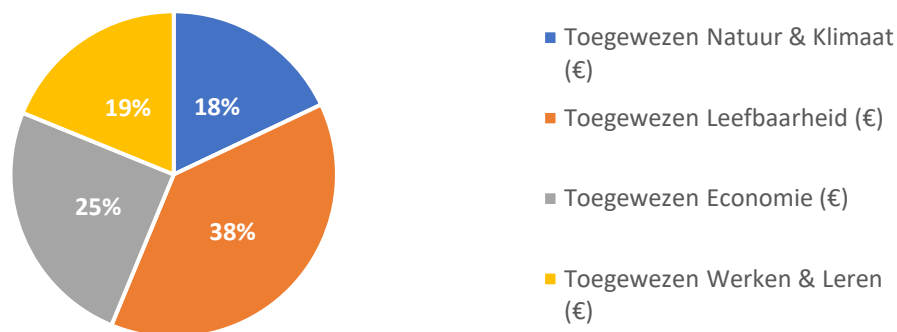
## 3.2. Verdeling over de ambities conform toegewezen budget

	Toegewezen Natuur & Klimaat (€)	Toegewezen Leefbaarheid (€)	Toegewezen Economie (€)	Toegewezen Werken & Leren (€)	Totaal (€)
<b>Lokale programma's</b>	<b>13%</b>	<b>49%</b>	<b>19%</b>	<b>19%</b>	<b>143.138.988</b>
Gemeente Eemsdelta	12%	47%	20%	21%	57.418.451
Gemeente Groningen	20%	59%	7%	15%	25.722.592
Gemeente het Hogeland	5%	39%	45%	11%	24.454.483
Gemeente Midden-Groningen	16%	51%	8%	24%	30.248.200
Gemeente Oldambt	14%	42%	18%	27%	5.295.264
<b>Provinciaal programma</b>	<b>26%</b>	<b>11%</b>	<b>42%</b>	<b>21%</b>	<b>134.508.983</b>
<b>Speciale programma's</b>	<b>16%</b>	<b>50%</b>	<b>17%</b>	<b>17%</b>	<b>175.906.127</b>
Erfgoed	15%	55%	15%	15%	20.000.000
Impulsloket	25%	25%	25%	25%	10.000.000
Lokale energie	55%	15%	15%	15%	2.549.000
Loket leefbaarheid	15%	55%	15%	15%	10.000.000
Overige projecten	15%	55%	15%	15%	75.099.627
Toukomst	11%	33%	27%	29%	18.257.500
Zorgprogramma	15%	55%	15%	15%	40.000.000
<b>Eindtotaal</b>	<b>18%</b>	<b>38%</b>	<b>25%</b>	<b>19%</b>	<b>453.554.097</b>

\* In de ontvangen database van Nationaal Programma Groningen was bij 22 projecten geen puntenverdeling aangebracht door de aanvragers. Voor 13 projecten is met terugwerkende kracht op basis van onze coderingssystematiek een puntenverdeling aangebracht. De overige negen projecten betreffen proceskosten. Deze 'projecten' maken geen onderdeel uit van bovenstaande tabel.

## 3.2. Verdeling over de ambities conform toegewezen budget

Verdeling budget per ambitie



	€/punt Natuur en Klimaat	€/punt Leefbaarheid	€/punt Economie	€/punt Werken en Leren
Lokale programma's	13.306	9.988	16.461	12.130
Provinciaal programma	21.081	8.999	30.802	19.749
Speciale programma's	54.043	89.147	49.507	43.083
<b>Totale portefeuille</b>	<b>22.748</b>	<b>17.964</b>	<b>27.663</b>	<b>19.556</b>

### Analyse

- In de tabel op de vorige pagina is gepresenteerd hoeveel middelen zijn toegekend aan verschillende ambities. Hiertoe is gekomen door de totale bijdrage vanuit het programma aan een project te verdelen naar rato van het aantal punten. Bij 40 punten voor de ambitie Economie is dus 40% van de totale programmabijdrage aan Economie toegewezen in de tabel.
- Kijken we naar toegewezen middelen, dan is de voorsprong van Leefbaarheid op andere ambities een stuk minder groot.** Dit duidt erop dat Leefbaarheid veel projecten kent die zich op de ambitie richten, maar dat deze projecten relatief in omvang klein zijn. Dat geldt met name voor de lokale en provinciale projecten. De speciale programma's richten zich vaak ook op Leefbaarheid en zijn relatief zeer groot in omvang (zie de tabel linksonder).
- De ambitie Economie kent juist in toegekende middelen meer gewicht dan in de toegekende punten.** Met andere woorden: economische projecten kennen over het algemeen een grotere omvang. Met name in het provinciaal programma valt op dat er relatief veel middelen naar de ambitie Economie gaan, waar de puntenverdeling juist een evenredige verdeling over de ambities suggereerde.
- Natuur & Klimaat en Werken & Leren zijn qua toegewezen middelen minder sterk bediend.** Waar Economie een sprong maakt in haar totale gewicht in de toegewezen middelen ten opzichte van het aantal punten, is dit niet het geval bij deze ambities. In toegekende euro's per punt zijn Natuur & Klimaat en Werken & Leren wel hoger dan Leefbaarheid, maar door het lagere aantal projecten en het kleinere effect van de speciale programma's blijven deze ambities achter ten opzichte van de andere twee.



## 3.3. Conclusies: verdeling over ambities

Welke aandachtspunten constateren wij in het licht van de vraag in hoeverre het programma met de gehonoreerde projecten op de goede weg is om de vastgestelde ambities waar te maken?

- I. De huidige projectenportefeuille kent een relatief groot aandeel projecten en toegewezen middelen dat zich richt op Leefbaarheid. In het licht van de uitkomsten van de uitgevoerde nulmeting is dit opvallend: de regio kent geen grotere uitdaging op de ambitie leefbaarheid in vergelijking tot de andere drie centrale ambities in Nationaal Programma Groningen. Er wordt, met andere woorden, meer geïnvesteerd in een van de vier ambities, terwijl op alle vier ambities een grote opgave ligt.
- II. Binnen de verschillende programma's bestaan grote verschillen in de mate waarin projecten zijn verspreid over de verschillende ambities. De lokale programmaplannen en het provinciale programmaplan zijn zo opgesteld dat samenhang van de projecten die binnen deze programma's tot stand komen wordt geborgd. Het is opvallend dat in lokale programmaplannen vooral wordt ingezet op de ambitie Leefbaarheid. De overige drie ambities worden voornamelijk via het provinciale en speciale programma geadresseerd. Dat vraagt dat er niet alleen wordt nagedacht over de samenhang van projecten binnen programma's maar ook tussen programma's, om zo in elke gemeente een effect op de vier ambities te kunnen verwachten.

# Hoofdstuk 4: Verdieping ambities

# 4. Inleidend

**Hoofdstuk 4 zoomt verder in op de projecten die onder elk van de vier ambities vallen. Daarvoor zijn de resultaten van de codering van projectdocumentatie door het consortium gebruikt. Per ambitie zijn subthema's benoemd, in lijn met het Programmakader. Deze zijn in een eerder stadium afgestemd met de beoordelingscommissie.**

- 4.1 tot en met 4.4 bevatten een verdiepende analyse per ambitie op basis van de subthema's en de bijbehorende inzet vanuit verschillende programma's, doelgroepen en cofinancierende partijen. Deze analyse wordt per ambitie geconfronteerd met de verwachte inzet vanuit de huidige situatie in Groningen en bijbehorende scores op de indicatoren waarop vanuit het programma effect beoogd wordt.
- Een aandachtspunt bij de interpretatie van getallen op deze sheets is dat projecten zich vaak richten op verschillende subthema's binnen een ambitie. Bijvoorbeeld een economisch project dat zich richt op het creëren van werkgelegenheid en het bevorderen van innovatie. Uit de puntenverdeling en doelredeneringen is niet kwantitatief te maken op welke wijze de inzet van een project verdeeld is over twee of meer subthema's.
  - Bedragen over toegewezen middelen en cofinanciering per subthema betreffen daarom de totale projectomvang van alle projecten die zich richten op dat subthema. Doordat projecten zich op meerdere subthema's kunnen richten, is de optelsom van de bedragen groter dan de totale toegewezen middelen of totale cofinanciering.



## 4.1. Verdieping ambities: Economie

Subcode	Aandeel projecten in totale portefeuille	Totaal toegewezen aan projecten, naar punten EC	Cofinanciering bij projecten, naar punten EC
Werkgelegenheid	30%	€ 76.061.361	€ 360.614.804
Ondernemerschapsklimaat	18%	€ 32.401.214	€ 76.263.508
Innovatiekracht	16%	€ 43.275.422	€ 145.400.688
Internationalisering	1%	€ 1.102.734	€ 1.546.433
Doelredenering niet specifiek op subcodes	16%	€ 13.251.437	€ 51.203.087

### Thematische inzet op ambitie Economie

De totale projectenportefeuille bestaat op dit moment uit 227 projecten; 172 projecten (76%) verwachten enig effect te realiseren t.a.v. de ambitie Economie. In de figuur is weergegeven hoeveel projecten effect beogen te realiseren op een subthema van Economie. Projecten kunnen op meer dan één subthema effect beogen.

- **Het aandeel projecten dat enig effect op het gebied van werkgelegenheid verwacht is oververtegenwoordigd ten opzichte van de andere subthema's.** Van de 67 projecten die enig werkgelegenheidseffect verwachten is 60% niet-primair economisch van aard ( $\leq 30$  punten). Het betreffen projecten die zich primair op een andere ambitie richten en veelal vanuit de redenatie dat elke euro investering een bijdrage levert aan de economie ook verwachten dat er sprake zal zijn van een werkgelegenheidseffect. Gezien veel doelredeneringen ook niet kwantitatief onderbouwd zijn, is het aannemelijk dat het **veelal tijdelijke effecten** zullen betreffen.

- In termen van toegewezen middelen wordt **na werkgelegenheid** het **meeste** economische effect verwacht op het gebied van **innovatiekracht**. Ruim 70% van de projecten die enig effect verwachten op het gebied van de innovatiekracht van het bedrijfsleven in de regio is afkomstig uit het provinciale programma. Verder valt op dat ruim 30% van de projecten dat enig effect beoogt op innovatiekracht zich specifiek richt op de **sector industrie**.
- Wat opvalt bij de projecten die een effect verwachten op de (kwaliteit van) het ondernemerschapsklimaat, is dat deze zich veelal niet primair richten op de ambitie economie. In het merendeel van de projecten staat een andere ambitie centraal en wordt verwacht dat met de realisatie van de ambitie ook een positief (indirect) effect wordt gerealiseerd bij ondernemers. **In slechts enkele projecten** (voornamelijk projecten in het provinciale programma) vinden **specifieke projectactiviteiten** die erop **gericht** zijn om **ondernemers** daadwerkelijk te **ondersteunen** om te kunnen **profiteren** van een **ontwikkeling** en/of te ondersteunen in de **groeiambitie**.
- In de huidige projectenportefeuille zijn **nauwelijks projecten** die een effect beogen op de mate waarin bedrijven **internationaal** actief zijn. Wij constateren in onze analyse wel dat veel innovatieprojecten een positieve bijdrage leveren aan de internationale concurrentie van het bedrijfsleven in de regio. Echter wordt dit nauwelijks ook daadwerkelijk door aanvragers als een beoogd effect van het project beschreven.
- **Voor 16% projecten die zich richten op Economie zijn andere of geen specifieke thema's op gebied van economie benoemd.** Het gaat hierbij met name om projecten die in de beginfase van Nationaal Programma tot stand zijn gekomen of om projecten die slechts een beperkt aantal punten ( $< 20$ ) aan de ambitie economie hebben toegekend.

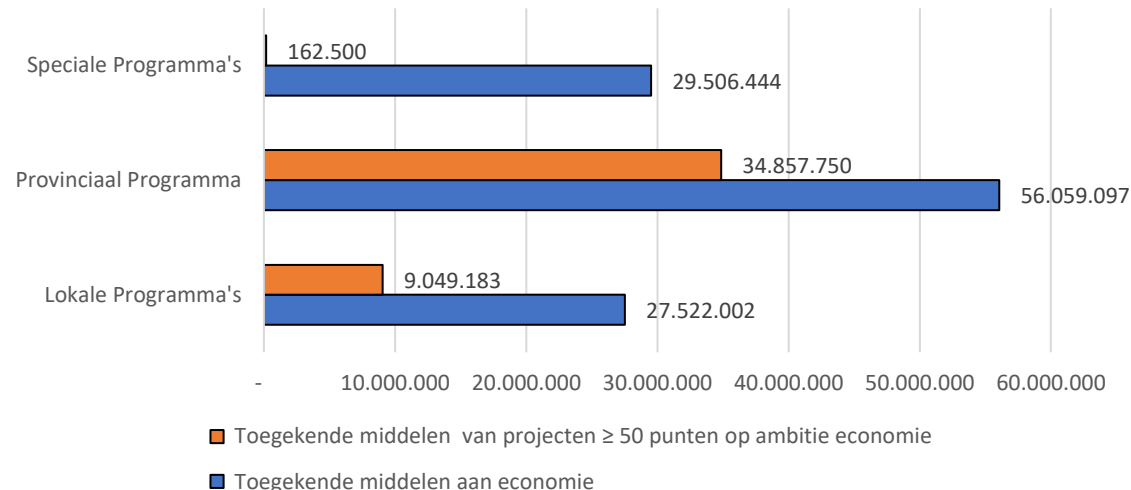


# 4.1. Verdieping ambities: Economie

## Programma's

- **Over het algemeen wordt de ambitie Economie vooral bediend vanuit het provinciaal programma.** In mindere mate zijn middelen toegekend vanuit lokale en speciale programma's. Voor veel van de projecten uit de lokale en speciale programma's geldt dat deze niet primair een effect op de ambitie economie nastreven. Vaak gaat het om projecten die vanuit de realisatie van andere ambities ook een economisch effect verwachten. Voor veel van de provinciale projecten geldt dat zij wel als primair doel hebben in te grijpen in de economische structuur van de regio, veel van de projecten doen dit door in te grijpen op het vergroten van het innovatievermogen.

Inzet op thema economie binnen verschillende programma's



## Doelgroep en geografische neerslag

- **Per subthema verschilt de doelgroep, waarbij innovatieprojecten zich bovengemiddeld vaak op de industrie richten.** Bedrijfsleven in het algemeen zijn vaak de doelgroep van de meer algemeen economische projecten, waarbij veelal een effect op het gebied van werkgelegenheid wordt verwacht. Daarnaast zijn er een aantal (grotere) primair economische projecten die zich richten op innovatie in de landbouw.
- **Werkgelegenheidseffecten zijn evenredig verspreid over de gemeenten, projecten die zich primair richten op economie slaan bovengemiddeld vaak neer in Groningen en Eemshaven.** De bovengemiddelde neerslag van economische effecten in Eemsdelta wordt verklaard vanuit de clustering van industrie die hier zit. De bovengemiddelde neerslag in Groningen vanuit de kennisinstellingen (kennisontwikkeling, werkgelegenheid) die hier geclusterd zijn.

## Cofinanciering

- **Projecten die een effect beogen op werkgelegenheid en innovatiekracht halen in relatieve zin het meeste cofinanciering op.** De hoge cofinanciering op het thema werkgelegenheid wordt voor een belangrijk deel verklaard door enkele relatief grote projecten met veel cofinanciering. De veelal provinciale projecten die zich richten op innovatiekracht kennen in de volle breedte een behoorlijke cofinanciering die veelal afkomstig is van meerdere partijen (publiek en privaot).



# 4.1. Confrontatie: Economie

## Welke uitdagingen zien we vanuit de probleemanalyse?

- **Om de hoofdambitie te realiseren dient de toegevoegde waarde in Groningen in de komende periode harder te stijgen dan het landelijke gemiddelde.** In de afgelopen periode was dit met name door toedoen van de afbouw van de gaswinning in de regio niet het geval.
- De ontwikkeling van de bruto toegevoegde waarde in bepaalde delen van Groningen (Oost-Groningen & Delfzijl e.o) blijft fors achter bij de landelijke ontwikkeling. **De kwaliteit van het ondernemersklimaat in beide regio's is relatief laag.** De cijfers in de monitor onderstrepen dit beeld.
- **De gemeente Groningen fungeert als economische motor voor de hele regio, maar is onvoldoende in staat om de gehele provincie 'economisch te dragen'.** Het niet beschikbaar zijn van voldoende werk is één van de belangrijkste brede welvaart verlagende factoren in de regio.
- Tegelijkertijd gaat de (op termijn) krimpende beroepsbevolking voor met name de gemeenten in het Ommeland een extra uitdaging vormen om de geformuleerde economische groei-doelstelling te realiseren. **Realisatie van de ambitie vraagt een transitie van arbeidsintensieve naar kapitaalintensieve productieprocessen.**

## Wat valt op in de projectenportefeuille?

- Veel van de projecten die zich primair richten op de ambitie economie beogen de innovatiekracht van (specifieke) bedrijven in de regio te versterken. **Deze inzet op het vergroten van het innovatievermogen sluit naadloos aan bij de hoofdambitie.** Meer innovatievermogen draagt bij aan hogere arbeidsproductiviteit en het (internationale) concurrentievermogen van deze ondernemingen.
  - **Ook de specifieke inzet op industrie is in het licht van de hoofdambitie een logische.** De toegevoegde waarde van de industrie bovengemiddeld groot in vergelijking tot andere sectoren en daarnaast heeft de sector een groot aandeel in het totale verdienvermogen van de regio.
  - Binnen provinciale projecten wordt fors geïnvesteerd in activa. Met name het grootbedrijf en de industrie lijkt hiervan te kunnen profiteren. In de portefeuille zien we nog weinig specifieke activiteiten gericht op de ondersteuning van het klein bedrijf naar minder arbeidsintensieve productieprocessen (bijv. door digitalisering).
- Dat veel projecten een effect verwachten op het gebied van werkgelegenheid is in het licht van de brede welvaart een belangrijke constatering. Beschikbaarheid van voldoende werk is nu immers een verlagende factor. Aandachtspunt is wel of deze projecten voldoende ingrijpen in de economische structuur om ook een structureel werkgelegenheidseffect te creëren. **De indruk op dit moment is dat veel van de verwachte werkgelegenheidseffecten van tijdelijke aard zullen zijn.**
- **In de huidige projectenportefeuille zien we weinig projecten die specifiek ingrijpen op internationalisering en het versterken van het ondernemersklimaat.** Om de economische ambities in met name het Ommeland te kunnen realiseren is op dit laatste gerichte inzet vereist. Ook zien we dat veel van de primair economische projecten zich richten op het grootbedrijf. **Dit roept de vraag op of er voldoende geïnvesteerd wordt in de wendbaarheid (en weerbaarheid) van het MKB.**

## 4.2. Verdieping ambities: Leefbaarheid

Subcode	Aandeel projecten in totale portefeuille	Totaal toegewezen aan projecten, naar punten Leefbaarheid	Cofinanciering bij projecten, naar punten Leefbaarheid
Verbeteren fysieke omgeving, voorzieningen, woningvoorraad	41%	€ 103.359.079	€ 304.690.033
Meer mensen met een gezonde leefstijl en een gezond gewicht	8%	€ 26.497.663	€ 14.639.428
Versterken sociale cohesie en samenleven	22%	€ 40.901.634	€ 18.974.052
Vergroten welzijn, weerbaarheid en eigen regie	24%	€ 54.184.799	€ 62.958.205
Ruimtelijke kwaliteit	22%	€ 82.547.151	€ 263.111.610
Doelredenering niet specifiek op subcodes	14%	€ 30.668.192	€ 227.399.589

### Thematische inzet op ambitie Leefbaarheid

De totale projectenportefeuille bestaat op dit moment uit 227 projecten; 206 projecten (91%) verwachten enig effect te realiseren t.a.v. de ambitie Leefbaarheid. In de figuur is weergegeven hoeveel projecten effect beogen te realiseren op een subthema van Leefbaarheid. Projecten kunnen op meer dan één subthema effect beogen.

- **In het licht van de hoofdambitie valt op dat relatief weinig projecten zich richten op leefstijl.** Projecten die zich richten op leefstijl zijn in omvang relatief klein en realiseren in absolute termen de minste cofinanciering. Kijkend naar de interventies binnen de projecten valt op dat er weinig direct wordt ingegrepen op gezonde leefstijl.

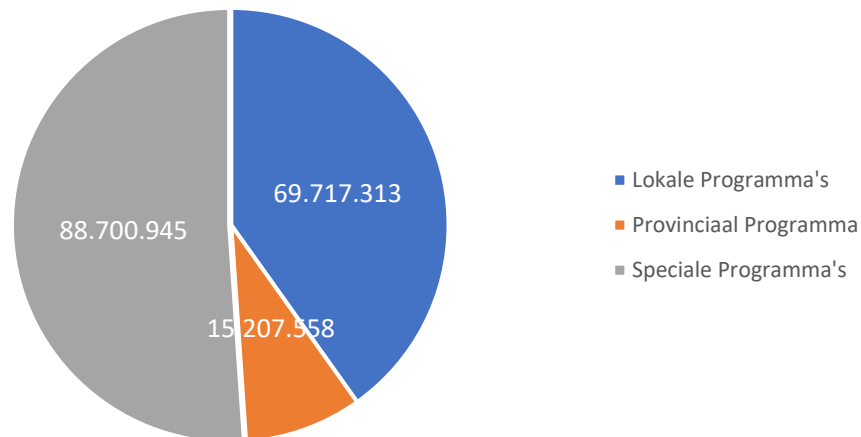
- **Verbetering van de fysieke leefomgeving, voorzieningen en woningvoorraad krijgt opvallend veel aandacht binnen deze ambitie,** zowel in het aantal projecten als in de toegewezen middelen en losgemaakte cofinanciering. Het gaat daarbij veelal om projecten die gekoppeld zijn aan de versterkingsopgave, waarbij ook de verduurzaming van woningen wordt meegenomen. We zien dat bijna de helft van deze projecten zich ook richten op de ruimtelijke kwaliteit.
- Ook projecten gericht op de **ruimtelijke kwaliteit** krijgen veel aandacht in de toegewezen middelen en losgemaakte cofinanciering. Voor wat betreft de cofinanciering nemen de twee programma's Zorgprogramma en Erfgoedprogramma 70% voor hun rekening.
- **Projecten gericht op het vergroten van weerbaarheid en welzijn** krijgen ook relatief veel aandacht in de toegewezen middelen en losgemaakte cofinanciering. 67% van de cofinanciering komt ook hier van twee projecten, het Erfgoedprogramma en een gemeentelijk project. Bijna de helft van de projecten gericht op het vergroten van weerbaarheid richten zich tevens op het versterken van sociale cohesie.
- **Voor een aantal projecten die zich richten op Leefbaarheid zijn andere of geen specifieke thema's op het gebied van Leefbaarheid benoemd.** Kijkend naar de toegekende middelen gaat hierbij met name om projecten uit fasen 1 en 2: de provinciale programma's (2018 en 2019). Deze projecten zijn vaak gemeentegrens overstijgend en betreffen, maatschappelijke thema's waar een provinciale aanpak voor nodig is.

## 4.2. Verdieping ambities: Leefbaarheid

### Programma's

- Over het algemeen wordt de ambitie Leefbaarheid vooral bediend vanuit lokale en speciale programma's. In mindere mate zijn middelen toegekend vanuit provinciale programma's. Gezonde leefstijl wordt verhoudingsgewijs veel bediend vanuit het provinciaal programma. Voor alle andere subthema's geldt dat ze voor het grootste deel worden bediend vanuit de lokale programma's. Er is voor deze subthema's ook sprake van projecten uit de speciale programma's, waaronder Toukomstprojecten. De hiervoor genoemde projecten zonder expliciete redenering naar deze vijf thema's liggen over het algemeen meer in de provinciale programma's.

Toegekende programmamiddelen Leefbaarheid, naar programmatype



### Doelgroep en geografische neerslag

- Inwoners in het algemeen zijn meestal de doelgroep. Projecten gericht op verbetering van de fysieke leefomgeving en die op ruimtelijke kwaliteit richten zich daarnaast ook op bedrijven (sector algemeen). Vergroten van weerbaarheid en welzijn is gericht op kwetsbare doelgroepen. Scholieren en studenten zijn eveneens de doelgroep voor projecten die weerbaarheid en eigen regie beogen te vergroten, even als bij leefstijlprojecten
- Het aantal projecten gericht op verbetering van fysieke leefomgeving en die op ruimtelijke kwaliteit is bovengemiddeld in de gemeente Eemsdelta. Projecten gericht op vergroten van welzijn en weerbaarheid slaan bovengemiddeld vaak neer in Midden-Groningen. Hierbij gaat het om projecten uit het lokale programma gericht op kwetsbare doelgroepen, huishoudens met schulden, inwoners en jongeren met complexe problematiek, kwetsbare zwangeren.

### Cofinanciering

- Projecten gericht op verbetering van de fysieke leefomgeving en die op ruimtelijke kwaliteit kennen over het algemeen een hoge mate van cofinanciering. Inclusief speciale programma's is de multiplier tussen de 2,9 en 3,2. Dit komt vooral doordat er grote cofinanciering gerealiseerd is voor twee grote projecten vanuit het speciale programma (Zorgprogramma en Erfgoedprogramma).



## 4.2. Confrontatie: Leefbaarheid

### Welke uitdagingen zien we vanuit de probleemanalyse?

- Om de hoofdambitie te realiseren is een betere prestatie van de aardbevingsgemeenten nodig dan het gemiddelde van de referentiegemeenten op de Leefbaarheidsscore. De nulmeting laat zien dat de leefbaarheid in bepaalde delen van Groningen onder druk staat. Oldambt, Midden-Groningen en Eemsdelta blijven achter bij de referentie-gebieden. Het achterblijven hangt grotendeels samen met de relatief grotere afstanden tot voorzieningen in deze gemeenten en de aardbevingen. **Er zal dus een forse inzet nodig zijn in de betreffende gemeenten om de ambitie op de hoofdindicator te realiseren.**
- Inwoners van Oldambt, Midden-Groningen en Eemsdelta zijn aanzienlijk positiever over de leefbaarheid dan dat je op basis van de lage scores van de objectief gemeten leefbaarheid en de knelpunten zoals lager opleidingsniveau, hogere werkloosheid en lager inkomen zou verwachten. Deze op het eerste gezicht schijnbare tegenstelling wordt mogelijk verklaard door de hoge waardering van Groningers voor aspecten van brede welvaart die ze belangrijk vinden, zoals 'gelukkig', 'gezond', 'leefklimaat'. Ook gezondheid, geluk en welbevinden van de Groningers bepalen de leefbaarheid.
- Conceptueel richt de ambitie zich zowel in tekst als in indicatoren uit het Programmakader op veel verschillende onderwerpen. Aardbevingschade heeft grote impact op gezondheid, op de ervaren leefbaarheid, de tevredenheid met de woning (gevoel van veiligheid) en op de woontevredenheid. **Programma-inzet zou in het licht van de hoofdambitie altijd (ook) gecombineerd moeten zijn met** goede afwikkeling van schade aan woningen in de nabije toekomst.

### Wat valt op in de projectenportefeuille?

- **Zoals verwacht in de probleemanalyse is er een duidelijke inzet op de verbetering van de fysieke leefomgeving, voorzieningen en woningvoorraad, gekoppeld aan de versterkingsopgave, waarbij ook de verduurzaming van woningen wordt meegenomen.** Hierdoor mag een effect worden verwacht van het programma als het gaat om de verbetering van de leefbaarheid in de aardbevingsgemeenten.
- De impact van aardbevingschade op gezondheid, gevoel van veiligheid en woontevredenheid is groot. De beleidstheorie in het Programmakader veronderstelt naast een duidelijke koppeling tussen wonen, werken, fysieke leefomgeving en leefbaarheid, ook dat gezondheid, geluk en welbevinden van de Groningers de leefbaarheid bepalen. Projecten gericht op het **vergroten van weerbaarheid en welzijn** krijgen relatief veel aandacht in de toegewezen middelen en losgemaakte cofinanciering. Ze slaan bovengemiddeld vaak neer in Midden-Groningen en dus minder in de overige gemeenten.
- **In het licht van de hoofdambitie valt op dat relatief de minste projecten zich richten op leefstijl.** Deze projecten zijn in omvang relatief klein en realiseren in absolute termen de minste cofinanciering. Kijkend naar de interventies binnen de projecten valt op dat er weinig direct wordt ingegrepen op gezonde leefstijl.

## 4.3 Verdieping ambities: Werken & Leren

Subcode	Aandeel projecten in totale portefeuille	Totaal toegewezen aan projecten, naar punten Werken & Leren	Cofinanciering bij projecten, naar punten Werken & Leren
Vergroten arbeidsparticipatie	31%	€ 46.537.009	€ 95.340.116
Terugdringen armoede en problematische schulden	7%	€ 14.969.229	€ 15.596.077
Vergroten aandeel startkwalificatie. Vergroten doorstroming naar en uitstroom hoger opgeleiden	22%	€ 36.745.273	€ 47.472.475
Terugbrengen schooluitval	6%	€ 11.280.716	€ 14.992.432
Doelredenering niet specifiek op subcodes	17%	€ 17.513.161	€ 68.453.372

### Thematische inzet op ambitie Werken & Leren

De totale projectenportefeuille bestaat op dit moment uit 227 projecten; 156 projecten (69%) verwachten enig effect te realiseren t.a.v. de ambitie Werken & Leren. In de figuur is weergegeven hoeveel projecten effect beogen te realiseren op een subthema van Werken & Leren. Projecten kunnen op meer dan één subthema effect beogen.

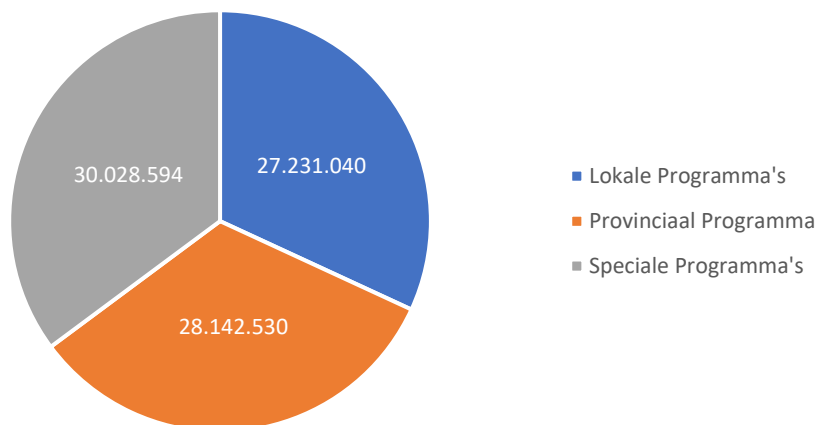
- **In het licht van de hoofdambitie valt op dat relatief de minste projecten zich richten op terugdringen armoede en schooluitval.** Projecten die zich richten op armoede en schooluitval zijn in omvang relatief klein en realiseren in absolute termen de minste cofinanciering.
- **Vergroten arbeidsparticipatie krijgt opvallend veel aandacht binnen deze ambitie,** zowel in het aantal projecten als in de toegewezen middelen en losgemaakte cofinanciering. Gebaseerd op de verwachte effecten door indieners richt circa een-derde van deze projecten zich op het creëren van banen en twee-derde op een betere arbeidsmarktpositie. Dit verklaart daarmee ook dat een groot deel van deze projecten (50%) zich eveneens richt op het subthema vergroten van aandeel **startkwalificatie & doorstroom/uitstroom hoger opgeleiden**. Kijkend naar de toegekende middelen gaat het hier in drie kwart van de gevallen om projecten uit Fase 3.
- **Voor een aantal projecten die zich richten op Werken & Leren zijn andere of geen specifieke thema's op het gebied van Werken & Leren benoemd.** Kijkend naar de toegekende middelen gaat hierbij met name om projecten uit fasen 1 en 2: de provinciale programma's en gemeentelijke projecten uit 2018 en 2019. Deze projecten grijpen daarmee niet direct in op de geformuleerde ambitie.

## 4.3 Verdieping ambities: Werken & Leren

### Programma's

- De ambitie Werken & Leren wordt gelijkmatig bediend vanuit de lokale, provinciale en speciale programma's. De vier subthema's kennen een gelijkmatige verdeling tussen het provinciaal en lokale programma's. Voor het subthema vergroten arbeidsparticipatie is sprake van meerdere Toukomstprojecten. De hiervoor genoemde projecten zonder expliciete redenering naar deze vier thema's liggen over het algemeen meer in de speciale programma's.

Toegekende programmamiddelen Werken & Leren, naar programmatype



### Doelgroep en geografische neerslag

- Inwoners in het algemeen zijn meestal de doelgroep. Armoede- en schooluitvalprojecten richten zich vooral op kwetsbare inwoners en scholieren en studenten. Arbeidsparticipatieprojecten kennen naast inwoners (industriële) bedrijven als belangrijkste doelgroepen.
- Voor projecten bediend vanuit de provinciale en speciale programma's is onvoldoende duidelijk waar ze lokaal neer (gaan) slaan. Van de 26 projecten uit het lokale programma slaan er negen neer in Midden-Groningen en zeven in Eemsdelta en in iets mindere mate in de andere gemeenten.

### Cofinanciering

- Arbeidsparticipatieprojecten kennen over het algemeen een hoge mate van cofinanciering. Zowel inclusief als exclusief speciale programma's is de multiplier grofweg 2. Hierbij investeert in ongeveer een derde van de gevallen een private partij mee. De Investeringsregeling Toekomstbestendige Industrie wordt met een cofinanciering van €18 miljoen hieraan toegerekend.
- Voor de andere subthema's is de cofinanciering bij de meeste projecten beperkt. Voor de genoemde projecten zonder expliciete redenering naar de vier thema's is de multiplier grofweg 3. De bedragen worden vertekend doordat het Zorgprogramma met een cofinanciering van €43,6 miljoen aan dit subthema is toegerekend. In bijna de helft van de gevallen investeert een private partij mee.

## 4.3 Confrontatie ambities: Werken & Leren

### Welke uitdagingen zien we vanuit de probleemanalyse?

- Om de drie hoofdambitie van deze ambitie te realiseren is een betere prestatie van de aardbevingsgemeenten nodig dan het gemiddelde van de referentiegemeenten op netto arbeidsparticipatie, gemiddeld huishoudinkomen en uitstroom van hoger opgeleiden. De nulmeting laat zien dat de **netto arbeidsparticipatie en gemiddeld huishoudinkomen achterblijft** ten opzichte van de referentiegemeenten. Bovengemiddelde inspanningen zijn nodig voor het vergroten van de arbeidsparticipatie van groepen met een afstand tot de arbeidsmarkt, het terugdringen van armoede en problematische schulden en het om-, her- en bijscholen van Groningers met een mbo-2 of -3- kwalificatie.
- De relatief lage arbeidsparticipatie gaat gepaard met een **relatief hoge werkloosheid** in de aardbevingsgemeenten. Dit hangt samen met een relatief groot aantal kwetsbare groepen, deels met een afstand tot de arbeidsmarkt.
- Er is sprake van een **toenemend** aantal huishoudens met een **langdurig laag inkomen** in alle aardbevingsgemeenten. Dit is beleidsmatig een relevante ontwikkeling, omdat mensen met een langdurig laag inkomen een hoog risico lopen op armoede en problematische schulden, zeker als de situatie langere tijd voortduurt.
- Aangezien een **verbetering van het opleidingsniveau** over het algemeen leidt tot een hoger inkomen, ervaren gezondheid en tevredenheid met het leven, mag verondersteld worden dat een verbetering van het opleidingsniveau op termijn van invloed zal zijn op de gestelde ambitie op het vlak van leefbaarheid.

### Wat valt op in de projectenportefeuille?

- **Zoals verwacht in de probleemanalyse is er een duidelijke inzet op het verhogen van arbeidsparticipatie** zowel in het aantal projecten als in de toegewezen middelen en losgemaakte cofinanciering. Het gaat daarbij zowel om projecten waarbij banen worden gecreëerd als om projecten die erop gericht zijn om Groningers een betere arbeidsmarktpositie te verschaffen. Dit verklaart daarmee ook dat een groot deel van deze projecten (50%) zich eveneens richt op het subthema vergroten van aandeel startkwalificatie & doorstroom/uitstroom hoger opgeleiden.
- **De inzet op het subthema terugdringen armoede en problematische schulden blijft achter.** Er is sprake van een gering aantal projecten met relatief weinig toegewezen middelen die vaak niet direct ingrijpen op het terugdringen van armoede en problematische schulden. **Dat roept de vraag op of de huidige projectenportefeuille voldoende inzet pleegt op de hoofdambities.**
- De beleidstheorie in het Programmakader veronderstelt een duidelijke koppeling tussen enerzijds inspanningen gericht op **kwetsbare groepen met afstand tot de arbeidsmarkt** en **arbeidsparticipatie** en anderzijds **investerings in opleidingen en arbeidsparticipatie**. Deze koppelingen blijken niet uit de doelredeneringen in de huidige projectenportefeuille.

## 4.4. Verdieping ambities: Natuur & Klimaat

Subcode	Aandeel projecten in totale portefeuille	Totaal toegewezen aan projecten, naar punten N&K	Cofinanciering bij projecten, naar punten N&K
Biodiversiteit en natuurontwikkeling	10%	€15.122.219	€60.191.198
Klimaatmitigatie	28%	€44.473.332	€200.076.317
Klimaatadaptatie	11%	€17.916.447	€111.414.879
Doelredenering niet specifiek op subcodes	28%	€23.922.433	€63.463.754

### Thematische inzet op ambitie Natuur & Klimaat

De totale projectenportefeuille bestaat op dit moment uit 227 projecten; 145 projecten (64%) verwachten enig effect te realiseren t.a.v. de ambitie Natuur & Klimaat. In de figuur is weergegeven hoeveel projecten effect beogen te realiseren op een subthema van Natuur & Klimaat. Projecten kunnen op meer dan één subthema effect beogen.

- **In het licht van de hoofdambitie valt op dat relatief de minste projecten zich richten op natuurontwikkeling en biodiversiteit.** Projecten die zich richten op natuur zijn in omvang relatief klein en realiseren in absolute termen de minste cofinanciering. Kijkend naar de interventies binnen de projecten valt op dat er weinig direct wordt ingegrepen op de aanleg van natuurgebied of het vergroten van kwaliteit van bestaande ecosystemen.
- **Klimaatmitigatie krijgt opvallend veel aandacht binnen deze ambitie,** zowel in het aantal projecten als in de toegewezen middelen en losgemaakte cofinanciering. Het gaat daarbij veelal om energietransitie-gerelateerde projecten.

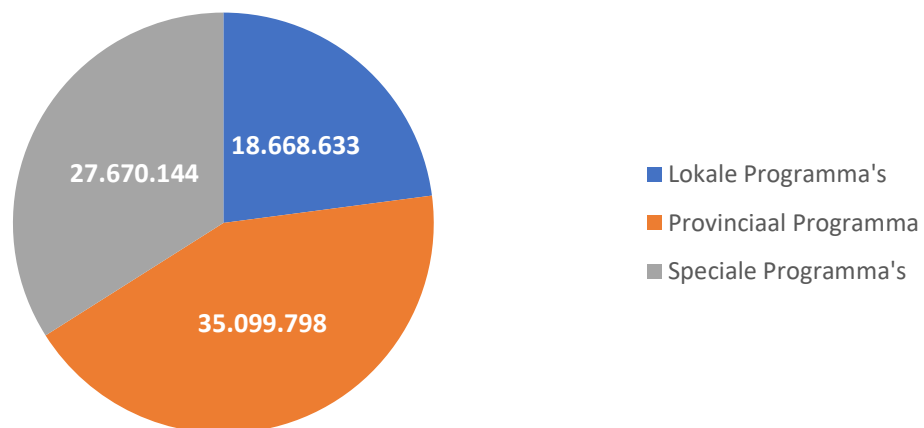
- Voor adaptatie geldt nog meer dan voor de andere subcodes dat er in omvang relatief kleine, algemene projecten op worden ontwikkeld.
- **Er wordt beperkt aandacht besteed aan de hoofdindicator in doelredeneringen rond klimaatthema's.** Bij ruim 80% van de projecten die zich richten op klimaatmitigatie wordt geen koppeling gemaakt met natuurontwikkeling en biodiversiteit. Er zijn dus veel projecten die zich uitsluitend op mitigatie, met name op de energietransitie, richten.
- **Ook zien we dat aandacht voor adaptatie vaak gekoppeld is aan aandacht voor mitigatie of natuurontwikkeling.** Dat roept de vraag op welk deel van de ingezette middelen binnen deze ambitie daadwerkelijk voor klimaatadaptatie gebruikt wordt.
- **Voor een aantal projecten dat zich richt op Natuur & Klimaat zijn andere of geen specifieke thema's benoemd.** Kijkend naar de toegekende middelen gaat hierbij met name om projecten uit fasen 1 en 2: de speciale programma's (2018) en met name gemeentelijke projecten uit 2019. Deze projecten gaan veelal over het creëren van bewustwording en kennis over klimaat- en natuurthema's en grijpen daarmee niet direct in op de geformuleerde ambitie.
- **Projecten die over klimaatmitigatie gaan kennen vaker een kwantitatieve doelredenering dan adaptatie en natuurprojecten.** Effecten van dit type projecten worden vaak uitgedrukt in tonnen CO<sub>2</sub>-reductie of in geproduceerde eenheden energie.

## 4.4. Verdieping ambities: Natuur & Klimaat

### Programma's

- **Over het algemeen wordt de ambitie Natuur & Klimaat vooral bediend vanuit het provinciaal programma.** In mindere mate zijn middelen toegekend vanuit lokale en speciale programma's. Vooral voor klimaatmitigatie en –adaptatie geldt dat zij bediend worden vanuit het provinciaal programma. Natuur en biodiversiteit kent een gelijkmatiger verdeling tussen het provinciaal en lokale programma's. Voor alle drie subthema's is ook sprake van enkele Toukomstprojecten. De hiervoor genoemde projecten zonder expliciete redenering naar deze drie thema's liggen over het algemeen meer in de lokale programma's en de specials.

Toegekende programmamiddelen Natuur & Klimaat, naar programmatype



### Doelgroep en geografische neerslag

- **Per subthema verschilt de doelgroep, waarbij natuurprojecten zich vooral op inwoners richten.** Inwoners in het algemeen zijn vaak de doelgroep, enkele keren wordt ook de landbouw genoemd. Klimaatmitigatieprojecten kennen inwoners, huiseigenaren en (industriële) bedrijven als belangrijkste doelgroepen.
- **Klimaatmitigatieprojecten slaan bovengemiddeld vaak neer in de gemeente Eemdelta.** Hierbij gaat het om projecten uit het lokale programma, maar ook om zeven provinciale projecten die vooral inzetten op de verduurzaming van de industrie. Andere sectoren en gemeenten worden niet in deze mate bediend binnen de ambitie Natuur & Klimaat.

### Cofinanciering

- **Voor natuurontwikkeling en biodiversiteit is de cofinanciering bij de meeste projecten beperkt.** De bedragen worden vertekend doordat het Zorgprogramma met een cofinanciering van €331 miljoen aan deze twee subthema's is toegerekend. Voor de overige natuurprojecten investeert in de helft van de gevallen een private partij mee en is de multiplier grofweg 3.
- **Klimaatmitigatie kent over het algemeen een hoge mate van cofinanciering.** Zowel inclusief als exclusief speciale programma's is de multiplier hoog, tussen de 5,5 en 6. Dit komt vooral doordat er grote cofinanciering gerealiseerd is voor drie grote projecten in de industrie, vanuit het provinciale programma.

## 4.4. Confrontatie ambities: Natuur & Klimaat

### Welke uitdagingen zien we vanuit de probleemanalyse?

- Om de hoofdambitie te realiseren is een betere prestatie van de regio nodig dan het landelijk gemiddelde op de Living Planet Index. In de afgelopen periode volgt de Groningse LPI de landelijke trend, van 2018 op 2019 is het verschil tussen de trends niet significant. **Er zal dus een forse inzet nodig zijn om de ambitie op de hoofdindicator te realiseren.**
- Conceptueel richt de ambitie zich zowel in tekst als in indicatoren uit het Programmakader op veel verschillende onderwerpen. Naast biodiversiteit worden ook onderwerpen als klimaatmitigatie en –adaptatie expliciet benoemd. **Programma-inzet op de twee klimaatthema's zou in het licht van de hoofdambitie altijd (ook) geredeneerd moeten zijn naar het verhogen van de biodiversiteit.**
- Emissies van broeikasgassen en fijnstof zijn deels aan de sectorstructuur van gemeenten te relateren. **Dat geldt met name voor Eemsdelta en Het Hogeland met hun belangrijke industrie- en energiesectoren.** Bij projecten die hierop inzetten wordt duidelijke koppeling met de ambitie economie verwacht.

### Wat valt op in de projectenportefeuille?

- **De inzet op het subthema natuurkwaliteit en biodiversiteit blijft achter.** Er is sprake van relatief kleine projecten die een algemene doelgroep betreffen en vaak niet direct ingrijpen op het verhogen van biodiversiteit en natuurkwaliteit. **Dat roept de vraag op of de huidige projectenportefeuille voldoende inzet pleegt op de hoofdambitie.**
- **De samenhang tussen inzet op verschillende subthema's is niet altijd helder.** Vanuit met name klimaatmitigatie wordt vaker niet dan wel de koppeling met de hoofdambitie gemaakt. Dit versterkt het punt dat hierboven wordt gemaakt. Een deel van de projecten kent geen expliciete doelredenering naar de drie subthema's en zet over het algemeen in op bewustwording. De beleidstheorie in het Programmakader veronderstelt een duidelijke koppeling tussen klimaat, natuur en milieu. Deze koppeling blijkt niet uit de doelredeneringen in de huidige projectenportefeuille.
- **Zoals verwacht in de probleemanalyse is er een duidelijke inzet vanuit met name verduurzamingsprojecten in de industrie in Eemsdelta.** Er zijn enkele grote projecten van middelen voorzien waarbij ook een hoge multiplier is gerealiseerd. Hierdoor mag een effect worden verwacht van het programma als het gaat om de reductie van met name broeikasgasemissies in de industrie. Het valt wel op dat de industrie in Eemsdelta de enige sector- en locatiespecifieke uitsnede van de projectenportefeuille is op Natuur & Klimaat met grote financiële betekenis. Dat roept de vraag op of andere sectoren en gemeenten ook voldoende effect sorteren op dit subthema.

# Hoofdstuk 5: Doelgroepen, spreiding en cofinanciering



# 5. Inleidend

Waar hoofdstuk 4 vanuit de ambities naar de projecten keek, wordt in hoofdstuk 5 gekeken naar de doelgroepen, geografische spreiding en cofinanciering van het totale programma. Vanuit dat overzicht wordt teruggekeken naar de programma's en projecten, om zo bijvoorbeeld te identificeren op welke thema's in het programma 'drukte' ontstaat.

- In 5.1 kijken we naar de doelgroepen die projecten willen bereiken.
- In 5.2 kijken we naar de mate waarin het programma in specifieke gemeenten effecten beoogt.
- In 5.3 gaan we in op de mate van cofinanciering bij projecten die middelen uit Nationaal Programma Groningen ontvangen.

# 5.1. Doelgroepen: inwoners

- In de codering van projectdocumentatie is opgenomen welke doelgroep een project wenst te bedienen. Dit heeft een uitsplitsing van doelgroepen in inwoners en bedrijven opgeleverd, met een aantal subgroepen daaronder. In onderstaande tabel is gepresenteerd hoe vaak elke subgroep van inwoners voorkwam in de projectdocumentatie, wat de totale omvang van de projecten is die zicht richten op de subgroep en welke cofinanciering daarbij hoort. Een project kan zich in theorie zowel op inwoners als bedrijven richten.

Subcode	Aandeel projecten	Toegekend Economie (€)	Toegekend Natuur & Klimaat (€)	Toegekend Leefbaarheid (€)	Toegekend Werken & Leren (€)
Gedupeerden aardbevingen	4%	0	0	2.225.000	0
Huiseigenaren/huurders	5%	15.279.838	16.019.350	55.132.150	14.608.038
Inwoners algemeen	28%	28.055.810	27.292.267	60.761.576	26.418.805
Kwetsbare doelgroep	7%	1.343.557	351.733	5.238.246	10.434.341
Ouderen	0%	45.000	45.000	165.000	45.000
Scholieren en studenten	8%	1.787.870	628.473	3.950.254	7.050.329

## Analyse

- 42% van alle projecten richt zich uitsluitend op inwoners. Daarnaast zijn 28% van de projecten op zowel bedrijven gericht op zowel inwoners als bedrijven.
- De doelgroep huiseigenaren en huurders kent een beperkt aantal projecten, maar kijkend naar de toegewezen middelen zien we wel dat hier met name vanuit de speciale programma's veel geld mee gemoeid is.** Het gaat dan met name om het Erfgoedprogramma en de versterkingsprojecten als onderdeel van de overige projecten.
- Op kwetsbare doelgroepen wordt vooral vanuit leefbaarheid en werken en leren ingezet.** Daarbij gaat het om mensen in armoede, met lage inkomens en/of met een afstand tot de arbeidsmarkt. Opvallend is dat er een groot aantal projecten in Midden-Groningen op deze doelgroep gericht is. Er is vanuit lokale, provinciale en Toukomst aandacht voor scholieren en studenten. Als het gaat om toegewezen middelen wordt duidelijk dat het over het algemeen kleine projecten zijn.
- De inzet vanuit het programma op inwoners in het algemeen levert een zeer divers beeld op.** De inzet is verdeeld over de vier ambities, maar vanuit leefbaarheid zijn twee keer zoveel programmamiddelen toegewezen aan de algemene doelgroep als vanuit de andere drie ambities.

# 5.1. Doelgroepen: bedrijven

- In de codering van projectdocumentatie is opgenomen welke doelgroep een project wenst te bedienen. Dit heeft een uitsplitsing van doelgroepen in inwoners en bedrijven opgeleverd, met een aantal subgroepen daaronder. In onderstaande tabel is gepresenteerd hoe vaak elke subgroep van bedrijven voorkwam in de projectdocumentatie, wat de totale omvang van de projecten is die zicht richten op de subgroep en welke cofinanciering daarbij hoort. Een project kan zich in theorie zowel op inwoners als bedrijven richten.

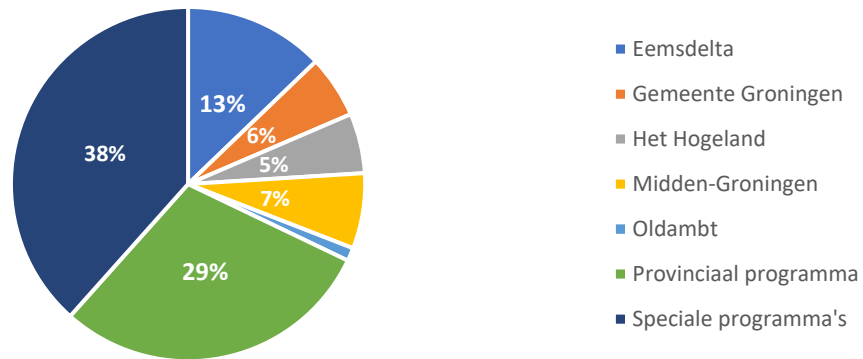
	Aandeel projecten	Toegekend Economie (€)	Toegekend Natuur & Klimaat (€)	Toegekend Leefbaarheid (€)	Toegekend Werken & Leren (€)
Collectieve sector	4%	1.394.085	3.645.842	6.084.007	1.679.397
Industrie	8%	38.738.693	19.902.324	1.950.196	9.661.549
Landbouw	4%	5.496.900	5.225.300	1.642.900	1.933.400
Recreatie & Toerisme	3%	2.506.253	634.258	1.908.556	808.964
Bedrijfsleven algemeen	15%	24.799.583	11.780.768	29.783.772	21.351.698

## Analyse

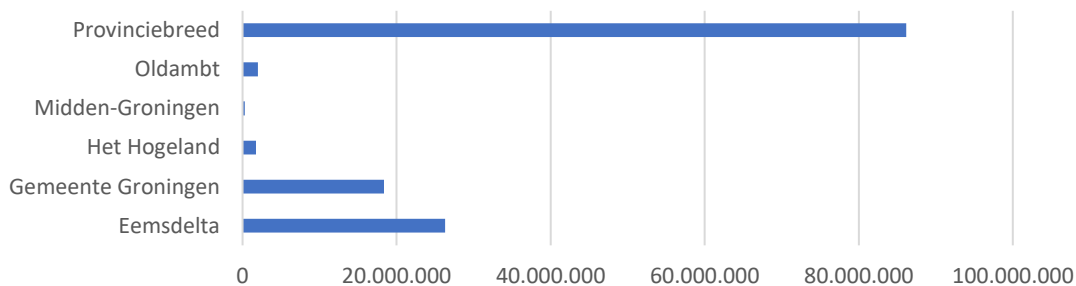
- 13% van de projecten richt zich uitsluitend op bedrijven. Voor 28% van de projecten geldt dat zowel op inwoners als op bedrijven wordt ingezet.**
- De projecten gericht op bedrijven zijn bovengemiddeld ingediend naar de economie.** Vanuit lokale en provinciale programma's wordt ook vanuit de ambitie natuur en klimaat naar bedrijven gekeken.
- Sectorale inzet zien we vooral op de industrie en in mindere mate op de landbouw en de collectieve sector.** Met name de inzet op de industrie is fors (€70 miljoen in totaal). Dat gaat vooral over werkgelegenheid, innovatie en in mindere mate om klimaatmitigatie. Deze investeringen landen bovengemiddeld in de gemeente Eemsdelta.
- Kijkend naar de inzet op meer algemene projecten zien we dat zo'n €88 miljoen is toegewezen vanuit het programma.** Hier zien we onderling zeer verschillende projecten, gericht op bijvoorbeeld de retail, horeca, breder mkb, bouw of verkeer en vervoer.

## 5.2. Geografische spreiding

Toegewezen middelen naar programma



Verwachte effecten provinciaal programma



### Geografische neerslag middelen

- **De tot nog toe toegewezen programmamiddelen concentreren zich in het provinciaal programma en de speciale programma's. Met name de gemeente Eemsdelta kent tot nog toe een relatief groot bedrag aan toegewezen middelen.** De overige gemeenten, met name de gemeente Oldambt, hebben minder middelen toegewezen gekregen tot nog toe. Gerelateerd aan de gereserveerde middelen zien we dat in Eemsdelta 67% van de middelen is toegewezen en dat de gemeente Oldambt pas op 25% zit.
- **Middelen uit het provinciaal programma komen naast een provinciebreed effect ook bovengemiddeld vaak terecht in de gemeenten Groningen en Eemsdelta.** Met name de industrie in Eemsdelta en de kennisinstellingen in Groningen zijn belangrijke partijen in de projecten die tot nog toe van middelen zijn voorzien.
- **De overige gemeenten kennen in aantal minder projecten uit het provinciale programma waar concrete effecten verwacht worden.** Deze projecten zijn ook vaak pilotprojecten met minder financiële omvang dan enkele diepte-investeringen die met name in Eemsdelta beoogd zijn.

## 5.3. Cofinanciering

Projecten kennen vaak naast een bijdrage uit Nationaal Programma Groningen ook investeringen van andere partijen. In het Programmakader is benoemd dat voor projecten onder het provinciaal programma minstens 50% van de totale projectbegroting aan cofinanciering gerealiseerd moet zijn. Voor lokale projecten is hier geen expliciete afspraak over gemaakt. Speciale programma's hebben veelal per programma specifieke afspraken gemaakt.

- Hieronder zijn de toegewezen programmamiddelen, de gerealiseerde multiplier en de wijze waarop de cofinanciering tot stand is gekomen inzichtelijk gemaakt. Hiervoor is de projectdocumentatie geraadpleegd. Daaruit is de totale projectomvang op te maken, maar niet welk deel van de investering door welke partner wordt gedaan. Daarom is de uitsplitsing van cofinanciering hier alleen uitgedrukt als percentage van het aantal projecten waarin bijvoorbeeld sprake is van enige private cofinanciering.

	Aandeel projecten met:				
	Toegewezen middelen (€)	Bekende multiplier*	1. Private cofinanciering	2. (Semi)-publieke cofinanciering	3. Cofinanciering van buiten Groningen
Lokale programma's	146.739.788	2,1	18%	43%	9%
Provinciaal programma	134.888.983	6,0	33%	66%	34%
Speciale programma's	176.906.127	5,3	28%	59%	41%

*\*Voor een deel van de projecten, met name de lokale projecten, is niet vast te stellen welke cofinanciering gerealiseerd is. Daarom wordt hier gesproken van de bekende multiplier.*

### Analyse

- Het provinciale programma kent een opvallend hoge mate van cofinanciering.** Er zijn vier projecten in de industrie en mobiliteit die al zo'n €500 miljoen aan cofinanciering realiseren, in alle gevallen met publieke cofinanciering en in drie van de vier met private investeringen en investeringen van buiten de regio. De bijdrage van Nationaal Programma aan de totale omvang van dit soort projecten is relatief klein, wat de vraag oproept of deze investeringen niet ook gedaan waren zonder de programmabijdrage.
- Speciale programma's realiseren relatief vaak publieke cofinanciering van buiten de regio.** Dit komt vooral doordat het vaak programma's betreft die al liepen. Het Zorgprogramma kent bijvoorbeeld een totale investering van €331 miljoen, met een programmabijdrage van €40 miljoen. De versterkingsprojecten uit 2018 kennen ook een grote mate van cofinanciering. Recentere specials, zoals het Impulsket en Programma Energieparticipatie, hebben ongeveer de helft van de tot nog toe toegewezen middelen aan cofinanciering gerealiseerd.
- Ondanks het ontbreken van een expliciete eis, realiseren ook lokale programma's cofinanciering, vooral bij fysieke investeringen in bijvoorbeeld dorpscentra.** Dit is meestal (semi)publiek en veel minder dan bij de specials en het provinciaal programma een private investering of een investering van buiten de provincie.