

Memo over de voortgang van Toukomst

Datum: 21 maart 2024

Van: Voorzitter Nationaal Programma Groningen

Aan: College van Gedeputeerde Staten provincie Groningen

**Ter informatie een afschrift aan: colleges van Burgemeester en Wethouders,
staatssecretaris Mijnbouw en minister van BZK**

Met deze memo informeren wij u over de voortgang van het programma Toukomst en de vervolgstappen die worden gezet voor de evaluatie. Dit in aanvulling op de reguliere informatievoorziening.

Toukomst is een van de onderdelen van Nationaal programma Groningen waarin participatie centraal staat; een democratisch experiment en een uniek voorbeeld van burgerparticipatie. Nooit eerder in West-Europa zijn inwoners zo rechtstreeks en massaal betrokken bij een project van deze omvang: 100 miljoen euro investeren in de toekomst van Groningen.

Provinciale Staten van provincie Groningen hebben een kaderstellende verantwoordelijkheid voor Nationaal Programma Groningen, en daarmee voor Toukomst. Het bestuur van Nationaal Programma Groningen is bestuurlijk verantwoordelijk voor Toukomst.

Bijlagen:

- Overzicht Stand van zaken Toukomstprojecten (maart 2024)
- Evaluatie Toukomstpanel 'Toukomst, de dromen en daden van inwoners voor de toekomst van Groningen' (uitgevoerd door Rijksuniversiteit Groningen en Hanzehogeschool Groningen, september 2021)
- Onderzoek naar executiekracht Nationaal Programma Groningen (uitgevoerd door E&E advies, Aletta Advies en Sociaal Planbureau Groningen, november 2023)

Oorsprong Toukomst

Het programma Toukomst, met als belangrijkste basisdocumenten het door Provinciale Staten vastgestelde programmaplan Toukomst en het Toukomstbeeld, komt voort uit de afspraken die in 2019 in de bestuursovereenkomst voor Nationaal Programma Groningen zijn gemaakt. De werktitel in die tijd was: 'Toekomstbeeld 2040'. Deze afspraken zijn nader uitgewerkt in het in 2019 door gemeenteraden en Provinciale Staten vastgestelde programmakader voor Nationaal Programma Groningen. Eén van de afspraken in dit programmakader is de reservering van 100 miljoen euro voor de uitvoering van Toukomstprojecten. Het Toukomstbeeld is op 31 januari 2020 gepubliceerd. Op 31 juni 2020 is het programmaplan Toukomst vastgesteld door Provinciale Staten.

Wat is de rol van Provinciale Staten bij Toukomst?

Naast de kaderstellende rol die Provinciale Staten van provincie Groningen voor Toukomst heeft door het vaststellen van het programmaplan en latere actualisaties, heeft Provinciale Staten vanwege de financiële inrichting van Nationaal Programma Groningen ook budgetverantwoordelijkheid voor Toukomst. Via het jaarverslag van Nationaal Programma Groningen en de reguliere planning en control-cyclus van provincie Groningen wordt Provinciale

Staten geïnformeerd over de (financiële-)voortgang van Toukomst. Op dinsdag 11 juni 2024 staat het jaarlijkse bijpraatmoment over de voortgang van het programma voor Statenleden gepland. In 2023 ontving u bij deze gelegenheid een rapportage met de voortgang van de Toukomstprojecten.

Wat is er tot 2024 gebeurd binnen Toukomst?

In 2020 werden Groningers opgeroepen om grote, vernieuwende, creatieve en slimme ideeën in te dienen. Maar liefst 900 (!) ideeën werden ingestuurd, deze zijn door initiatiefnemers gebundeld tot 59 grote projecten die bijdragen aan de toekomst van Groningen. Het Toukomstpanel, bestaande uit gelote inwoners, selecteerde 44 projecten om uit te voeren. Hiervoor is 100 miljoen euro beschikbaar. Het bestuur van Nationaal Programma Groningen nam het advies van het Toukomstpanel over en gaf het programmabureau de opdracht het advies van het panel uit te werken tot een programmaplan. Het kader voor het programma Toukomst is het programmakader van Nationaal Programma Groningen dat in 2019 is vastgesteld door Provinciale Staten van Groningen. Het programmaplan Toukomst bevat onder andere output-indicatoren op programmaniveau en naast richtlijnen over bijvoorbeeld cofinanciering en staatssteun ook doelstellingen over het proces.

Het programmabureau coördineert in opdracht van het bestuur van Nationaal Programma Groningen de uitvoering van Toukomst. Het Toukomstpanel heeft geen rol meer in de besluitvorming, maar komt enkele keren per jaar bij elkaar, volgt het programma en geeft gevraagd en ongevraagd advies.

Wat is het Toukomstbeeld?

De 900 ingestuurde ideeën vormden niet alleen de basis voor de Toukomstprojecten, maar ook voor het [Toukomstbeeld](#) dat West 8 heeft opgesteld. Dit bureau verrijkte de input met informatie uit vele gesprekken in de provincie Groningen. Het Toukomstbeeld is volgens de bestuursovereenkomst bedoeld als input en inspiratie voor visies en (programma-)plannen van provincie Groningen, gemeenten en waterschappen. In het programmakader is opgenomen dat het Toukomstbeeld het inhoudelijk fundament vormt voor Nationaal Programma Groningen en dat bij de evaluatie van Nationaal Programma Groningen mede wordt beoordeeld aan de hand van Toukomst.

Actualisatie programmaplan Toukomst

In het programmaplan Toukomst is vastgelegd dat er een jaarlijkse actualisatie plaatsvindt. Omdat het uitwerken van de Toukomstprojecten tot volwaardige plannen, het beoordelen van deze plannen en het verlenen van beschikkingen langer duurde dan gepland, is deze actualisatie tot nu toe nog niet uitgevoerd. Het Toukomstpanel, met daarin gelote inwoners, adviseert conform het programmaplan Toukomst over de inhoud van de actualisatie. Begin 2023 heeft het programmabureau het Toukomstpanel hierover om advies gevraagd. Parallel met de voorbereiding voor de actualisatie van het programmaplan Toukomst werd een onderzoek uitgevoerd naar de executiekracht van het programma. De inhoud van deze evaluatie kan relevant zijn voor de actualisatie van het programmaplan Toukomst. Nu dit onderzoek inmiddels is uitgevoerd en opgeleverd, kan het programmabureau, in afstemming met het Toukomstpanel, de actualisatie in de loop van 2024 afronden. Het geactualiseerde programmaplan wordt conform afspraken

voorgelegd aan de beoordelingscommissie van Nationaal Programma Groningen en ter goedkeuring voorgelegd aan het bestuur van Nationaal Programma Groningen en vervolgens ter vaststelling aan Provinciale Staten.

Hoe gaat het met Toukomst?

Na een enthousiaste start en een soms taaie voorbereidende fase, komen de Toukomstprojecten op stoom. Thema's waar projecten aan werken variëren van armoede tot jonge agrariërs, van landschap tot cultuur. Projecten gaan vaak over sociale samenhang, identiteit en gehechtheid aan het Groningse landschap. Met, zoals uit de eerdere evaluatie bleek: *"Allemaal aandachtspunten die passen in de groeiende aandacht voor brede welvaart en die het reguliere beleid wezenlijk kunnen verrijken."* Doordat steeds meer projecten gestart zijn doen er ook steeds meer mensen mee. Ondertussen zijn ruim 750 inwoners betrokken bij de uitvoering van projecten, bijvoorbeeld als vrijwilliger.

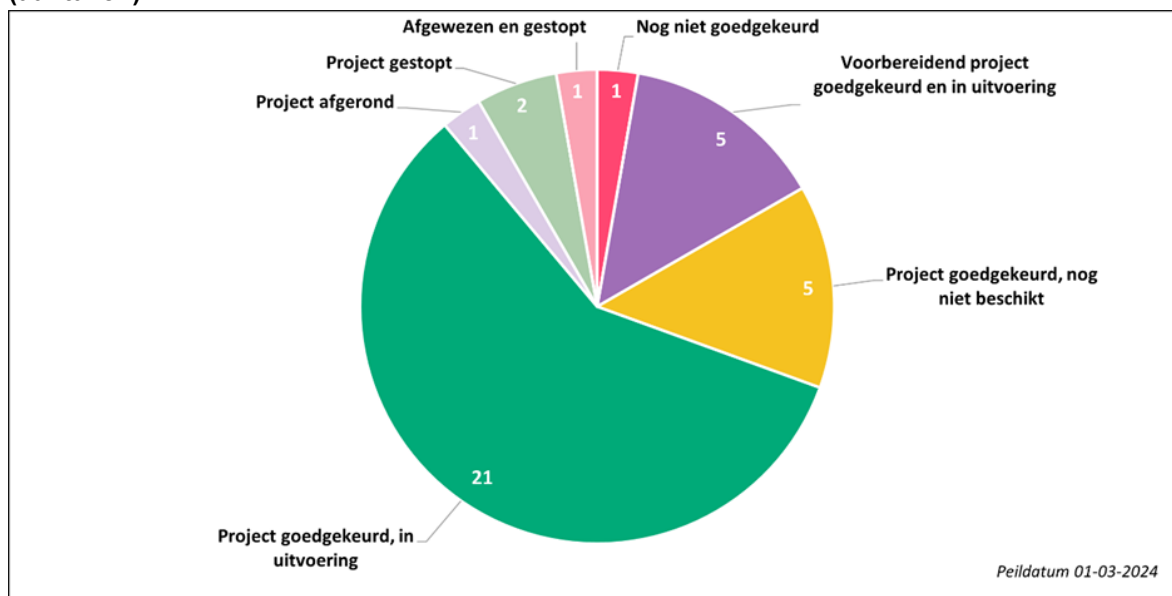
Begeleiding door programmabureau van reservering tot uitvoering

Het programmabureau van Nationaal Programma Groningen ondersteunt initiatiefnemers van Toukomstprojecten bij het uitwerken van hun initiatief tot volwaardige projectaanvraag. Na goedkeuring door het bestuur van Nationaal Programma Groningen kan het budget via een opdracht of subsidie beschikbaar worden gesteld aan de initiatiefnemers.

In het programmaplan Toukomst is, door het Toukomstpanel voor geselecteerde projecten een budgetreservering opgenomen. Om deze te kunnen gebruiken is in het programmaplan vastgelegd dat Toukomstprojecten, net als alle andere projecten binnen Nationaal Programma Groningen, een projectvoorstel opstellen en dit vervolgens laten beoordelen door de beoordelingscommissie van Nationaal Programma Groningen. Bijdragen aan de programmadoelen en voldoen aan de randvoorwaarden zoals toekomstbestendigheid, cofinanciering en staatssteun zijn enkele onderdelen van zo'n projectvoorstel.

In figuur 1 is te zien in welke fase van het goedkeuringsproces Toukomst projecten zich bevinden. In de bijlage 'Voortgang Toukomstprojecten' is een toelichting per project te vinden.

Figuur 1: Voortgang Toukomstprojecten van reservering naar start uitvoering (aantallen)



Aantal projecten per fase

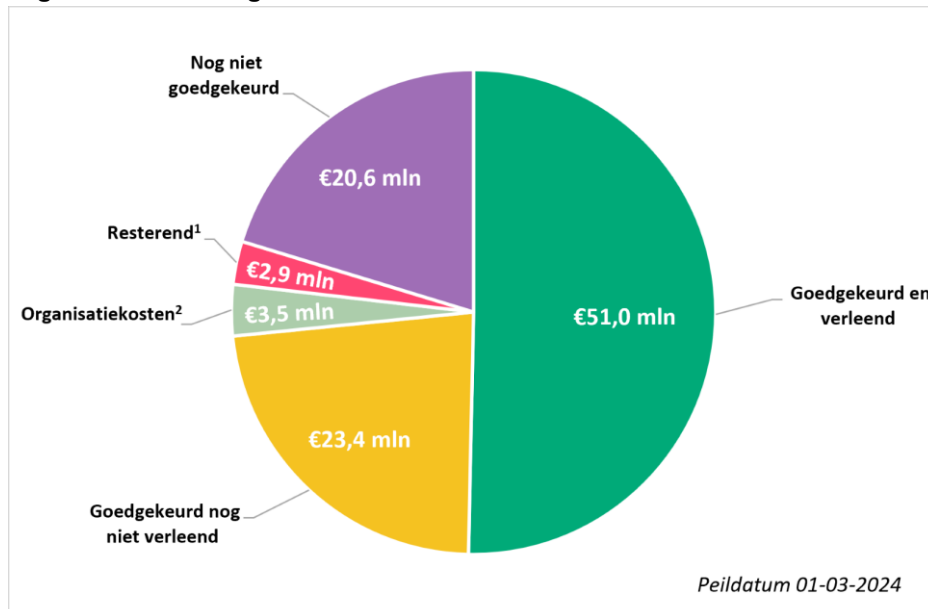
Financiële voortgang Toukomst van reservering naar start uitvoering

Het totale budget voor Toukomst dat is vastgelegd in het programmaplan is 100 miljoen euro. Hier is in 2023 door een aanvullende bijdrage van het Rijk bijna 1.4 miljoen euro aan toegevoegd ter compensatie van prijsstijgingen (indexatie).

Het bestuur van Nationaal Programma Groningen heeft iets meer dan de helft van het budget toegekend aan projecten in de vorm van een subsidie of opdracht. Iets minder dan een kwart van de middelen is goedgekeurd door het bestuur, maar nog niet formeel beschikt. Dit komt doordat het reserveringen zijn voor vervolgfases van lopende projecten. Dit geldt bijvoorbeeld voor Roemte (bijna 14 miljoen euro), Landschapswerkplaats (ruim 1.3 miljoen euro) en Kansen voor Kinderen (bijna 4 miljoen euro). Ook zijn er projecten die nog aan voorwaarden moeten voldoen, bijvoorbeeld voor cofinanciering. Meer details hierover per project, evenals informatie over de budgetreserveringen, zijn te vinden in de bijlage 'Voortgang Toukomstprojecten'.

Ruim 20 miljoen euro van het totale budget is nog niet door het bestuur van Nationaal Programma goedgekeurd. Dit zijn middelen die gereserveerd zijn voor Toukomstprojecten die nog met een volwaardig voorstel moeten komen en middelen die zijn gereserveerd voor een vervolgfase van een project die het bestuur eerst moet goedkeuren. Het is echter niet uitgesloten dat een deel van dit budget vrijvalt. Van het totale budget van 101,4 miljoen euro is 2,9 miljoen euro nog niet bestemd. Dit zijn vrijgevallen middelen en de indexeringsbijdrage door het Rijk. Bij de actualisatie van het programma komt aan de orde hoe de vrijgevallen middelen ingezet worden. In de figuur 2 is de besteding van de middelen te zien.

Figuur 2: Besteding Toukomstmiddelen



Totaal: 101,4 mln. ¹ Reserve, Vervallen reservering, Indexatie. ² Toekomstbeeld, Btw afdracht risico's, Werkgeversrisico landschapswerkplaats, Toukomst overhead

Meer informatie over de voortgang van de Toukomstprojecten is te vinden in bijlage: 'Stand van Zaken Toukomstprojecten'. Actuele informatie over de Toukomstprojecten is te vinden op www.nationaalprogrammagroningen.nl/toukomst.

Observaties over Toukomst

Het programma Toukomst is een groot en vernieuwd programma, waar een groot aantal initiatiefnemers bij betrokken is. Ook is het een experimentele aanpak voor het op een alternatieve manier besteden van overheidsmiddelen. Niet via een vast subsidieframien, zodat je vooraf precies weet wat het resultaat is, maar in verschillende stappen van onderop opgebouwd. Extra uitdaging hierbij was dat de start van het programma plaatsvond middenin coronatijd. Zoals in de cijfers hierboven is te zien is het overgrote deel van de Toukomstprojecten van start. Zoals uit het eerder gedeelde evaluatierapport van Rijksuniversiteit Groningen en Hanzehogeschool Groningen 'Toukomst, de dromen en daden van inwoners voor de toekomst van Groningen' (september 2021) bleek, is Toukomst met haar projecten complementair aan bestaand beleid en programma's van overheden.

Uit de evaluatie van de executiekracht die recent is gepresenteerd blijkt bovendien dat initiatiefnemers over het geheel genomen positief zijn over Toukomst. Het onderzoek laat ook kritiekpunten zien, vooral op het proces van reservering tot toekenning. De onderzoekers concluderen dat initiatiefnemers het beoordelingsproces als belemmering in het totstandkomingsproces ervaren, dat bovengemiddeld veel inspanning vergt en initiatiefnemers mogelijk overvraagt. De ontwikkeling van het Toukomstprogramma en de daarin gecreëerde verwachtingen vormen volgens de onderzoekers een belangrijke verklaring hiervoor.

Dit alles laat zien dat het niet eenvoudig is om een vernieuwend programma als dit uit te voeren. En het betekent ook dat, ondanks alle aandacht voor dit onderwerp in de begeleiding, sommige initiatiefnemers aan het begin andere verwachtingen hadden van de uitvoering. Samenwerking tussen initiatiefnemers, samenwerking met andere organisaties (die soms niet op een nieuw initiatief zitten te wachten) en het meedraaien in de bureaucratische structuren van overheden zijn onderdelen die het soms lastig maken om een initiatief een succes te maken. Hierdoor duurde het soms vrij lang voordat projecten goedgekeurd zijn, dit vroeg soms om heel wat geduld en doorzettingsvermogen van initiatiefnemers.

Communicatie

Sinds het begin van Toukomst besteedt het programmabureau veel aandacht aan de communicatie rond Toukomst. Onder andere in de vorm van persberichten, nieuwsbrieven, social media berichten, video's en door ondersteuning van projecten bij communicatie. Het programmabureau laat successen zien, maar geeft ook aandacht aan zaken die niet goed lopen, zoals recent nog het interview waarin initiatiefnemer en programmadirecteur terugblikken op het project '[Waterstofbanen in de maakindustrie](#)' dat tegen de verwachting eerder is gestopt. In 2023 organiseerde het Toukomstteam, dat onderdeel is van het programmabureau van Nationaal programma Groningen de allereerste Toukomstmiddag. Een dag waarin de initiatiefnemers van alle Toukomstprojecten samen kwamen om elkaar te ontmoeten, ontwikkelingen en ervaringen te delen en inspiratie op te doen. Dit krijgt in 2024 een vervolg. Verschijnt de nieuwsbrief van Toukomst al om de maand in de mail? Aanmelden kan via [deze pagina](#).

Evaluatie Toukomst 2024 Proces overkoepelende evaluatie van Toukomst

Begin 2024 heeft het bestuur van Nationaal Programma Groningen besloten om het proces en de (voorlopige) resultaten (output) van het programma Toukomst te evalueren. Uitgangspunt hierbij is dat de evaluatie aansluit bij de eerder door Rijksuniversiteit Groningen en Hanzehogeschool Groningen uitgevoerde evaluatie van het Toukomstpanel en dat de resultaten van het onderzoek naar de executiekracht worden meegenomen. De scope van deze evaluatie zal breder zijn dan de eerdere evaluaties en zal daarmee het hele programma Toukomst omvatten. De onderzoekspopulatie zal bovendien breder zijn dan bij het onderzoek naar de executiekracht: ook aan initiatiefnemers van afgewezen projecten en projecten die (nog) niet zijn goedgekeurd zal om input worden gevraagd.

De precieze opzet en scope voor de evaluatie wordt na consultatie van het dagelijks bestuur vastgesteld door het algemeen bestuur van Nationaal Programma Groningen. De verwachting is dat de evaluatie in de tweede helft van 2024 wordt uitgevoerd en dat de resultaten begin 2025 bekend worden.

Hieronder kort enkele passages uit eerdere evaluaties.

Evaluatie Toukomstpanel 'Toukomst, de dromen en daden van inwoners voor de toekomst van Groningen' (uitgevoerd door Rijksuniversiteit Groningen en Hanzehogeschool Groningen, september 2021)

Pagina 57: "Toukomst laat duidelijk zien dat inwoners graag mee willen praten over de inrichting van hun leefomgeving. (...) Ze benoemen zodoende aspecten die in de ontwikkelingsplannen van de overheid onderbelicht bleven. Daarbij gaat het om sociale samenhang en samendoen, om een verbindende identiteit die tot uiting komt in een gedeelde cultuur en gehechtheid aan het landschap. Allemaal aandachtspunten die passen in de groeiende aandacht voor brede welvaart en die het reguliere beleid wezenlijk kunnen verrijken."

Pagina 57: "Ook naar de toekomst toe is de spanning nog niet helemaal uit de lucht. Het NPGbestuur moet immers elk afzonderlijk Toukomstproject nog goedkeuren, volgend op een advies van de onafhankelijke beoordelingscommissie. Formeel hebben beiden het recht en de plicht om alle projecten aan te houden of af te wijzen die niet voldoen aan de kaderrichtlijnen van het NPG. Tegelijkertijd gaat het om projecten van burgers die men juist had aangemoedigd om andere en 'eigenwijze' projecten in te dienen. Het is daarom te verwachten dat er ook in de volgende fase sprake zal zijn van spanningen tussen de gevestigde politiek en NPG en de leefwereld van burgers en Toukomst. De grote uitdaging is het lef om te vernieuwen vast te houden en de momenten van schrik en wrijving te gebruiken voor een reflectie op hoe men samen met behulp van NPG kan bijdragen aan een goede toekomst voor alle Groningers".

Pagina 57: "tegelijk is het belangrijk om de eigenheid van Toukomst te bewaken en de specifieke energie van burgerinitiatieven te behouden. Toukomst was immers bedoeld om anders te zijn en af te wijken van regulier beleid en de 'gewone' democratie – zowel inhoudelijk als procesmatig. "

Pagina 59: "De ingediende projecten leveren interessante ideeën op die een goede aanvulling zijn op de projecten en programma's die door de overheid zijn ontwikkeld in het kader van NPG. Toukomst onderstreept in het bijzonder het belang van cultuur, natuur en landschap voor de identiteit en het thuisgevoel van Groningse inwoners. Dit komt ook tot uiting in het Toukomstbeeld 2040 en de in het Toukomstpanorama geïllustreerde toekomstvisie ([link](#))"

Onderzoek naar executiekracht Nationaal Programma Groningen (uitgevoerd door E&E advies, Aletta Advies en Sociaal Planbureau Groningen, november 2023):

Pagina 10: "Veel initiatiefnemers van Toukomstprojecten geven aan dat het veel inspanning kost om zicht te krijgen hoe een eigen initiatief zich verhoudt tot initiatieven van derden, zowel binnen het programma Toukomst als buiten Nationaal Programma Groningen. In de totstandkoming van Toukomst is daarom juist hierop geïntervenieerd."

Pagina 15: "De waardering voor de aanvullende ondersteuning rondom Toukomstprojecten is groot. Directbetrokkenen bij Toukomstprojecten geven aan dat de beschikbare projectbegeleiders veel toegevoegde waarde hebben in het totstandkomingsproces van projecten. De meerwaarde zit

nationaal programma gr^oningen

in een aantal aspecten. Allereerst geldt voor Toukomst dat een aantal randvoorwaarden (samenhang, cofinanciering, toekomstbestendigheid) voor het maatschappelijk middenveld en inwoners lastiger in te vullen zijn dan voor overheidsorganisaties. Projectbegeleiders hadden veel toegevoegde waarde door hun inbreng van noodzakelijke kennis en kunde om invulling te geven aan genoemde randvoorwaarden”.

Pagina 18: “Veel initiatiefnemers van Toukomstprojecten geven aan dat hun verwachting bij het beoordelingsproces niet strookt met de opgedane ervaringen in de praktijk. Veel initiatiefnemers geven aan dat Toukomst op voorhand is neergezet als een programma waar inwoners van Groningen zelf kunnen bepalen waaraan de gereserveerde middelen worden besteed.”

Pagina 19 “Naast een mismatch in verwachtingen betekende dit ook dat veel initiatiefnemers in de laatste fase nog werden geconfronteerd met het feit dat voor beoordeling van het project extra handelingen moesten worden verricht, zoals het doen van een projectaanvraag die voldoet aan de kaders en randvoorwaarden van het programma. Dit kwam bovenop alle inspanningen die ze daarvoor al verzetten om initiatieven te bundelen en om tot positieve beoordeling van de inwoners en van het Toukomstpanel te komen.”

Pagina 21: “Vertraging tussen moment van toekenning en het feitelijk kunnen beschikken over de middelen leidt vooral bij veel Toukomstprojecten tot directe vertraging in de uitvoering.”