



Baanbrekende missies, slagvaardig bestuurd

Nadere uitwerking van de gelaagde
governancestructuur aan de hand
van de casus Fascinating

Prof.dr. C.F. van den Berg
Prof. dr. J.W.A. Rheinfeld
C. de Wolff, MSc

April 2024

Baanbrekende missies, slagvaardig bestuurd

Nadere uitwerking van de gelaagde governancestructuur
aan de hand van de casus Fascinating

Rijksuniversiteit Groningen – Campus Fryslân
April 2024

Prof.dr. C.F. van den Berg
Prof. dr. J.W.A. Rheinfeld
C. de Wolff, MSc





Inhoud

1. Introductie en achtergrond onderzoek	6
1.1 Onderzoekscasus: Fascinating	6
1.2 Leeswijzer	7
2. Onderzoekopzet en vraagstelling	8
2.1 Vraagstelling	8
2.2 Onderzoek	8
3. Terugblik op het Afwegingskader en het Triple-Helix model	9
3.1 Criteria Afwegingskader	9
3.2 Triple-Helix model	10
4. Tijdlijn & Uitvoering onderzoekscasus	11
4.1 Tijdlijn	11
4.2. Uitvoering	12
5. Vergelijking governance	14
5.1 Criteria afwegingskader	14
5.2 Besluitvorming Governance	15
5.3 Uitvoering Governance	18
6. Aandachtspunten	20
6.1 Bestuurlijke Complexiteit	20
6.2 Borging maatschappelijk draagvlak	20
6.3 Risicodragende investeringen en verantwoording	20
6.4 Toepasbaarheid governance binnen Transitie Landelijk Gebied	21
6.5 Specifieke kenmerken Fascinating versus generieke baanbrekeraspecten	21
7. Conclusies	22
8. Bijlagen	24
8.1 Geraadpleegde documenten	24
8.2 Tijdlijn	24
8.3 Uitvoering	25
8.4 Gesprekspartners	27
8.5 Onderzoeksteam	27

1. Introductie en achtergrond onderzoek

Volgend op de adviezen 'Naar méér dan de som der delen' (januari 2023) en 'Aan het stuur, voor de regio' (oktober 2023) heeft het bestuur van het Nationaal Programma Groningen de onderzoekers gevraagd een vervolgonderzoek uit te voeren. Het eerste advies resulteerde in twee te onderscheiden componenten binnen het NPG: een vooral lokaal gericht deel met betrekking tot leefbaarheid, en een provincie/ regio-gericht thematisch deel gericht op de economische structuurversterking, waarbij werd geconstateerd dat - hoewel ze inhoudelijk gezien in elkaars verlengde liggen - beide componenten vanuit een andere rationaliteit bekeken moeten worden en om een andere vorm van sturing en verdeling vragen.

Hier opvolgend richtte het tweede advies zich op de mogelijke governance-alternatieven tot de uitvoering van het Economische Programma van de kabinetsreactie 'Nij Begun': een langjarige (30 jaar) investering in de economische structuurversterking van de regio (de provincie Groningen en drie Noord-Drentse gemeenten). Op basis van een afwegingskader van zes criteria werden verschillende enkelvoudige en gelaagde governance-alternatieven tegen het licht gehouden. Met als eindadvies een gelaagde governancestructuur ('Triple-Helix model')¹ van een Gemeenschappelijke Regeling (GR), een Stichting en een Overheids-NV/BV, waarin/waaronder de verschillende stakeholders in samenwerking tot een succesvolle uitvoering van het economische programma kunnen komen.

De onderzoekers is gevraagd om aan de hand van het voorbeeld van één van de vijf zogenoemde baanbrekers, aanvullend te laten zien hoe het in onderzoek 2 beschreven gelaagde governance-model in de praktijk zou werken, en welke verschillen in de processen van initiële besluitvorming en uitvoering te verwachten zouden zijn indien een dergelijk governance-model van kracht zou zijn.² Vanwege de beschikbare empirie is gekozen voor de baanbreker Fascinating als onderzoekscasus.

1.1 Onderzoekscasus: Fascinating

Fascinating³ is een open test- en innovatieprogramma dat loopt onder het traject van het thematisch programma van de provincie. Daarnaast is het aangewezen als één van de vijf baanbrekers die vallen onder het Nationaal Programma Groningen. Bedoeld als 'moonshots', pogen de baanbrekers om, in samenwerking met overheden, bedrijven en maatschappelijke partners, de regio een ambitieuze ('baanbrekende') boost te geven. Voor Fascinating is het doel dat Groningen als regio dé moderne food hub van de 21ste eeuw wordt, een transitieopgave naar een duurzaam voedselsysteem dat impact heeft op de hele keten (van vitale bodem en groeien van voedsel tot het bord van de consument), en ook de regionale brede welvaart naar een hoger niveau kan brengen.⁴ Hierbij richt men zich onder andere op duurzaamheid, circulariteit, emissiereductie, biodiversiteit, vruchtbare bodem en natuur-inclusieve landbouw. Het (omgekeerde) uitgangspunt voor de inrichting van de keten zijn de voedingsstoffen die de mens nodig heeft: micronutriënten, eiwit en vezels.⁵ Deze baanbreker betreft een beoogd investeringsprogramma van 900 miljoen euro tot 2030 en is voortgekomen uit het test- en innovatieprogramma.

Op dit moment zijn de samenwerkende partijen in het programma Fascinating de vier grote landbouwcoöperaties (Agrifirm, Avebe, Cosun en FrieslandCampina), kennisinstellingen (RUG, UMCG en Hogeschool Van Hall/Larenstein), overheidspartijen (NPG, Provincie Groningen en Gebiedscoöperatie Zuid- en Oost-Groningen), investeringsmaatschappijen (NOM en Invest-NL), en andere organisaties/bedrijven, o.a. uit de voedingsindustrie, chemische industrie en energiesector (Rabobank, Gasunie, Vreugdenhil en LTO-Noord).

Fascinating richt zich op een viertal opgaven⁶: 1) Gezonde en gebalanceerde voeding, 2) Duurzame productie van voedingsrijke gewassen, 3) Energie-efficiënte en duurzame verwerking en 4) Benutting van reststromen. Het programma heeft 5 deel-doelen⁷: het behalen van hoogwaardige nutritionele producten, duurzaamheid, circulariteit/kringlooplandbouw, bodemgezondheid en het behalen van een duurzaam verdienmodel voor de landbouwers en AgroFood-bedrijven in Noord-Nederland. Projecten die de afgelopen periode tot stand zijn gekomen, betreffen o.a. het Agrifood-Transition-model, het onderzoek naar kansrijke eiwitgewassen en een haalbaarheidsonderzoek voor een eiwitfabriek in de regio.

¹ Kan ook worden benoemd als 'Regio in de lead', voor dit rapport houden wij de term Triple-Helix model aan. Dit model bestaat uit 1 overkoepelend GR met daaronder een stichting. In de uitvoering van de (Baanbreker)programma's wordt beoogd een uitvoeringsorganisatie (in BV/NV) op te richten. Met als voorbeeld Brainport BV, waarin 1 uitvoeringsorganisatie het gehele economische strategie omvat en uitvoert. Een ander perspectief is een uitvoeringsorganisatie passend bij het desbetreffende (baanbreker) programma, met als voorbeeld opdrachtgeving aan een derde organisatie zoals de NOM.

² Fascinating, Htrick (Gezondheidstechnologie), Hynorth (Waterstofeconomie), Circulaire economie en Vrijtijdseconomie.

³ Fascinating: Food Agro Sustainable Circular Nature Technology in Groningen.

⁴ Volgens het visiedocument in de vorm van: economisch perspectief, middelen/extra inkomen, arbeidsplaatsen, kennis- en innovatievermogen, preventie van ziekteontwikkeling, een aantrekkelijker landschap, verhoogde biodiversiteit en verbeterde natuurwaarden.

⁵ <https://fascinating-groningen.nl/over-fascinating/>

⁶ Zie voetnoot 5.

⁷ O.b.v. interne documenten.

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de onderzoeksopzet en uitvoering uitgelegd. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 kort teruggeblikt op het afwegingskader en het geadviseerde Triple-Helix model uit rapport twee. In hoofdstuk 4 wordt de Tijdlijn van Fascinating besproken en de uitvoering van de governance. In hoofdstuk 5 wordt de vergelijking gemaakt tussen de governance van Fascinating en het Triple-Helix model: hoe ziet de governance en de uitvoering hiervan eruit en waar krijgen de criteria uit het afwegingskader een rol?; dit in vergelijking tot de invulling wanneer het Triple-Helix model zou zijn toegepast. In hoofdstuk 6 worden de aandachtspunten en reflecties uit de analyse uitgelicht. Tenslotte worden in hoofdstuk 7 de conclusies besproken.

2. Onderzoeksopzet en vraagstelling

2.1 Vraagstelling

De hoofdvraag van het onderzoek is: Hoe ziet een toekomstige uitwerking van het geadviseerde governance-model eruit - toegepast op de baanbreker Fascinating - en welke lessen zijn uit het vormingsproces van deze baanbreker te trekken?

Onderliggende deelvragen zijn:

- Hoe zijn de verantwoordelijkheden en rollen binnen de casus Fascinating verdeeld over de drie niveaus?: het strategische (GR), het tactische- (Stichting) en het operationele niveau (uitvoeringsorganisatie/overheids-NV).
- Waar krijgen de zes criteria van het afwegingskader een plek in deze casus?
- Hoe toepasbaar is de onderzochte verdeling van bevoegdheden op de andere baanbrekers en waar zijn deze specifiek van toepassing op de onderzochte casus?

2.2 Onderzoek

Het onderzoek bestaat uit twee delen: 1) Een schets van de huidige situatie van de baanbreker Fascinating en 2) een analyse over hoe het besluitvormingsproces en de uitvoering van deze casus eruit zou hebben gezien met de toepassing van het gelaagde governancemodel. Het doel is om - met behulp van concrete voorbeelden - de praktische uitwerking van het Triple-Helix model inzichtelijk te maken: hoe werkt de huidige governance van het programma Fascinating tegenover hoe Fascinating eruit zou zien wanneer het Triple-Helix model zou zijn toegepast. Dit rapport heeft daarmee een ander karakter dan de eerste twee: een (praktische) uitwerking van het Triple-Helix model, descriptief en vergelijkend van aard, met reflecties die volgen uit de analyse van het toegepaste governancemodel.

De huidige situatie is onderzocht door middel van deskresearch en gesprekken met een aantal betrokkenen bij de baanbreker Fascinating. Hiertoe heeft het programmabureau NPG voorzien in de benodigde documentatie. Wij willen graag de medewerkers van het programmabureau bedanken voor hun ondersteuning. Ook willen wij onze gesprekspartners hartelijk bedanken voor hun bereidheid om deel te nemen aan de interviews en met ons informatie en hun inzichten te delen.

Het onderzoek stond onder begeleiding van een commissie, bestaande uit een vertegenwoordiging van de achterbannen van het NPG-bestuur. Graag willen wij de begeleidingscommissie voor haar ondersteuning en inzichten bedanken. Ook danken de onderzoekers Michiel Herweijer voor zijn inzichten. Vanzelfsprekend zijn de auteurs volledig verantwoordelijk voor eventuele onvolkomenheden in dit rapport.

3. Terugblik op het Afwegingskader en het Triple-Helix model

3.1 Criteria Afwegingskader

In 'Aan het stuur, voor de regio' is een afwegingskader gebruikt waaraan verschillende mogelijke governance vormen zijn getoetst.⁸ Dit afwegingskader is samengesteld uit een zestal criteria, waar binnenin de criteria ook rekening wordt gehouden met uitvoeringskracht, dit wordt ook wel eens aangeduid als slagkracht of executiekracht.⁹ In het kort betreffen zijn de zes criteria:

- Triple helix: De actieve betrokkenheid van- en beleidsontwikkeling door markt, kennisinstellingen en de overheid in het governancemodel.
- Democratische inbedding: Mogelijkheid tot vaststelling kaders door volksvertegenwoordiging en de democratische controle van besteding van gelden (d.m.v. jaarrekening).
- Risicodeling: De mogelijkheid dat er door publieke en private partijen samen risicodragend geïnvesteerd kan worden, leidend tot een multiplier. Naast subsidiëring met cofinanciering, moeten ook instrumenten zoals achtergestelde leningen, aandelenparticipaties, garantiestelling, etc. mogelijk zijn (met op termijn een revolving funds).
- Betrokkenheid Rijk: De inhoudelijke en uitvoerende deelname van het Rijk.
- Functiescheiding: Betreft integriteit en een transparante belangenafweging, zuivere afwegingen moeten kunnen worden gemaakt tussen de rol van projectindieners en degene die de afweging maakt over een projectvoorstel.
- Stabiliteit: Borging van stabiliteit in een relatief politiek-neutrale context, dat op enige afstand van de waan van de dag staat en dat uitgaat van een lange-termijn programmering.

Zoals gezien kan worden in de onderstaande tabel, voldoet geen van de mogelijke enkelvoudige rechtsvormen aan het volledige afwegingskader. Hierdoor is in het rapport gekozen voor een gelaagd governance model, waarbij het Triple-Helix model het beste naar voren is gekomen. Dit model wordt in de volgende paragraaf nogmaals kort toegelicht.

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

Figuur 1 Het afwegingskader toegepast op enkelvoudige rechtsvormen. Uit Aan het stuur, voor de regio.

⁸ Ook is in het tweede rapport stilgestaan bij- en is uitgebreider behandeld ter inspiratie, de casussen Nationaal Programma Rotterdam-Zuid en Brainport.

⁹ Omdat 'Aan het stuur, voor de regio' de term uitvoeringskracht hanteert, hebben wij gekozen om deze term te blijven hanteren. Uitvoeringskracht is daarnaast ook gebaat bij 'zachte factoren' zoals onderling vertrouwen en kwaliteit van samenwerkingsrelaties.

3.2 Triple-Helix model



Figuur 2 Triple-Helix model uit Aan het stuur, voor de regio

Het Triple-Helix model is een gelaagd governance-model van rechtsvormen die in gezamenlijkheid voldoen aan de zes criteria van het afwegingskader. Binnen dit model zijn er ook keuzemogelijkheden, bijvoorbeeld met betrekking tot de wijze waarop (maatschappelijke) organisaties betrokken worden of hoe tussen betrokken spelers verantwoording wordt afgelegd. Het betreft een model met 3 lagen: GR-Stichting- Overheidsonderneming(en). Op het strategische niveau worden de economische visie en kaders vastgesteld door de GR, met daarin een bestuurlijke vertegenwoordiging. Onder de GR voert de Stichting de vastgestelde visie uit en toetst project- en programmavoorstellen (al dan niet met behulp van marktcommissies), regisseert en coördineert.

Het Stichtingsbestuur besluit over de toekenning van (publieke) gelden aan ingediende projecten/programma's en is daarmee verantwoordelijk voor besteding van het geld en de toetsing van programmakaders. De GR houdt toezicht op het stichtingsbestuur (bijvoorbeeld via een RvT/RvC). Op het operationele niveau ondersteunt de uitvoeringsorganisatie(s) de Stichting in de uitvoering van de verschillende baanbrekers¹⁰. Afhankelijk van het betreffende baanbrekerprogramma, maar onder de paraplu van de Stichting, ziet de organisatie op het operationele niveau er verschillend uit.

¹⁰ Dit is een interpretatie die lijkt zoals de situatie bij Brainport BV, maar er kan ook gekeken worden naar het – in opdracht – uit laten voeren van bepaalde programma's door derde partijen, zoals de NOM.

4. Tijdlijn & Uitvoering onderzoekscasus

4.1 Tijdlijn



Figuur 3 Tijdlijn besluitvorming met daarin de verschillende trajecten. De onderste lijn betreft het traject thematisch programma, de aftakking daarboven het traject baanbreker.

Om meer inzicht te krijgen in de baanbreker Fascinating, is er een tijdlijn opgesteld. Duidelijk wordt dat er een aantal – deels in tijd overlappende – trajecten zijn. De tijdlijn wordt hier in het kort beschreven in drie delen: 1) het voortraject van het innovatieprogramma, 2) het traject tot het besluit, uitvoering en uitbreiding/verbreding van het Fascinating-programma door de provincie en 3) het traject naar- en het besluit tot de baanbreker(s) en de periode sindsdien. Een uitgebreidere versie kan gevonden worden in de bijlage.

4.1.1 Voortraject Fascinating-programma (Traject thematisch programma)

Vanaf 2019 start ISPT (Institute for Sustainable Process Technology) met het schetsen van de contouren voor het Fascinating-programma waarvoor zij verschillende partijen bijeenbrengt in een consortium. Namens dit consortium dient het ISPT het programma - gericht op de eiwittransitie als motor voor het toekomstige landbouwsysteem - in bij de provincie Groningen. Voor de uitvoering van het programma wordt de stichting ISPT-AFT (AFT= Agri-Food Transition) opgericht. Bestuurlijke commitment volgt al snel na gesprekken met bestuurders en bedrijven. De provincie dient het open test- en innovatieprogramma Fascinating voor een aanvraag in bij het NPG, als onderdeel van het thematisch programma (2019-2024). Het thematisch programma biedt een kader om projecten op te beoordelen.

4.1.2 Besluit, uitvoering en uitbreiding/verbreding (Traject thematisch programma)

De provincie Groningen dient het Fascinating-programma, als onderdeel van het provinciale thematisch programma (2024), namens het ISPT in bij het NPG. Het Algemeen Bestuur van het Nationaal Programma Groningen keurt in december 2020 (op basis van advies van de onafhankelijke beoordelingscommissie) de aanvraag goed en stelt 10 miljoen euro beschikbaar aan de provincie ten behoeve van het Fascinating-programma. Uitvoering van het programma vindt plaats middels individuele projecten en vanwege de juridische verplichting om te toetsen op staatssteun, zullen projectvoorstellen binnen Fascinating individueel beoordeeld moeten worden door de provincie. Subsidie wordt beschikt per individueel project door het College van GS. De eerste projectvoorstellen worden vanaf april 2022 ingediend bij de provincie. In april 2021 wordt 800.000 euro subsidie beschikbaar gesteld voor de exploitatie van het innovatiecluster Fascinating.¹¹

Na een wijzigingsverzoek in 2023 door de provincie Groningen namens het ISPT, is er een additionele 4 miljoen euro beschikbaar gesteld voor Fascinating binnen het eerste thematisch programma. Omdat het programma Fascinating een looptijd heeft van drie jaar, wordt er op dit moment ook nagedacht over een verbreding/uitbreiding van Fascinating binnen het tweede provinciale thematisch programma (2024-2029)¹². Binnen het traject van het thematisch programma is de provincie de verantwoordelijke indiener en toetst NPG (op basis van advies van de beoordelingscommissie) of er voldaan wordt aan de NPG-programmakaders. In het traject van de baanbrekers, verandert de rol van het NPG.¹³

¹¹ Besluitenlijst GS Groningen, 6 april 2021.

¹² Vastgesteld door PS op 20 december 2023. Er wordt nu vooral gesproken over het 'provinciaal programma', in plaats van thematisch programma. Voor dit het rapport wordt de term (provinciale) thematisch programma toegepast.

¹³ Het NPG trekt de baanbrekers, maar opereert binnen het mandaat van de bestuursovereenkomst. Het bestuur heeft de baanbrekers geïnitieerd vanuit haar initiërende en adviserende rol.

In de gesprekken wordt aangegeven dat het soms voor de deelnemende partijen in Fascinating onduidelijk was waar zij terecht konden (NPG of de Provincie), wie waartoe besloot, met welk tijdsplan en met welke verwachtingen. Een extra complicatie is de dubbele rol van de provincie: naast dat zij - als verantwoordelijke voor het thematisch programma - indiener is van het innovatieprogramma, moet de Gedeputeerde Staten beschikken over subsidieaanvragen voor projectvoorstellen binnen het algemene Fascinating-programma waarvoor het NPG middelen heeft beschikt (de 10 miljoen euro). Naast de rol als indiener, heeft de provincie daarmee ook een 'mogelijk-makende' rol: als verantwoordelijke voor staatssteuntoetsing en toekenning van subsidies aan individuele projecten binnen het Fascinating-programma. Het gaat weliswaar om het thematisch programma van de provincie uit NPG-gelden, maar de geldstromen lopen conform bepalingen in de wet via de provincie. Daarnaast is er een onafhankelijke beoordelingscommissie binnen het NPG, die het programma en het wijzigingsverzoek beoordeelt. Tijdens het proces voor de additionele 4 miljoen euro is over deze rolverdeling ook onduidelijkheid. Een onderzoek naar executiekracht concludeert dat deze dubbele beoordelingspraktijk van individuele projecten heeft geleid tot vertraging en de wendbaarheid van het programma, terwijl de projecten onderdeel zijn van het - al eerder besloten - financieringsbesluit over het gehele Fascinating programma in 2020.¹⁴

4.1.3 Aanloop naar- en besluit tot de baanbrekers (Traject baanbrekers)

Tegelijkertijd wordt er sinds het voorjaar van 2022 - op instigatie van het NPG - ook nagedacht over het vergroten van de economische impact van verschillende programma's. Dit traject valt onder de verantwoordelijkheid van het NPG, waar het idee ontstond om de 'moonshot-ambitie' (later de baanbrekers) toe te passen, maar ook de provincie denkt na over projecten met een hoger ambitieniveau. Fascinating wordt in beide trajecten gezien als de 'voorbeeld-baanbreker' en een project dat hierbinnen zou kunnen vallen is het opzetten van/investering in een eiwitfabriek. Omdat tot een financiering van 3 jaar is besloten (t/m 2024) - en Fascinating een programma is voor 10 jaar - sloot het programma ook aan bij de baanbrekergedachte als een langjariger traject. Een eerste voorstel voor het baanbrekerprogramma wordt in het voorjaar van 2022 ingediend en een (aangepaste) businesscase wordt op dit moment afgerond.

4.2. Uitvoering¹⁵

4.2.1 Governancemodel Fascinating¹⁶

Het programma Fascinating wordt uitgevoerd door ISPT-AFT (Agrofood Transition), die in 2020 is opgericht door het Institute for Sustainable Process Technology (ISPT). ISPT beheert naast ISPT-AFT - als uitvoerder van het Fascinating-programma - meerdere innovatieclusters. De stichting ISPT-AFT wordt geleid door een directie.¹⁷ Deze heeft de dagelijkse leiding en neemt besluiten over - bij de provincie in te dienen - projectvoorstellen, aan de hand van adviezen door de Programmaraad. De Programmaraad - bestaande uit experts die worden benoemd door de RvT - beoordeelt de voorstellen o.b.v. de programma-criteria, waaronder de bijdrage aan het programmadoel en de mate van uniciteit en innovatie. Het advies van deze raad wordt in de regel gevolgd door de bestuurder, maar hier kan van afgeweken worden.

Hiernaast bestaat er een Raad van Toezicht, met daarin leden die de verschillende sectoren binnen het Fascinating-programma vertegenwoordigen, zoals bedrijven, kennisinstellingen, vertegenwoordiging van boeren (LTO Noord) en een regionale belangenorganisatie. Specifiek opgenomen in het reglement is de regel dat de RvT bestaat uit een meerderheid (de helft plus 1 lid) vanuit het bedrijfsleven.¹⁸ De RvT houdt toezicht op het bestuur/directie, het beleid, de begroting en de bedrijfsvoering, bewaakt de missie en doelstelling en adviseert deze over strategie en continuïteit.

Ook is er een Academic Advisory Board (AAB), waarvan de leden¹⁹ worden aangesteld door de RvT op voordracht van de directie van ISPT-AFT. Deze wetenschappelijke adviesraad adviseert de bestuurder over de inhoudelijke koers (signalering van relevante (inter)nationale ontwikkelingen), borgt de wetenschappelijke inbreng en zorgt voor inbedding van de universiteiten.

Ondersteunend en uitvoerend personeel wordt geleverd door de centrale stichting (Service-ISPT)²⁰, middels een service level agreement. Programmamanager, onder leiding van de bestuurder, hebben de verantwoordelijkheid voor de vertaling van de programmavisie naar uitvoering door het initiëren van projecten. Daarnaast zijn zij verantwoordelijk voor de uitvoering van projecten en het aansturen van projectleiders en zoeken zij onderling afstemming over de aansluiting/cross-overs tussen projecten. Ook bereiden zij de besluitvorming voor de Programmaraad voor. In hun taken worden zij ondersteund door een programmamanager, die wordt benoemd door een programmacommissie om op te treden als algemeen coördinator en manager van één van de programma's binnen Fascinating.²¹

¹⁴ E&E advies, Aletta Advies & Sociaal Planbureau Groningen (2023). *Onderzoek naar executiekracht: Nationaal Programma Groningen*. November 2023. De onafhankelijke beoordelingscommissie van het NPG keek naar de projecten als individuele - te beoordelen - zaken.

¹⁵ Een uitgebreide versie kan gevonden worden in de bijlage

¹⁶ Statuten Stichting ISPT-AFT & Fascinating Organogram en Invulling (2022).

¹⁷ Ook wel aangeduid als bestuur, welke bestaat uit twee personen: een technisch directeur en een medebestuurder.

¹⁸ Aangegeven wordt dat dit expliciet is opgenomen om te zorgen dat de private partijen het primaat en sturende rol behouden: als het bij andere partijen komt te liggen, zorgt dit voor minder bewegingsvrijheid voor het consortium.

¹⁹ Zij vertegenwoordigen voor het programma relevante wetenschappelijke disciplines: op dit moment zitten hierin experts op het gebied van o.a. food processing, voeding en gezondheid, ecologie en chemische technologie/bioprocessing.

²⁰ De verschillende stichtingen binnen het ISPT hebben elk hun eigen RvT, deze kunnen niet uit dezelfde personen bestaan.

²¹ Volgens het reglement vinden de gebundelde (onderzoeks)activiteiten plaats in opgezette programma's, met als doel de realisatie van de doelstelling van de Stichting m.b.v. een roadmap. Elk programma kan meerdere programmaliijnen omvatten, waarbij elk programmaliijn een programmacommissie heeft waarin vertegenwoordigers van de deelnemers aan de programmaliijn plaatsnemen. Nieuwe programma's kunnen door de directie worden opgezet en deze kan ook programma's opsplitsen.

4.2.2 Projecten & projectvoorstellen²²

De projecten van Fascinating worden uitgevoerd binnen de 4 geclusterde domeinen. Op dit moment zijn er 7 projecten afgerond en zijn er 11 beschikbaar²³, deze worden thans uitgevoerd. Voorbeelden hiervan betreffen het Agri-Food-Transition-Model (ATM), het project om regeneratief en renderend regionaal te kunnen boeren (3xR) en de verkenning naar de eiwitfabriek. Elk project heeft een projectraad, die bestaat uit vertegenwoordigers van de - hieraan deelnemende - partijen²⁴. Deze besluit over- en plant het project, adviseert het bestuur over rechten en plichten van nieuwe deelnemers aan het project en als een deelnemer zich wil terugtrekken.

Het proces dat een projectvoorstel doorloopt ziet er als volgt uit:

- Een projectvoorstel kan worden ingediend door een programmacommissie of één van de deelnemers hierbinnen;
- Het voorstel wordt doorgezet naar de programmadirecteur/-manager, zij toetsen het voorstel, brengen een verdieping aan en kijken of het in lijn is met het programma. Een kansrijk voorstel wordt uitgewerkt;
- Het volledig uitgewerkte voorstel gaat naar de Programmaraad, deze toetst het voorstel aan criteria (gebaseerd op de programmadoelstellingen). Eventueel wordt het voorstel uitgewerkt, waarbij de projectpartners machtigingen ondertekenen;
- De bestuurder van het ISPT-AFT neemt het besluit om het projectvoorstel in te dienen bij de provincie;
- De provincie Groningen voert een staatssteuntoets uit;
- De GS van de provincie Groningen besluit over de beschikking van subsidie voor het projectvoorstel.



Figuur 4 Proces projectvoorstel

²² Fascinating (2021) Organisatiestructuur Fascinating.

²³ O.b.v. interne documenten en Organisatiestructuur en beschrijving.

²⁴ ISPT-AFT (2021) Programma- en projectreglement ISPT-AFT: d.d. 03/12/2020, na wijziging d.d. 26/05/2021 en 20/09/2023.

²⁵ O.b.v. interne documenten.

²⁶ <https://fascinating-groningen.nl/>

4.2.3 Financiële stroom²⁵

De provincie Groningen is de subsidieverstrekker. Bij beschikking van een subsidie wordt deze verstrekt aan het ISPT-AFT. Bij opdrachten is het ISPT-AFT de ontvanger van de subsidie, als de opdrachtbevestiging er ligt dan worden er facturen gestuurd. Als de subsidie wordt doorgezet naar de partners, dan zijn zij de subsidieontvangers. De voorschotten worden naar hen doorgezet, waarbij 80% wordt verstrekt bij goedkeuring van het project en de finale 20% nadat het project is uitgevoerd en de projectuitvoering is vastgesteld en goedgekeurd. In de gesprekken wordt aangegeven dat de verhouding tussen subsidie en investeringen door het bedrijfsleven per project verschilt (en soms afhankelijk is van het soort project). De verhouding kan 50/50 zijn, maar ook bijvoorbeeld 25/75. Onderzoeksprojecten kunnen ook voor de volle 100% gesubsidieerd zijn.

4.2.4 Deelnemende partijen aan Fascinating

Zoals eerder benoemd werd in 2019 en 2020 een consortium - onder leiding van het ISPT - bijeengebracht voor het programma Fascinating. Deze zogenoemde 'founding fathers' zijn de vier grote landbouwcoöperaties (Agrifirm, Avebe, Cosun en Friesland-Campina), LTO Noord, het UMCG en de RUG. Op dit moment zijn er 19 deelnemende partijen binnen Fascinating.²⁶ Partijen worden toegelaten als deelnemers door de directie van het ISPT-AFT tot één of meerdere programma's binnen Fascinating, met het onderscheid tussen partnerbedrijven en partneronderzoekorganisaties.

5. Vergelijking governance

5.1 Criteria afwegingskader

Huidig Fascinating Programma		Geadviseerd Governancemodel (Triple-Helix model)	
Niveau	Criteria afwegingskader	Niveau	Criteria afwegingskader
Strategisch niveau: Provincie (/NPG)	- Democratische inbedding - Betrokkenheid Rijk - Functiescheiding	Strategisch niveau: Gemeenschappelijke Regeling	- Democratische inbedding - Betrokkenheid Rijk - Functiescheiding
Tactisch niveau: Provincie (/NPG) ISPT-AFT	- Triple helix - Stabiliteit - Uitvoeringskracht*	Tactisch niveau: Stichting	- Triple helix - Stabiliteit
Operationeel niveau: Stichting ISPT/ISPT-AFT	- Risicodeling	Uitvoerend niveau: Uitvoeringsorganisatie (NV/BV)	- Risicodeling

Tabel 1 De criteria van het afwegingskader uit 'Aan het stuur, voor de regio', het Triple-Helix model vergeleken met het bestaande governancemodel. Kneipunten zijn rood aangegeven.

5.1.1 Democratische inbedding

De democratische inbedding (vaststelling programma door de volksvertegenwoordiging enerzijds, democratische controle van besteding van gelden anderzijds) is in het programma Fascinating geregeld door de aansluiting op het thematisch programma van de provincie Groningen. Democratische inbedding wordt dan geregeld door de 'reguliere' verhoudingen tussen GS en PS.²⁷ In het geadviseerde, gelaagde, governancemodel is deze democratische inbedding geborgd doordat de regionale overheden (al dan niet met een vertegenwoordiger van de volksvertegenwoordiging) plaatsnemen in de GR.

5.1.2 Betrokkenheid Rijk

Logischerwijs is het Rijk niet betrokken (geweest) in de constructie van het programma Fascinating. Fascinating is opgezet, geïnitieerd en getrokken door ISPT(-AFT) en het bijbehorende consortium van partners, hierin speelde het Rijk geen rol. Het Rijk is overigens wel vertegenwoordigd in het NPG-bestuur, maar speelt geen rol in de uitvoering op programma-/projectniveau. In het geadviseerde, gelaagde, governancemodel is het Rijk betrokken met een vertegenwoordiging in de GR en, waar nodig, kan gebruikgemaakt worden van kennis en ervaring van EZK/LNV op tactisch en operationeel niveau (executiekraacht).²⁸

5.1.3 Functiescheiding:

Dit betreft de integriteit en een zuivere belangenafweging, operationeel gezien betekent dit een transparante functiescheiding tussen het opstellen van de programma kaders en de beoordeling van projectvoorstellen. Vanuit het ISPT-AFT is er sprake van een Programmaraad die beoordeelt en met een advies komt. Tegelijkertijd heeft de provincie, binnen het traject van het thematisch programma, zowel een rol in de opstelling van het thematisch programma, als in de toekenning van de subsidies voor de - daarin - ingediende projectvoorstellen (beschikkingen). Ook worden in het Triple-Helix model rollen en verantwoordelijkheden uit elkaar getrokken, zorgend voor een duidelijkere belegging per niveau.

5.1.4 Triple Helix

Dit criterium betreft de borging van andere partijen dan de overheid (maatschappelijke organisaties en bedrijven) zodat gezamenlijke investering tot stand kan komen; in het kader van Nij Begun wordt de rol van deze andere partijen bij de economische agenda ook benadrukt. In beide governance modellen is er sprake van de mogelijkheid van het betrekken van private en/of maatschappelijke partijen. Wel ligt in de governance van Fascinating – op operationeel niveau - de nadruk op private partijen, en nemen maatschappelijke partijen deel aan het NPG op strategisch en tactisch niveau. Dit uit zich onder andere in de specifiek opgenomen regel dat de meerderheid (50%+1) van de leden van de RvT moet bestaan uit vertegenwoordigers van de private partijen. In het Triple-Helix model is – op het tactische niveau - er in het stichtingsbestuur bestuur sprake van 1 lid als vertegenwoordiger namens de private partijen. In een marktcommissie kunnen er echter ook experts (al dan niet op persoonlijke titel) uit het bedrijfsleven plaatsnemen, maar met een adviserende, geen besluitvormende stem.

²⁷ Een ander voorbeeld is hoe de democratische inbedding binnen het NPG is geborgd door de vaststelling van het programmakader van het NPG door de provinciale staten en de gemeenteraden van het aardbevingsgebied.

²⁸ Zoals bijvoorbeeld wordt vermeld in Nij Begun, p.35: Vanuit EZK zal een apart team ingericht worden om innovatie, werkgelegenheid en economische ontwikkeling in de regio te stimuleren, door te ondersteunen in ontwikkeling, uitvoering en financiering. Ook wordt gesteld dat het Rijk "creatief zal meedenken om (indien nodig) de inzet van experimenteerruimtes te realiseren".

5.1.5 Stabiliteit

In het Triple-Helix model wordt stabiliteit ingebouwd doordat er het model voorziet in een in het strategische niveau een economisch strategische visie langjarig, voor de komende decennia, wordt bepaald, waaraan de stichting – op het tactische niveau - binnen de vastgestelde kaders uitvoering kan geven. Zo kan de stichting tot besluitvorming komen over de toekenning van gelden voor programma's en projecten op een afstand van de politiek en de waan van de dag. Binnen het huidige model wordt uitgegaan van minder langjarige economische programma's, afhankelijk van de zittingstermijn van colleges van GS, die onder invloed staan van het politieke klimaat. Binnen de onderzoekscasus van Fascinating is bijvoorbeeld landbouw een onderwerp van (veranderend) debat.

5.1.6 Uitvoeringskracht*

In het rapport 'Aan het stuur, voor de regio' werd uitvoeringskracht niet genoemd als een apart criterium in het afwegingskader, maar als een onderdeel van andere criteria die zich op de verschillende niveaus (strategisch, tactisch, operationeel) bevinden²⁹. Onder uitvoeringskracht kan ook slagkracht en executiekracht verstaan worden. In de huidige situatie zijn hier een aantal kanttekeningen bij te plaatsen. Zo spreken de conclusies uit het - onlangs uitgevoerde - onderzoek naar executiekracht en de eigen gesprekken zich uit over een tekort aan executiekracht. Een vertraging d.m.v. het eerdergenoemde politieke proces kan, zo wordt in de gesprekken genoemd, het proces vertragen waardoor men het commitment van bedrijven om te investeren verliest.³⁰ Daarnaast is de bestuurlijke complexiteit een punt van aandacht. Het op verschillende niveaus beleggen van rollen en taken (zoals dubbele aansturing en besluitvorming) zorgt voor een grotere slagkracht en versnelling in het proces. Dit laatste wordt uitgebreider behandeld in het volgende hoofdstuk.

5.1.7 Risicodeling

Dit criterium betreft de mogelijkheid dat (kapitaalkrachtige) bedrijven samen andere partners, zoals overheden, risicodragend kunnen investeren, hetgeen (mogelijk) leidt tot een multiplier. Maar een specifiek onderdeel waaraan het governancemodel moet voldoen is dat het niet alleen 1) opdrachten kan verlenen of 2) subsidies kan verstrekken, maar ook dat 3) cofinanciering tot stand kan komen d.m.v. achtergestelde leningen, aandelenparticipaties, garantiestellingen die - op termijn - kunnen leiden tot financiële opbrengsten (revolving funds). De provincie kan zelf participeren in publiek-private samenwerkingen (PPS), maar het NPG niet. De onderzoekscasus Fascinating kan – op operationeel niveau - met de stichtingsvorm ISPT-AFT wel voldoen aan de eerste twee vereisten, maar niet aan de derde: in een stichting kan namelijk niet op deze wijze geparticipeerd worden en is er geen gezamenlijke publiek-private investering mogelijk.³¹ De rechtsvormen besloten (of naamloze) vennootschap zou dan, tevens vanuit aansprakelijkheidsoverwegingen, aan te bevelen zijn. Al dan niet in de vorm van derde partijen, zoals de NOM.

²⁹ Zie ook Aan het stuur, voor de regio, hoofdstuk 3.3.

³⁰ Ook consensus en een cultuur van onderling vertrouwen worden gezien als onderdeel van uitvoeringskracht. In de gesprekken wordt ook gewezen op de noodzaak tot het vertrouwen in de andere partijen wanneer het gaat om het (vertraagd) bieden van commitment.

³¹ Een voorbeeld is Brainport Development BV, dat - als onafhankelijke economische ontwikkelingsmaatschappij van de Stichting Brainport - wel kan participeren. Aandeelhouders zijn de deelnemende overheden binnen Brainport.

5.2 Besluitvorming Governance

Niveau	Daadwerkelijk procesverloop volgens bestaand governancemodel (Besluitvorming)		Fictief procesverloop met het Triple-Helix model (Besluitvorming)
	Provincie/NPG	ISPT-AFT	
Strategisch	<p>Oprichting bestuursovereenkomst NPG door regionale overheden en de Rijksoverheid</p> <p>Besluit tot het thematisch programmaplan (kader) door de provincie (GS). NPG toetst of dit voldoet aan NPG-kader, PS stelt vast.</p>		<p>Oprichting van de Stichting door de GR.</p> <p>De GR stelt de economisch strategische visie vast. De precieze vormgeving van de scope van de GR en invulling hiervan moeten nog worden bepaald.</p>
Tactisch	<p>De provincie besluit tot het beschikbaar stellen van 10 miljoen euro (later +4 miljoen) voor het programma Fascinating, binnen het thematisch programma van de provincie en doet hiertoe een aanvraag bij het NPG.</p> <p>De middelen voor het Fascinating-programma worden bij Nationaal Programma Groningen aangevraagd, zij kent de middelen toe aan de provincie.</p> <p>De provincie is verantwoordelijke in het traject thematisch programma en besluit over de beschikking voor subsidies van projectvoorstellen binnen Fascinating</p>		<p>De stichting is (namens de GR) opdrachtgever, houdt toezicht op de uitvoering, toetst op programmakaders en besluit over toekenning van subsidies, verlenen van opdrachten, toekenning van middelen, etc.</p> <p>Zowel RvT als RvC mogelijk, in principe bestaat deze dan uit het DB GR. Met daarin geen private partijen, onder bepaalde voorwaarden kunnen maatschappelijke partijen deel uitmaken van het DB.</p> <p>Eventuele instelling van een Marktcommissie, welke qua rol/taken min of meer gelijk is aan de ISPT-AFT Programmaraad op. De Marktcommissie bevindt zich daarentegen op het tactische niveau.</p>

<p>Operationeel</p>		<p>ISPT initieert een programmavoorstel en richt hiervoor - t.b.v. de uitvoering - de Stichting ISPT-AFT op.</p> <p>Er is zowel een Programmaraad als Wetenschappelijke Adviesraad ingesteld.</p> <p>Instelling RvT (Klein, 5 leden, waarvan 50%+1 uit de private sector). Houdt toezicht op de stichting en de uitvoering.</p> <p>Betrekken van andere uitvoerende partijen (NOM/EBG/SNN) als deelnemer wanneer nodig/natuurlijk bij projecten.</p>	<p>Bij de uitvoering van programma's, andere uitvoerende partijen een integreren-/rol geven in de structuur wanneer nodig/logisch. Bijvoorbeeld in een opdrachtverlening aan de NOM.</p>
----------------------------	--	--	--

Tabel 2 Besluitvorming governance volgens het bestaande governance model versus het geadviseerde Triple-Helix model.

5.3 Uitvoering Governance

Niveau	Daadwerkelijk procesverloop volgens bestaand governancemodel (Uitvoering)		Fictief procesverloop met het Triple-Helix model (Uitvoering)
	Provincie/NPG	ISPT-AFT	
Strategisch	<p>De provincie stelt (de kaders van) het thematisch programma vast.</p> <p>Het NPG bestaat uit een groot AB: vertegenwoordigers regionale overheden (provincie en gemeenten), (Rijk) BZK & EZK en maatschappelijke partijen en bedrijfssectoren en een (relatief groot) DB met onafhankelijk voorzitter, overheden en maatschappelijke partijen.</p>		<p>De GR - met daarin vertegenwoordigers van de regionale overheden en het Rijk – is kaderstellend en stelt de regionale economische visie en strategische doelen vast.</p> <p>De GR (d.m.v. het DB, getrapd gevormd uit het AB) controleert de stichting. Het DB van de GR wordt in principe gevormd (getrapd) uit het AB, met daarin alleen overheden.</p> <p>Binnen de GR is de ruimte om (bestuurlijk) koppeling(en) te maken tussen de sociale en economische agenda.</p>
Tactisch	<p>Het programma Fascinatie sluit aan op het thematisch programma en ontvangt o.b.v. individuele projecten subsidie.</p> <p>De provincie controleert de Stichting ISPT-AFT niet zelf, dit doet de RvT van de stichting. Wel houdt de provincie toezicht op het niveau van beleidslijnen en toetst het op (juridische) kaders.</p> <p>De provincie kan opdrachten verlenen of bijvoorbeeld deelnemen in een BV.</p>	<p>Vanwege de Stichtingsvorm van het ISPT-AFT, kan alleen gekozen worden voor het instrument van subsidiëring: deze wordt verstrekt uit NPG-gelden, maar gaat via de provincie.</p>	<p>De Stichting voert de vastgestelde economische visie van de GR uit en besluit over ingediende programma- en projectvoorstellen. Ook kan zij een adviserende en initiërende rol hebben: bijvoorbeeld in het uitschrijven van in te dienen programma-voorstellen.</p> <p>De Stichting regisseert en coördineert regionale economische strategie/visievorming (& samenwerking).</p> <p>Kan opdrachten verlenen, subsidiëren en ook participeren d.m.v. uitvoeringsorganisaties(s) in de vorm van NV/BV. En doet dit in samenhang met de verschillende deelnemende partijen op afstand van de politiek.</p> <p>Het bestuur bestaat in ieder geval uit 4 leden (1 onafhankelijk voorzitter, 1 vertegenwoordiger per segment triple helix), maar er kan gekozen worden voor een groter bestuur.³²</p>

³² Zie ook de eerdere adviesrapporten "Aan het stuur, voor de regio" en "Naar méér dan de som der delen", waarin wordt gesproken over (de nadelen van) een groot bestuur. Dit is uiteindelijk een bestuurlijke keuze in de governance.

	<p>De onafhankelijke beoordeelingscommissie NPG toetst of een programma voldoet aan NPG-programmakaders</p> <p>Provincie toetst projectvoorstellen op staatssteun, maar kijkt ook naar de beleidskaders van het thematisch programma.</p> <p>College van GS, provincie Groningen, neemt besluiten over de beschikking voor een projectvoorstel.</p>	<p>Op het operationeel niveau besluit het bestuur van ISPT-AFT of projectvoorstellen ingediend worden voor behandeling door de provincie/NPG voor een beschikkingsbesluit.</p> <p>Voor dit besluit, beoordeelt de Programmaraad van het ISPT-AFT (bestaande uit experts) projectvoorstellen en adviseert het bestuur over dit besluit.</p>	<p>Het stichtingsbestuur besluit over programmavoorstellen en de beschikking van financiering voor een projectvoorstel (4 leden, waarvan 1 vertegenwoordiger kennisinstellingen en 1 private vertegenwoordiger).</p> <p>Een eventuele marktcommissie met experts (per onderwerp/programma) beoordeelt een projectvoorstel en adviseert het bestuur voor haar besluit.</p> <p>Juridische toetsing door uitvoeringsorganisatie, al dan niet ondersteund (bijvoorbeeld door EZK).</p>
Operationeel		<p>De Stichting ISPT-AFT stelt de visie en businesscase(s) op voor het programmavoorstel en voert het vastgestelde Fascinating-programma uit.</p> <p>Personeel ISPT-AFT via ISPT (d.m.v. Service Level Agreement).</p>	<p>De uitvoeringsorganisatie ondersteunt de stichting in de uitvoering van haar taken.</p> <p>De uitvoeringsorganisatie(s) kan/kunnen verschillende taken op zich nemen, maar dit is (nog) niet geëxpliciteerd.</p> <p>De uitvoeringsorganisatie, en daarmee het takenpakket, van het soort baanbreker/programma: begeleiden/ondersteunen van projecten, of ook samenbrengen partijen, opzetten van potentiële projecten, etc.³³</p> <p>Op operationeel niveau kunnen opdrachten verleend worden aan andere organisaties om bepaalde programma's uit te voeren</p> <p>Personeel vanuit eigen uitvoeringsorganisatie, eventueel geassisteerd door EZK en - waar van toepassing - andere partijen (NOM, EBG, etc.).</p>

Tabel 3 Uitvoering van de governance over de verschillende niveaus volgens het bestaande governance model versus het Triple-Helix model.

³³ In de eerste instantie wordt uitgegaan van 1 uitvoeringsorganisatie t.b.v. de uitvoering van de economische strategie en de – daaronder vallende – (baanbreker)programma's, maar in de uitvoering van bepaalde programma's kan ook gedacht worden aan de opdrachtverlening aan derden. Als uitvoeringsorganisatie zijn verschillende rollen mogelijk, zoals bij Brainport BV: projectleider, verbinder/onderhouder van samenwerkingen, belangenbehartiger van regionaal/algemeen belang, ondersteuner voor mkb start- en scale-ups, clustering van partijen en initiatieven, branding en promotie en beleidsvoorbereiding en strategische verkenningen. Zie ook het rapport "Aan het stuur voor de regio" (2023), hierin wordt de casus Brainport uitgebreid behandeld.

6. Aandachtspunten

6.1 Bestuurlijke Complexiteit

De huidige governance rondom Fascinating kent een relatief hoge mate van bestuurlijke complexiteit. Allereerst – specifiek voor Fascinating - vanwege haar oorspronkelijke status als onderdeel van het provinciale thematisch programma dat later uitgebreid is naar baanbrekerprogramma. Daar komt bij dat er op dit moment besluitvorming loopt over de opname van het programma Fascinating binnen het – in 20 december 2023 vastgestelde – tweede provinciale thematisch programma.

Naast mogelijke inhoudelijke verschillen, zijn deze verschillende trajecten slechts één onderdeel van de bestuurlijke complexiteit. Ten tweede is er - binnen de bestaande governance van het Fascinating-programma onder het provinciale thematisch programma – een overlap van verschillende rollen en verantwoordelijkheden. Zowel in onze gesprekken van dit onderzoek, als in de vorige, is dit ook door vele betrokkenen naar voren gebracht. De onderlinge onduidelijkheid over waar rollen en verantwoordelijkheden liggen, zorgt voor onderlinge spanning en vertraging. Ook zorgt dit voor onduidelijkheid naar de initiatiefnemers toe, over waar ze terecht kunnen met (financiële) vragen en toezeggingen. Deze complexiteit hindert dus de uitvoeringskracht en het onderlinge vertrouwen. In 'Aan het stuur, voor de regio' is hierover opgeschreven: *“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 bestuurlijke 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.”* Een heldere rolverdeling schept beter voorwaarden voor executiekracht, vertrouwen, en daarmee slagkracht.

Van belang is dus om de rollen/verantwoordelijkheden van de verschillende partijen te verduidelijken. Tot op heden zorgt deze complexe structuur van het NPG al voor onduidelijkheid en vertraging in het besluitvormings- en beoordelingsproces binnen het traject van het thematisch programma. Deze situatie kan blijven voortbestaan met het tweede provinciale thematisch programma (2024-2029) en de projecten daarbinnen, die mogelijk verbonden zijn aan-/voorbereidend zijn op de inhoud van het baanbrekerprogramma. Een voordeel kan zijn dat opname van Fascinating in het tweede thematisch programma ook de baanbreker Fascinating duidelijk positioneert in dit programma, met de bijbehorende route tot financiering. Tegelijkertijd blijft daarmee de kans aanwezig op bestuurlijke ruis, onduidelijkheid naar initiatiefnemers of op dat er zich situaties gaan voordoen zoals tijdens het wijzigingsvoorstel voor de additionele 4 miljoen euro en de onduidelijkheid over de rol van de onafhankelijke beoordelingscommissie. In het Triple-Helix model zijn de verschillende rollen en verantwoordelijkheden uit elkaar getrokken per niveau: De GR stelt de visie vast en is kaderstellend, de Stichting voert de visie uit en besluit over programma's en toekennen van gelden aan projecten en op het operationeel niveau worden programma(s) uitgevoerd.

Een vervolgvraag hierbij is welke gevolgen deze twee trajecten hebben voor de wijze waarop het Triple-Helix governancemodel, in dit scenario, wordt toegepast. Het valt voor te stellen dat in het scenario met de toepassing van het governancemodel op de onderzoekscasus, dat het baanbrekerprogramma Fascinating wordt geplaatst onder de GR-Stichting-Uitvoeringsorganisatie. Echter is ISPT(-AFT) initiator, aanjager en uitvoerder van het Fascinating en hiermee moet rekening gehouden worden. Ook voor de andere baanbrekers geldt dat zij - in meer of mindere mate - een lopend traject hebben met samenwerkende partijen binnen een bestaande governance situatie.

6.2 Borging maatschappelijk draagvlak

Het Triple-Helix model houdt voornamelijk weinig rekening met een rol voor maatschappelijke partijen en geen rekening met private partijen in het toezicht op de Stichting, hierin zijn echter wel keuzes mogelijk. Zo biedt een gemeenschappelijke regeling de mogelijkheid om externe leden (van buiten het AB) toe te voegen aan het DB.³⁵ Ook biedt het de mogelijkheid om inhoudelijke experts te laten plaatsnemen in de marktcommissies die de projectvoorstellen van (gewichtig) advies voorzien voor de besluitvorming in het bestuur.

De vraag is wel wat onder maatschappelijke partijen wordt verstaan, gaat dit over maatschappelijke partijen die een bepaalde sector vertegenwoordigen of ook regionale (burger)belangenorganisaties. En ook moet rekening gehouden worden met op welk niveau ze worden gewaarborgd: uiteindelijk betreft het governancemodel het onderwerp van economische investeringen. Het is goed voorstelbaar dat maatschappelijke partijen participeren in de visievorming en een kaderstellende positie hebben op het strategische niveau, terwijl het bijvoorbeeld minder logisch is om bepaalde maatschappelijke partijen een besluitvormende positie te geven op het tactische niveau over het toekennen van gelden/investeringen in individuele projecten.

6.3 Risicodragende investeringen en verantwoording

Zoals eerder beschreven was een belangrijke voorwaarde - waaraan het geadviseerde governance-model moest voldoen - de mogelijkheid tot cofinanciering in een publiek-private samenwerking: met andere middelen dan alleen subsidies (bijvoorbeeld achtergestelde leningen, aandelenparticipaties, etc.). Overheden kunnen alleen op deze wijze participeren met een NV of BV-constructie, de provincie kan bijvoorbeeld participeren in een PPS-constructie. In de huidige governance van het programma Fascinating is alleen het instrument van subsidie mogelijk, gezien de stichtingsvorm van ISPT-AFT. Een NV/BV maakt mogelijk dat bedrijven risicodragend kunnen investeren en dat daarop wordt toegezien.

³⁴ E&E advies, Aletta Advies & Sociaal Planbureau Groningen (2023). *Onderzoek naar executiekracht: Nationaal Programma Groningen*. November 2023.

³⁵ Voor zover deze externe bestuursleden niet de meerderheid vormen en het niet om de voorzitter gaat. (Aan het stuur, voor de regio, p.19). Er zijn ook andere smaken denkbaar om ook maatschappelijke organisaties een rol te geven binnen de verschillende lagen. Zo kunnen maatschappelijke organisaties deelnemen als extern lid in een GR, maar ook in een - hiertoe opgerichte - bestuurscommissie en kunnen maatschappelijke organisaties als aandeelhouder deelnemen in een BV/NV. Zie voor uitgebreidere uitleg ook 'Aan het stuur, voor de regio'.

De verantwoordingsstructuur over publieke gelden³⁶ is gekoppeld aan de vereisten voor de verschillende rechtsvormen binnen het governance-model: Namens de GR besluit het stichtingsbestuur tot toekenning van gelden aan-/investeringen in een project en legt hiervoor verantwoording af binnen de kaders van de statuten (bijvoorbeeld tegen een RvT/RvC). Op uitvoeringsniveau, mocht gekozen worden voor een BV/NV, dan legt het bestuur van de onderneming verantwoording af aan de aandeelhouders. Binnen het programma Fascinating legt het stichtingsbestuur van ISPT-AFT verantwoording af aan haar RvT. Op tactisch niveau leggen de Gedeputeerde Staten van de provincie, als besluitvormer over subsidiebeschikking van de projecten, verantwoording af aan de Provinciale Staten.

6.4 Toepasbaarheid governance binnen Transitie Landelijk Gebied

Een nevenvraag is de kwestie hoe Fascinating, met het nieuwe governance-model, past binnen de gebiedsplannen, in het bijzonder het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) van de provincie Groningen.³⁷ Hoe kan Fascinating, met de bijbehorende governance-structuur, bijdragen tot het bereiken van de doelen en opgaven binnen het NPLG? Deze inpassing blijkt nagenoeg naadloos te zijn: de provincie Groningen heeft in juni 2023 in het document 'Stand van zaken Transitie Landelijk Gebied'³⁸ onder meer het volgende gemeld:

"In ons koersdocument voor de omgevingsvisie 'Dit is Groningen' uit 2022 spreken we de ambitie uit toe te werken 'naar een toekomstbestendig, gezond en duurzaam ingericht landelijk gebied met een langjarig perspectief voor de aanwezige bedrijvigheid'. Een landelijk gebied dat een bijdrage levert aan een mooi Groningen met als belangrijk uitgangspunt ruimtelijke kwaliteit. Daarbij streven we naar een landelijk gebied:

- waar de diversiteit van onze landschappen herkenbaar is;
- met een stevig netwerk van verbonden natuurgebieden;
- dat veerkrachtig is en ingericht op het klimaat van de toekomst, met in ieder geval een robuust watersysteem dat zowel droogte als wateroverlast kan opvangen;
- waar de landbouw in de best passende vorm lang en duurzaam vooruit kan.

Richting geven aan een toekomstbestendige landbouw

We gaan samen met de omgeving verkennen hoe de verandering plaats gaat vinden naar een toekomstbestendig, gezond en duurzaam ingericht landelijk gebied met een langjarig perspectief voor de landbouw. Een landbouwsector die zich toelegt op het ontwikkelen en leveren van hoogwaardig voedsel, groene grondstoffen, maatschappelijke diensten (denk aan natuur- en landschapsbeheer, klimaat (CO₂-vastlegging) en water(berging)) en kennis en innovaties voor verduurzaming van landbouwsystemen en gezond voedsel."³⁹

Bovenstaande Groningse visie sluit naadloos aan op de vier uitgangspunten van Fascinating, zoals hiervoor in hoofdstuk 1 beschreven. Het te kiezen governance model is daarbij, ongeacht de verdere uitwerking daarvan, op geen enkele wijze van invloed op deze inhoudelijke aansluiting van Fascinating op de provinciale transitieplannen en de relevante omgevingsvisie. Met andere woorden: het governance-model staat de realisatie van een toekomstbestendig, gezond en duurzaam ingericht landelijk gebied in de provincie Groningen op geen enkele wijze in de weg. De voortgang en uitvoering van het NPLG-traject zal dan ook geen enkele hinder ondervinden van de meer complexere bestuurlijke inrichting.

6.5 Specifieke kenmerken Fascinating versus generieke baanbrekeraspecten

Een aandachtspunt in de vergelijking met andere baanbrekers betreft de grootte van deelnemende bedrijven. In Fascinating nemen, anders dan bij de andere baanbrekers, zeer grote bedrijven deel aan het programma. Grote bedrijven kunnen namelijk gemakkelijker - net als kennisinstellingen - tijd, geld en ruimte vrijmaken voor dit soort trajecten en haken gemakkelijker aan. Belangrijk om hierbij te noemen is dat de regionale economie, buiten Groningen en de Eemshaven, voor het grootste gedeelte bestaat uit het MKB.⁴⁰ De aanhaking van het MKB bij de grote, systeemveranderende, gedachte van de baanbrekers is andersoortig dan de baanbreker Fascinating. Ook speelt mee dat hoe groter het aantal betrokken spelers, hoe intensiever het relatiebeheer zal zijn.

Een tweede aandachtspunt is dat het programma Fascinating geïnitieerd is door het ISPT, die het consortium heeft opgesteld, namens hen het programma heeft ingediend, vanuit het ISPT-AFT het programma uitvoert en waarin de nadruk ligt op/het perspectief komt vanuit de private kant. Dit heeft, zoals eerder beschreven, ook gevolgen voor de governance. De scope van dit onderzoek richt zich niet op hoe deze verhouding ligt bij andere (type) baanbrekers, maar deze verhouding is wel iets om rekening mee te houden indien het initiatief komt van een andere speler of een consortium van spelers.

Daarnaast is in de publiek-private samenwerking is ook van belang dat beide partijen hetzelfde in hetzelfde tempo aangaan. Zo kan een vertraging van bestuurlijke commitment leiden tot verlies van (alreeds) commitment van het bedrijfsleven.

³⁶ Deelnemende private partijen zijn zelf verantwoordelijk voor hun private investering.

³⁷ Zie het document 'Stand van zaken Transitie Landelijk Gebied', te raadplegen via <https://www.provinciegroningen.nl/actueel/dossiers/stikstof/stand-van-zaken-transitie-landelijk-gebied/>, datum inzage 18 maart 2024.

³⁸ Zie voetnoot 37.

³⁹ Stand van Zaken Transitie Landelijk Gebied, Hoofdstuk 2.2.

⁴⁰ Dit is verschillende keren aan bod gekomen in verschillende gesprekken tijdens de vorige onderzoeken.

7. Conclusies

Aan de onderzoekers is gevraagd inzicht te bieden in - en lessen te trekken uit - de toepassing van het - in het rapport 'Aan het stuur, voor de regio' geadviseerde - Triple-Helix governancemodel op de onderzoekscasus Fascinating. Fascinating bestaat sinds 2020 als open test- en innovatieprogramma van 10 miljoen euro (waar later 4 miljoen extra voor is beschikbaar) - voor een periode van 3 jaar - en is onderdeel van het thematisch programma van de provincie Groningen. Deze hoofdvraag en de drie deelvragen zijn door het rapport heen beantwoord. De deelvragen waren:

- Hoe zijn de verantwoordelijkheden en rollen binnen de casus Fascinating verdeeld over de drie niveaus?: het strategische- (GR), het tactische- (Stichting) en het operationele niveau (uitvoeringsorganisatie/overheids-NV).
- Waar krijgen de zes criteria van het afwegingskader een plek in deze casus?
- Hoe toepasbaar is de onderzochte verdeling van bevoegdheden op de andere baanbrekers en waar zijn deze specifiek van toepassing op de onderzochte casus?

De beantwoording van deelvraag één laat zien dat de verantwoordelijkheden en rollen op verschillende niveaus aanwezig zijn en bij verschillende partijen, maar óók bij het lopende Fascinating-programma binnen het thematische programma én het toekomstige baanbrekerprogramma (de bestuurlijke complexiteit). Het uit elkaar trekken en plaatsing van rollen en verantwoordelijkheden in de verschillende niveaus van het Triple-Helix model biedt daarvoor een mogelijke oplossing, waarbij wel opgemerkt moet worden dat dit model tijd kost en ook afhankelijk is van een goede samenwerkingsrelatie. De beantwoording van deelvraag twee sluit hier ook op aan: zo bestaan er enkele knelpunten bij de toepassing van een aantal criteria van het afwegingskader op de huidige governance (bijvoorbeeld executiekracht, functiescheiding en risicodeling). Tenslotte zijn er - wat betreft deelvraag drie - een aantal elementen die specifiek zijn aan de baanbreker Fascinating (bijvoorbeeld de opzet van de governance, type aangesloten bedrijven), waarmee rekening moet worden gehouden wanneer gekeken wordt naar andere baanbrekers. De governance van de andere baanbrekers behoorde niet tot de scope van dit onderzoek.

Rondom Fascinating bestaat een bestuurlijke complexiteit, door de door elkaar lopende rollen en verantwoordelijkheden. Onder andere door de verschillende trajecten, zoals het besluit tot het instellen van de baanbreker(s) en een overlapping van rollen en verantwoordelijkheden, zoals de rol van de provincie als indiener van het Fascinating-programma en degene die beschikt over de toekenning van subsidies aan projectvoorstellen binnen dit programma. Deze complexiteit vertraagt het besluitvormings- en beoordelingsproces en vermindert daardoor de uitvoeringskracht (ook wel aan te duiden als slagkracht of executiekracht). Ook ontstaat daarmee druk op de kwaliteit van de samenwerkingsrelatie. Omdat er ook in de toekomst twee trajecten lijken te zijn met wellicht elk hun eigen governance - het baanbrekerprogramma en het tweede provinciale thematisch programma (2024-2029) – blijft dit een vraagstuk. Het valt aan te bevelen om in dat geval, in de koppeling van beide programma's, ook te kijken naar de governance. Ook is de toepassing van het governance model op Fascinating casus en andere - al lopende - baanbrekerprogramma's met (meer of minder) samenwerkende partijen in een bestaande governance situatie een operationeel vraagstuk. Graag willen wij – zoals ook wordt benadrukt in 'Aan het stuur, voor de regio' - benoemen dat het opzetten van een dussdanige governance structuur en het bouwen aan de gezamenlijke samenwerkingsrelatie tijd kost. Het opzetten van een Triple-Helix model is niet iets wat van één op andere dag gebeurt is.

In de vergelijking van de governance zijn er een aantal verschillen aan te duiden die wij van belang vinden om nogmaals te noemen. Allereerst bevinden partijen rondom Fascinating zich op verschillende niveaus, waar in het Triple-Helix model een apart construct is op elk niveau. Dit geldt met name voor het strategische en tactische niveau, waar de provincie Groningen (en voor de baanbreker het NPG) zich op beide niveaus bevindt: de provincie bepaalt het beleid onder het thematisch programma, waar Fascinating onderdeel van is. Het Rijk is in beide gevallen aanwezig op het strategische niveau, maar kan een rol spelen het verbeteren van de uitvoeringskracht door het inzetten van kennis en personeel zoals wordt genoemd in Nij Begun. De, al eerdergenoemde complexiteit, heeft gevolgen voor de criteria functiescheiding en uitvoeringskracht: er is onduidelijkheid over de verhoudingen en verantwoordelijkheden tussen de verschillende samenwerkingspartners binnen het NPG, maar ook naar mogelijke investerende partijen toe (zoals het geval bij Fascinating). Dit leidt tot onderlinge spanningen en vertraging.

Een tweede belangrijk verschil is dat voor het programma Fascinating (vanwege de stichtingsvorm) er (nog) geen mogelijkheid is om risicodragende investeringen te doen, anders dan subsidies, waardoor niet voldaan kan worden aan het criterium risicodeling. Wel is het zo dat de provincie zelf kan deelnemen in PPS-constructies, maar het NPG daarentegen niet. Met een stichtingsvorm zijn alleen subsidies mogelijk: voor andersoortige publiek-privaat risicodelende investeringen (zoals aandelen of leningen) is participatie in een NV of BV vereist. Een NV/BV maakt mogelijk dat bedrijven risicodragend kunnen investeren en dat daarop wordt toegezien.

Het derde punt betreft de ondersteunende organisatie voor de stichting in de uitvoering van het programma: het personeel dat het huidige Fascinating-programma en de - daarbij behorende - projecten ondersteunt valt onder een centrale stichting (ISPT-S, middels een service-level agreement), de juridische toets (en kennis) wordt gedaan door de provincie. In het Triple-Helix model zal dit binnen de uitvoeringsorganisatie zelf plaatsvinden, al dan niet ondersteund door anderen (bijvoorbeeld het ministerie van EZK, dat volgens maatregel 35.5 innovaties, werkgelegenheid en economische ontwikkeling uitvoerend, ontwikkelend en financierend zal ondersteunen en waarbij). Logischerwijs is het Rijk, gezien de context, niet betrokken bij de uitvoering van het programma Fascinating. Voor andere baanbrekers kan gelden dat bijvoorbeeld andere partijen (bijvoorbeeld de NOM) opdracht gegeven wordt om een (baanbreker) programma tot uitvoering te brengen.

Het vierde en laatste verschil om te noemen betreft het toezicht. Op het operationele niveau houdt een klein RvT toezicht op de stichting ISPT-AFT, bestaande uit 5 personen met een meerderheid van de private partijen. Er is verwevenheid op het tactische en strategische niveau, maar in beginsel houdt de provincie (beleidsmatig) toezicht en toetst projecten op thematisch programmakaders en het NPG toetst het programma aan de NPG-programmakaders. In het Triple-Helix model wordt toegezien op de – zich op het tactische niveau bevindende - stichting door de GR - mogelijk in RvT/RvC vorm - met daarin overheden. Al kunnen (onder bepaalde voorwaarden) maatschappelijke partijen wel toegevoegd worden aan het dagelijks bestuur van de GR. Hieraan gekoppeld is de verantwoordingsstructuur. Private partijen zijn verantwoordelijk voor het private deel van een investering, maar voor publieke gelden is dit gekoppeld aan de vereisten voor de verschillende rechtsvormen binnen het governancemodel: het stichtingsbestuur besluit over toekenning van gelden en het maken van investeringen en legt hierover verantwoording af bij de GR. De stichting zelf houdt toezicht op de - in haar uitvoerende taken - ondersteunende uitvoeringsorganisatie. De uitvoeringsorganisatie, als BV/NV, legt verantwoording af aan haar aandeelhouders.

8. Bijlagen

8.1 Geraadpleegde documenten

- Berg, van den C.F., Herweijer, M., de Greef, R. & de Wolff, C. (2023). *Aan het stuur, voor de regio: Governance-alternatieven voor het NPG binnen de Economische Agenda*. Oktober 2023.
- 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.
- E&E advies, Aletta Advies & Sociaal Planbureau Groningen (2023). *Onderzoek naar executiekracht: Nationaal Programma Groningen*. November 2023.
- Fascinating (2022). *Organisatie Fascinating: Organogram en invulling*.
- Fascinating. *Visiedocument Baanbreker Fascinating: de sleutel naar de voeding van de 21ste eeuw*.
<https://fascinating-groningen.nl/>, geraadpleegd maart 2024.
- ISPT-AFT (2021). *Financiële voorwaarden*.
- ISPT-AFT (2021) *Programma- en projectreglement ISPT-AFT: d.d. 03/12/2020, na wijziging d.d. 26/05/2021 en 20/09/2023*.
- ISPT-AFT (2022). *Reglement 2022-03-17*.
- ISPT-AFT (2021). *Statuten Stichting ISPT-AFT*.
- Ministerie van EZK (2023). *Nij begun: op weg naar erkenning, herstel en perspectief*. 25 april 2023.
- Nationaal Programma Groningen (2022). *Baanbrekers voor Groningen* (bijlage 11b).
- Nationaal Programma Groningen (2023). *Uitvraag vervolgpdracht Caspar van den Berg: uitwerking voorbeeldcasus*. December 2023.
- Nationaal Programma Groningen. *Vastgestelde besluitenlijsten Algemeen Bestuur Nationaal Programma Groningen*.
- Provincie Groningen (2021). *Besluitenlijst Gedeputeerde Staten*. 6 april 2021.
- Provincie Groningen (2023). *Transitie Landelijk Gebied: 'Stand-van-zaken' document*. 6 juni 2023
- Van der Veen, E. (2024, 7 maart). Frustratie loopt op bij boer over transitie landelijk gebied Groningen. 'Er is geen oog voor inzet boeren'. *Dagblad van het Noorden.nl*.

8.2 Tijdlijn

Om meer inzicht te krijgen in de baanbreker Fascinating, is er een tijdlijn opgesteld. Duidelijk wordt dat er een aantal – deels in tijd overlappende - trajecten zijn. De tijdlijn wordt hier beschreven in drie delen: het voortraject van het innovatieprogramma, het traject tot het besluit, uitvoering en uitbreiding/verbreding van het Fascinating-programma en het traject naar- en het besluit tot de baanbreker(s) en de periode sindsdien.

8.2.1. Voortraject Fascinating-programma (Traject thematisch programma)

In 2019 begint de stichting ISPT (Institute for Sustainable Process Technology) met het schetsen van de eerste contouren voor het Fascinating-programma. Hiervoor brengt zij verschillende partijen bijeen in een consortium. Deze bestaat uit de vier grote landbouwcoöperaties (Cosun, Avebe, Agrifirm, FrieslandCampina), het UMCG, de RUG en LTO-Noord. Als aanjager gaat het ISPT, namens dit consortium, richting de provincie Groningen voor een subsidieaanvraag via het NPG voor het Fascinating-programma, gericht op de eiwittransitie als motor voor het toekomstige landbouwsysteem. Voor de uitvoering van het programma richtte het ISPT op 10 november 2020⁴¹ de stichting ISPT-AFT (AFT= Agri-Food Transition) op. Al vrij snel wordt de link gelegd met het, toen in ontwikkeling zijnde, thematisch programma van de provincie en wordt er inhoudelijk gesproken met bestuurders en bedrijven.

Daarna volgt ook bestuurlijke commitment. Het thematisch programma biedt een kader om projecten op te beoordelen, dit kader is uitgewerkt in het plan Fascinating. In 2021 dient de provincie Groningen uiteindelijk het open test- en innovatieprogramma Fascinating - als onderdeel van het provinciale thematisch programma (2019-2024) - bij het NPG in.

8.2.2 Besluit, uitvoering en uitbreiding/verbreding (Traject thematisch programma)

In december 2020 besluit het Algemeen Bestuur van het Nationaal Programma Groningen tot het beschikbaar stellen van 10 miljoen euro aan het (toen nog geheten) project Fascinating, binnen het provinciale thematisch programma (2019-2024). Al snel wordt duidelijk dat, vanwege de juridische verplichting om te toetsen op staatssteun, projecten binnen Fascinating individueel moeten worden voorgedragen voor subsidiëring bij de provincie uit het - daartoe besloten - budget van 10 miljoen euro. In de periode daarna wordt de focus gelegd op het uitwerken van de verschillende projecten. De eerste projectvoorstellen worden ingediend bij de provincie vanaf 2022. In april 2021 besluit de Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen tot de subsidieverlening van 800.000 euro (onderdeel van de eerder besloten 10 miljoen euro) aan de stichting ISPT-AFT, voor de exploitatie van het innovatiecluster Fascinating.⁴²

⁴¹ ISPT-AFT (2021). *Statuten Stichting ISPT-AFT*.

⁴² Besluitenlijst GS Groningen, 6 april 2021.

Het open test- en innovatieprogramma Fascinating is onderdeel van het thematisch programma (2019-2024) van de provincie Groningen. Het programma Fascinating heeft een looptijd van 3 jaar, maar binnen de plannen voor het 2^e deel van provinciaal het thematisch programma (2024-2029)⁴³ wordt er momenteel ook nagedacht over de verbreding/uitbreiding van het innovatieprogramma Fascinating. Daarnaast is er medio 2023 door de provincie Groningen, namens het ISPT-AFT, een wijzigingsverzoek ingediend bij het NPG voor een additionele 4 miljoen euro voor Fascinating binnen het eerste thematisch programma. Binnen het traject van het thematisch programma is de provincie de verantwoordelijke en indiener en heeft het NPG slechts de rol om ingediende programma's en wijzigingen te toetsen aan het programmakader van het NPG. In het traject van de baanbrekers, verandert de rol van het NPG.⁴⁴

In de gesprekken wordt aangegeven dat het soms voor de deelnemende partijen in Fascinating onduidelijk was waar zij terecht konden (NPG of de Provincie), wie waartoe besloot, met welk tijdsplan en met welke verwachtingen. Dit wordt extra gecompliceerd doordat de provincie - naast dat zij als verantwoordelijke voor het thematisch programma indiener is van het innovatieprogramma - ook een extra rol heeft. Doordat de Gedeputeerde Staten moeten beschikken over subsidieaanvragen voor ingediende projectvoorstellen binnen Fascinating, heeft de provincie ook een 'mogelijkmakende' rol en is zij verantwoordelijk voor staatssteuntoetsing. Het gaat weliswaar om het thematisch programma van de provincie uit NPG-gelden, maar de geldstromen lopen conform bepalingen in de wet⁴⁵ via de provincie. Daarnaast is er een onafhankelijke beoordelingscommissie binnen het NPG, die het programma en het wijzigingsverzoek beoordeelt. Tijdens het proces voor de additionele 4 miljoen euro is hierover ook onduidelijkheid. Een onderzoek naar executiekracht concludeert dat deze dubbele beoordelingspraktijk van individuele projecten heeft geleid tot vertraging en de wendbaarheid van het programma, terwijl de projecten onderdeel zijn van het - al eerder besloten - financieringsbesluit over het gehele Fascinating programma in 2020.⁴⁶

8.2.3 Aanloop naar- en besluit tot de baanbrekers (Traject baanbrekers)

Tegelijkertijd wordt er sinds het voorjaar van 2022 - op instigatie van het bestuur van het NPG - ook nagedacht over het vergroten van de economische impact van verschillende programma's. Dit traject valt onder de verantwoordelijkheid van het NPG-bestuur, waar het idee ontstond om de 'moonshot-ambitie' (later de baanbrekers) toe te passen. Fascinating wordt gezien als de 'voorbeeld-baanbreker' en een project dat hierbinnen zou kunnen vallen is het opzetten van/investering in een eiwitfabriek.

Omdat tot een financiering van 3 jaar is besloten (t/m 2024) - en Fascinating een programma is voor 10 jaar -, sloot het programma ook aan bij deze gedachte. Een eerste voorstel voor het baanbrekerprogramma wordt in het voorjaar van 2022 ingediend en een (aangepaste) businesscase wordt op dit moment afgerond.

In de tijd hiertussen zijn er terugkoppelmomenten, voordat het definitieve besluit is genomen om de baanbrekers in te stellen. Ook vinden er op twee momenten, op initiatief van ISPT-AFT, gesprekken plaats waarin de onafhankelijke voorzitter van het NPG sprak met de CEO's van de landbouwcoöperaties over de schaa sprong van het programma. Op 4 april 2022 was er een presentatie over de moonshots/baanbrekers in de vergadering van het Algemeen Bestuur van het NPG en op 6 februari 2023 werd het besluit genomen om de vijf baanbrekers in te stellen⁴⁷. In de periode hiertussen worden bij verschillende DB- en AB vergaderingen verdere stappen gezet en verschillende adviezen en ambtelijke documenten besproken. Het ISPT-AFT is nu in de afrondingsfase van de businesscase.

8.3 Uitvoering

8.3.1 Governancemodel Fascinating⁴⁸

Het Institute for Sustainable Process Technology bestaat sinds 2005 en beheert meerdere innovatieclusters, waarvan de stichting ISPT-AFT (Agrofood Transition) er één is. ISPT-AFT is opgericht in november 2020 ten behoeve van de uitvoering van de uitgangspunten van het programma Fascinating. De stichting wordt geleid door een directie/bestuur.⁴⁹ Deze heeft de dagelijkse leiding en neemt besluiten over in te dienen projectvoorstellen, aan de hand van adviezen door de Programmaraad. De Programmaraad beoordeelt de voorstellen o.b.v. een aantal criteria, waaronder de bijdrage aan het programmadoel en de mate van uniciteit en innovatie. Deze raad bestaat uit maximaal 7 leden, die benoemd worden door de Raad van Toezicht op basis van hun expertise en op persoonlijke titel. Op dit moment zijn dit vertegenwoordigers van de 'founding fathers' van het programma (de 4 grote landbouwcoöperaties en LTO), die op termijn worden vervangen door volledig onafhankelijke leden, d.m.v. een roulatieschema⁵⁰. De directeur-bestuurder is voorzitter van de Programmaraad. Het advies van deze raad wordt in de praktijk vaak gevolgd door de bestuurder, maar hier kan van afgeweken worden.

⁴³ Deze is vastgesteld op 20 december 2023 door PS

⁴⁴ Officieel kan een opdracht zich bedienen van instrumenten zoals een aanbesteding en een contract. De subsidie is in Nederland een publiekrechtelijk instrument.

⁴⁵ Het NPG is slechts een bestuursovereenkomst en heeft geen rechtspersoonlijkheid, daarom kan er geen geld worden doorgezet vanuit het Rijk.

⁴⁶ E&E advies, Aletta Advies & Sociaal Planbureau Groningen (2023). *Onderzoek naar executiekracht: Nationaal Programma Groningen. November 2023*. De onafhankelijke beoordelingscommissie van het NPG keek naar de projecten als individuele - te beoordelen - zaken.

⁴⁷ Dit is nog geen besluit tot het toekennen van gelden aan een baanbrekerprogramma/businesscase.

⁴⁸ Statuten Stichting ISPT-AFT & Fascinating Organogram en Invulling (2022).

⁴⁹ Deze bestaat uit twee personen: een technisch directeur en een medebestuurder.

⁵⁰ In de gesprekken wordt genoemd dat het lastig is om geheel onafhankelijke leden te vinden die sterk in het vakgebied zitten. Een gevolg is dat men dan snel terecht komt bij gepensioneerde experts, terwijl men op zoek is naar experts die kennis hebben van innovatie/vernieuwing.

De stichting heeft een RvT, de leden hiervan worden benoemd door zittende leden met een termijn van 4 jaar (aftredende leden zijn herbenoembaar voor één extra termijn). Zij hebben een bestuurlijke achtergrond en vertegenwoordigen de verschillende sectoren binnen het Fascinating-programma.⁵¹ Specifiek opgenomen in het reglement is de regel dat de RvT bestaat uit een meerderheid (de helft plus 1 lid) vanuit het bedrijfsleven⁵². De RvT houdt toezicht op het bestuur/directie, het beleid, de begroting en de bedrijfsvoering en bewaakt de missie en doelstelling. Tenslotte adviseert deze over strategie en continuïteit.

Ook is er een Academic Advisory Board (AAB), waarvan de leden worden aangesteld door de RvT op voordracht van de bestuurder⁵³ voor een periode van 4 jaar (herbenoembaar voor maximaal 1 extra periode). Deze wetenschappelijke adviesraad adviseert de bestuurder over de inhoudelijke koers (signalering van relevante (inter) nationale ontwikkelingen), borgen de wetenschappelijke inbreng en zorgt voor inbedding van de universiteiten. De leden hebben daarmee ook een ambassadeursrol binnen hun netwerk.

Een centrale stichting (Service-ISPT)⁵⁴ levert het ondersteunende en uitvoerende personeel voor het programma (middels een service level agreement) dat nodig is voor de ondersteuning en begeleiding van projecten. Hierbij hebben de programmadirecteuren, onder leiding van de bestuurder, de verantwoordelijkheid voor de vertaling van de programmavisie naar uitvoering door het initiëren van projecten. Ook zijn zij verantwoordelijk voor de uitvoering van projecten en het aansturen van projectleiders en zoeken zij onderling afstemming over de aansluiting/cross-overs tussen projecten. Ook bereiden zij de besluitvorming voor de Programmaraad voor. In hun taken worden zij ondersteund door een programmamanager, die wordt benoemd door een programmacommissie om op te treden als algemeen coördinator en manager van één van de programma's binnen Fascinating.⁵⁵

8.3.2 Projecten & projectvoorstellen⁵⁶

De projecten van Fascinating worden uitgevoerd binnen de 4 geclusterde domeinen. Op dit moment zijn er 7 projecten afgerond en zijn er 11 beschikbaar⁵⁷, deze worden thans uitgevoerd. Voorbeelden hiervan betreffen het Agri-Food-Transition-Model (ATM), het project om regeneratief en renderend regionaal te kunnen boeren (3xR) en de verkenning naar de eiwitfabriek. Elk project heeft een projectraad, die bestaat uit vertegenwoordigers van de - hieraan deelnemende - partijen⁵⁸. Deze besluit over- en plant het project, adviseert het bestuur over rechten en plichten van nieuwe deelnemers aan het project en als een deelnemer zich wil terugtrekken. Over deze twee besluiten is er (schriftelijk) consensus nodig tussen de contractpartijen (deelnemers in het project).

Het proces dat een projectvoorstel doorloopt ziet er als volgt uit: Een nieuw idee of project wordt voorgesteld, dit kan ingediend worden door een programmacommissie of één van de deelnemers hierbinnen. Dit wordt doorgezet naar de desbetreffende programmadirecteur en de programmamanager. Zij toetsen met de collega programmadirecteuren het voorstel aan de inhoudelijke doelstelling, brengen een verdieping aan in het projectidee en kijken naar de mogelijkheden en houden overleg met partners of het voorstel in lijn is met het programma. Als het voorstel kansrijk is, wordt dit uitgewerkt aan de hand van een format. Als de inhoud hiervan - samen met het betreffende consortium en het budget - volledig is, gaat dit naar de Programmaraad. Die toetst het voorstel aan de hand van criteria (welke zijn gebaseerd op de programmadoelstellingen).

Het advies wordt eventueel verder uitgewerkt aan de hand van de criteria, waarbij de projectpartners machtigingen ondertekenen. Het definitieve projectplan wordt, samen met het advies en de machtigingen, voorgelegd aan de bestuurder, die het besluit neemt. Het projectvoorstel gaat naar de Provincie Groningen, die een staatssteuntoets uitvoert. Vervolgens wordt het voorstel goed- of afgekeurd door Gedeputeerde Staten. Nadat deze de beschikking heeft verleend, kan het project van start gaan.

8.3.3 Financiële stroom⁵⁸

De provincie Groningen is de subsidieverstrekker. Bij beschikking van een subsidie wordt deze verstrekt aan het ISPT-AFT. Bij opdrachten is het ISPT-AFT de ontvanger van de subsidie, als de opdrachtbevestiging er ligt dan worden er facturen gestuurd. Als de subsidie wordt doorgezet naar de partners, dan zijn zij de subsidieontvangers. De voorschotten worden naar hen doorgezet, waarbij 80% wordt verstrekt bij goedkeuring van het project en de finale 20% nadat het project is uitgevoerd en de projectuitvoering is vastgesteld en goedgekeurd. In de gesprekken wordt aangegeven dat de verhouding tussen subsidie en investeringen door het bedrijfsleven per project verschilt (en soms afhankelijk is van het soort project). De verhouding kan 50/50 zijn, maar ook bijvoorbeeld 25/75. Onderzoeksprojecten kunnen ook voor de volle 100% gesubsidieerd zijn.

⁵¹ Voedsel, landbouw, industrie, onderzoek, MKB en een vertegenwoordiger die binding heeft met een belangenorganisatie uit de regio.

⁵² Aangegeven wordt dat dit expliciet is opgenomen om te zorgen dat de private partijen het primaat en sturende rol behouden: als het bij andere partijen komt te liggen, zorgt dit voor minder bewegingsvrijheid voor het consortium.

⁵³ Zij vertegenwoordigen voor het programma relevante wetenschappelijke disciplines: op dit moment zitten hierin experts op het gebied van o.a. food processing, voeding en gezondheid, ecologie en chemische technologie/bioprocessing.

⁵⁴ De verschillende stichtingen binnen het ISPT hebben elk hun eigen RvT, deze kunnen niet uit dezelfde personen bestaan.

⁵⁵ Volgens het reglement vinden de gebundelde (onderzoeks)activiteiten plaats in opgezette programma's, met als doel de realisatie van de doelstelling van de Stichting m.b.v. een roadmap. Elk programma kan meerdere programmalijnen omvatten, waarbij elk programmalijn een programmacommissie heeft waarin vertegenwoordigers van de deelnemers aan de programmalijn plaatsnemen. Nieuwe programma's kunnen door de directie worden opgezet en deze kan ook programma's opsplitsen.

⁵⁶ Fascinating (2021) Organisatiestructuur Fascinating.

⁵⁷ O.b.v. interne documenten en Organisatiestructuur en beschrijving.

⁵⁸ ISPT-AFT (2021) *Programma- en projectreglement ISPT-AFT: d.d. 03/12/2020, na wijziging d.d. 26/05/2021 en 20/09/2023.*

⁵⁹ O.b.v. interne documenten.

8.3.4 Deelnemende partijen aan Fascinating

Zoals eerder benoemd werd in 2019 en 2020 een consortium - onder leiding van het ISPT - bijeengebracht voor het programma Fascinating. Deze zogenoemde 'founding fathers' zijn de vier grote landbouwcoöperaties (Agrifirm, Avebe, Cosun en FrieslandCampina), LTO Noord, het UMCG en de RUG. Op dit moment zijn er 19 deelnemende partijen binnen Fascinating, naast deze founding fathers en het ISPT zijn dit:⁶⁰

- Vreugdenhil
- NOM
- Gebiedscoöperatie Zuid- en Oost Groningen
- Rabobank
- Van Hall/Larenstein
- InvestNL
- Gasunie
- SPNA
- WUR
- Maastricht University
- NIZO
- Provincie Groningen

Partijen kunnen als deelnemers worden toegelaten binnen het programma door de directie van het ISPT-AFT op grond van een deelnamebrief.⁶¹ Onderscheid wordt gemaakt tussen partnerbedrijven en partneronderzoekorganisaties. Een partneronderneming kan toetreden tot één of meerdere programma's, het aantal is afhankelijk van de financiële bijdrage. Een partneronderzoekorganisatie treedt toe tot een programma wanneer deze een aanmerkelijke bijdrage levert aan de hieraan gelieerde activiteiten. Het bestuur bepaalt de minimale duur van de deelname van een partneronderneming, de minimale financiële bijdrage en het minimumaantal partnerondernemingen voor een programma. Partijen nemen deel aan een project middels een deelnamebrief (eventueel ook een projectovereenkomst). Nieuwe deelnemers kunnen toegelaten worden. Contributie en inzet van uren en overige kosten is afhankelijk van de grootte en aard van de deelnemende partij (bij de laatste twee afhankelijk van de subsidieregels).^{62 63}

8.4 Gesprekspartners

Naam	Functie
Tjeerd Jongsmā	Directeur, ISPT & Medebestuurder, ISPT-AFT
Frank Mennega	Beleidsmedewerker, Provincie Groningen
Ko Munneke	Beleidsmedewerker Landbouw, Provincie Groningen
Jan Sikkema	Directeur, ISPT-AFT

8.5 Onderzoeksteam

Prof. dr. C. F. (Caspar) van den Berg is hoogleraar Bestuurskunde aan de Faculteit 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 onderzoeklijnen 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 2021 ook lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). Van den Berg is sinds 2022 lid van de Eerste Kamer.

Prof. dr. J.W.A. (Jeroen) Rheinfeld is sinds 2020 bijzonder hoogleraar agrarisch recht aan de faculteit der Rechtsgeleerdheid van de RUG sinds 2018 als vennoot verbonden aan het Instituut voor Agrarisch Recht te Wageningen. Hij is als adviseur en docent gespecialiseerd in de registergoedpraktijk en specifiek in het agrarisch recht. Tevens is hij sinds 2018 als vennoot aan FBN Juristen te Amsterdam verbonden. Ook is hij redactielid van het Tijdschrift voor Agrarisch Recht, het Land- en Tuinbouw Bulletin en de Notarisklerk en is hij vaste medewerker van de FBN-redactie. Hij studeerde Notarieel Recht aan de Radboud Universiteit en fiscaal recht aan de Tilburg University. Jeroen is in 2014 gepromoveerd aan de Radboud Universiteit Nijmegen op een proefschrift over kavelruil. Hij is aan deze universiteit tevens werkzaam als universitair docent en verzorgt daar sinds 2011 de colleges agrarisch recht. Sinds 2004 publiceert hij regelmatig in (agro-)juridische vakbladen en geeft hij cursussen op een breed civiel, fiscaal en notarieel vlak.

C. (Corwin) de Wolff, MSc studeerde bestuurskunde aan de Universiteit Twente en is thans als onderzoeksmedewerker verbonden aan de Faculteit Campus Fryslân, department Global and Local Governance.

⁶⁰ <https://fascinating-groningen.nl/>

⁶¹ ISPT-AFT (2022). *Reglement 2022-03-17*.

⁶² ISPT-AFT (2021). Financiële voorwaarden.

⁶³ Deze privaatrechtelijke constructie vertoont enige overeenkomsten met Brainport. Echter nemen in deze constructie overheden niet deel aan de stichting, dit zijn ondernemers en onderzoekers. De overheden zitten aan de opdrachtverlenende en subsidiegevende kant.

