

**Nadere informatie op presentatie zoals die op 1 december 2025 aan het regioberaad is gegeven.**

## **1. Samenvatting**

De colleges en dagelijks besturen van de regionale overheden richten een openbaar lichaam op door het treffen van de GR. Het algemeen bestuur van het openbaar lichaam richt de stichting op.

Het openbaar lichaam en de stichting moeten de **doelen** in de Economische Agenda concretiseren en realiseren. Dat moet – met de realisatie van de Sociale Agenda – leiden tot het verbeteren van de brede welvaart in de regio. Het betreft een publiek belang en het verdelen van publieke middelen. Democratische legitimatie is dan ook randvoorwaardelijk.

Het **openbaar lichaam vormt de basis** voor de constructie. Het algemeen bestuur stelt de kaders vast en verdeelt de middelen die haar ter beschikking zijn gesteld. Leden van het algemeen bestuur leggen verantwoording af aan het college of volksvertegenwoordiging van de betreffende deelnemer. Het dagelijks bestuur is in beginsel uitvoerend en legt verantwoording af aan het algemeen bestuur. Middelen worden gealloceerd op basis van meerjarig uitvoeringsplannen en jaarplannen. Er is sprake van accountantscontrole etc.

**De stichting** is nodig voor de inhoudelijke expertise om de doelen te realiseren. De stichting zorgt voor de bundeling van deskundigheid en draagvlak van overheid, bedrijfsleven en kennisinstellingen. De stichting adviseert, bereidt voor en voert in opdracht of onder mandaat van het openbaar lichaam uit. De stichting maakt in ieder geval voorstellen voor het meerjarig uitvoeringsplan, het uitvoeringsprogramma regio en het jaarplan. Dit wordt vastgelegd in de statuten van de stichting.

Het openbaar lichaam kan **de uitvoering** van de Economische Agenda opdragen of mandateren aan de stichting of andere instanties. De uitvoering moet passen binnen de uitvoeringsprogramma's, meerjarenplannen, jaarplannen en alle andere door het openbaar lichaam opgelegde voorwaarden. Dit wordt vastgelegd in de statuten van de stichting, in de opdrachtverlening of in de mandateringsregeling.

Een belangrijke rol is weggelegd voor de portefeuillehouders Economische zaken. Zij zijn bij de regionale overheden een belangrijk aanspreekpunt voor de volksvertegenwoordiging. De portefeuillehouders vormen een **adviescommissie** aan het algemeen bestuur en adviseren over het vaststellen van het meerjarig uitvoeringsplan en het jaarplan. Dit ligt vast in de gemeenschappelijke regeling.

In deze constructie zijn openbaar lichaam, stichting en adviescommissie verbonden door hetzelfde doel: het uitvoeren van de Economische Agenda, het bieden van economische perspectief in de regio. De stichting moet daarvoor ruimte en vertrouwen krijgen en dat vertrouwen ook waarmaken. Het openbaar lichaam en de adviescommissie hebben geduld nodig, vertrouwen in de expertise van de stichting en moeten een mate van afstand betrachten.

## **2. De vastgestelde uitvoeringsstructuur**

De Economische Agenda is op 10 juni 2025 door de regionale overheden en op 13 juni 2025

door de Ministerraad vastgesteld. De regionale overheden zijn de colleges van de gemeenten in Groningen en van de gemeenten Tynaarlo, Noordenveld en Aa en Hunze, gedeputeerde staten van de provincie Groningen en de dagelijks besturen van de waterschappen Noorderzijlvest en Hunze en Aa's.

De Economische Agenda bevat ook een voorstel voor de uitvoeringsstructuur.<sup>1</sup> Met het vaststellen van de Economische Agenda staat dus ook vast dat er een openbaar lichaam (GR) met een daaraan gekoppelde stichting komt. De regionale overheden zijn deelnemer van het openbaar lichaam.

De GR wordt getroffen om de doelen uit de Economische Agenda te realiseren. Hiermee hebben de regionale overheden een belang aan zich getrokken.

De deelnemers brengen geen reguliere taken naar het openbaar lichaam, maar spannen zich in om de belofte van het kabinet van economisch perspectief voor de regio in te lossen. Uit de context, Nij Begun en de Groningenwet volgt dat dit primair de verantwoordelijkheid is van het kabinet. Het is een bijzondere situatie met een bijzondere aanleiding.

Deze bijzondere situatie heeft tot gevolg dat geen beroep wordt gedaan op reguliere wettelijke taken (dése wettelijke taak brengen we in) of op historie (zo werken we altijd, dit document hebben we vaker vastgesteld of deze procedure al eerder doorlopen, we kennen de stichting).

Een openbaar lichaam wordt opgericht door een GR te treffen. Het is de zwaarste samenwerkingsvorm op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Kenmerkend aan een openbaar lichaam is dat het rechtspersoonlijkheid heeft: het openbaar lichaam kan deelnemen aan het rechtsverkeer. Verder heeft het openbaar lichaam een bestuur dat bevoegd is besluiten te nemen.

De uitvoeringsstructuur moet zo snel mogelijk 'staan'. Het Rijk stelt op basis van een jaarplan jaarlijks middelen beschikbaar voor de economische ontwikkeling van de regio; deze middelen moeten zo snel mogelijk worden ingezet voor de economische ontwikkeling. Dat maakt het tijdpad relatief kort. Het is de bedoeling dat volksvertegenwoordigingen vóór de gemeenteraadsverkiezingen op 18 maart 2026 hebben besloten of zij zienswijzen indienen op de ontwerp-GR.

### **3. Concretiseren van de Economische Agenda**

Een belangrijke taak voor het openbaar lichaam wordt het concretiseren van de Economische Agenda. Dit hoofdstuk geeft achtergrond en uitleg.

#### **3.1 Achtergrond**

De hoofdconclusie van de parlementaire enquêtecommissie in 'Groningers boven gas' is dat de belangen van Groningers structureel zijn genegeerd. Nederland heeft een ereschuld en het kabinet moet dat inlossen.<sup>2</sup> In de kabinetsreactie 'Nij begun – op weg naar erkenning,

---

<sup>1</sup> Hoofdstuk 7.1 van de Economische Agenda.

<sup>2</sup> Het rapport is op 24 februari 2023 gepubliceerd. Voor het rapport zie [Rapport parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#).

herstel en perspectief' (Nij Begun) erkent het kabinet dat het een ereschuld moet inlossen en presenteert het 50 maatregelen die het kabinet daarom neemt.<sup>3</sup>

Maatregel 35 Nij Begun is gericht op het bieden van economisch perspectief voor Groningen en Noord-Drenthe en is een reactie op de aanbeveling van de enquêtecommissie om Groningen netjes achter te laten als de gaswinning in Groningen stopt.<sup>4</sup> Daartoe komt er een Economische Agenda dat de doelen bevat die in dertig jaar gerealiseerd moeten zijn en stelt het kabinet éénmalig € 250 miljoen en vanaf 2026 gedurende dertig jaar € 100 miljoen per jaar beschikbaar.

De Economische Agenda heeft als hoofddoelen:

1. Toekomstbestendige economie in een gezonde en aantrekkelijke leefomgeving;
2. Verdienvermogen regio en ondernemerschap;
3. Talent: ontwikkelen, benutten, behouden;
4. Kennis uit de regio verzilveren;
5. Regionaal zelfbewustzijn en imago.

De Economische Agenda schetst het inzetten van een instrumentenmix om de doelen te realiseren en bepaalt dat er thematische en generieke investeringen worden gedaan, op welke onderwerpen, onder welke voorwaarden en wanneer niet wordt geïnvesteerd.

#### Economische Agenda: waar wel en niet in wordt geïnvesteerd

##### Generieke investeringen:

1. onderwijs, kennis en arbeidsmarkt
2. ruimte voor bedrijvigheid
3. digitalisering
4. profilering

##### Thematische investeringen:

1. duurzame energie
2. gezondheid
3. landbouw
4. industrie
5. Vrijtijdseconomie

##### Maar niet:<sup>5</sup>

1. enkelvoudige onderwijshuisvesting
2. ontwikkeling van bedrijventerreinen
3. commerciële datacenters
4. eenmalige of individuele campagnes

##### Maar niet:

1. energie of bedrijfsleven buiten de regio
2. reguliere zorg of wettelijke taken gemeenten
3. primaire landbouw en individuele bedrijfsvoering, inrichten natuur(gebieden) of taken Rijk
4. single-stakeholdersinitiatieven zonder aansluiting bij de regio of zonder aantoonbaar schonere of duurzamere productie
5. single-stakeholdersinitiatieven, structurele exploitatie beheer en onderhoud of begrotingstekorten

<sup>3</sup> Kamerbrief van 25 april 2023, [Kamerbrief over Nij begun: op weg naar erkenning, herstel en perspectief](#) | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl.

<sup>4</sup> Zie bijlage 4 van Nij Begun: Overzicht van maatregelen in relatie tot de aanbevelingen van de enquêtecommissie.

<sup>5</sup> Deze samenvatting is ontleend aan de Economische Agenda; de investeringen en de uitzonderingen moeten nader uitgewerkt worden.

### Voorwaarden<sup>6</sup>

Om de doelen te bereiken investeert de Economische Agenda:

- in economische projecten, initiatieven en programma's die de gezondheid, duurzaamheid en de ruimtelijke kwaliteit bevorderen
- in samenwerkingen, projecten, initiatieven en programma's die ervoor zorgen dat het geld hier verdiend wordt
- alleen in samenwerkingen met regionale partijen
- in initiatieven, projecten en programma's die ervoor zorgen dat kennis aan bedrijfsleven wordt gekoppeld en andersom
- in de internationale positie van de regio

### 3.2 De concretisering van de Economische Agenda

De Economische Agenda bevat op hoofdlijnen doelen die in 2055 gerealiseerd moeten zijn. Er is een concretisering nodig en een verdeling van taken en bevoegdheden.

De **Economische Agenda** is door de regionale overheden en de Ministerraad vastgesteld.

De Economische Agenda wordt elke vijf jaar geconcretiseerd in het **meerjarig uitvoeringsplan**. Het plan betreft de inhoudelijke concretisering van de Economische Agenda. De stichting doet in samenwerking met betrokken partijen een voorstel voor het plan. Het algemeen bestuur van het openbaar lichaam en het kabinet stellen dit plan vast.

De minister moet de zorgplicht brede welvaart formeel concretiseren in het **uitvoeringsprogramma Rijk**. Dit programma bevat de inhoudelijke concretisering, het hiervoor genoemde meerjarig uitvoeringsplan, aangevuld met randvoorwaarden en de verdeling van taken en bevoegdheden. Het uitvoeringsprogramma Rijk is de basis voor de SvGND en de verantwoording van het kabinet aan de Tweede Kamer.

De minister van BZK vraagt de regionale overheden ook om de inspanning die zij doen voor de uitvoering van de economische agenda vast te leggen. Zo ontstaat vooraf een verdeling van taken en bevoegdheden. Dit is het **uitvoeringsprogramma regio** dat door het algemeen bestuur van het openbaar lichaam wordt vastgesteld.

Uit het meerjarig uitvoeringsplan, in combinatie met de uitvoeringsprogramma's, blijkt wie welke onderdelen uitvoert. Voor zover de stichting (onderdelen van) het meerjarig uitvoeringsplan moet uitvoeren, geeft het dagelijks bestuur de stichting daartoe een opdracht.

De stichting maakt een voorstel voor een **jaarplan** en legt dat voor aan het algemeen bestuur. Het algemeen bestuur stelt het jaarplan vast. De stichting of een andere entiteit voert (onderdelen van) het jaarplan uit in opdracht of onder mandaat van het dagelijks bestuur.

### Uitleg bij de concretisering - totstandkomingsgeschiedenis

De **Economische Agenda** vloeit voort uit de ereschuld die *het kabinet* moet inlossen en valt onder de zorgplicht van *de betrokken ministers*. Het kabinet heeft in Nij Begun resultaten beloofd, zowel inhoudelijk als financieel.

---

<sup>6</sup> De randvoorwaarden zijn opgenomen in hoofdstuk 6.1 van de Economische Agenda.

Daarbij waren echter twee zaken ook duidelijk: 1) het kabinet gaat niet zelfstandig bepalen wat de ontwikkeling in de regio moet zijn en werkt daarom samen met de regionale overheden bij het bepalen van de inhoud van de Economische Agenda en 2) de Economische Agenda zelf zal nader uitgewerkt moeten worden.

*“Het behalen van deze doelstellingen vraagt een gezamenlijke inzet van meerdere partijen. Zonder gemeenten en maatschappelijke partijen geen sociaal herstel, zonder bedrijven geen economische groei.”<sup>7</sup>*

De zorgplicht van de minister(s) wordt daarom uitgewerkt in het **uitvoeringsprogramma Rijk**.<sup>8</sup>

De regionale overheden hebben in hun consultatiereactie op het wetsvoorstel naar voren gebracht dat in de wet een resultaatsverplichting voor het kabinet moet worden vastgesteld. Uit het consultatieverslag blijkt dat het kabinet geen resultaatsverplichting wil vastleggen, maar dat het kabinet in het vijfjaarlijkse uitvoeringsprogramma Rijk de zorgplichten zal concretiseren.

*“Het voorstel voor het opnemen van juridische resultaatsverplichtingen is niet overgenomen, omdat het kabinet voor zijn eigen bijdrage verantwoordelijkheid neemt, maar geen verplichtingen kan aangaan voor de inzet van andere partijen (zoals decentrale overheden) die noodzakelijk zijn voor het realiseren van doelen op het gebied van brede welvaart en verduurzaming.*

*Dat neemt niet weg dat dit wetsvoorstel het kabinet wel verplicht om de zorgplichten voor brede welvaart en verduurzaming in Groningen en Noord-Drenthe te concretiseren. Het wetsvoorstel verplicht de bewindspersoon om ten minste iedere vijf jaar in het uitvoeringsprogramma Rijk (voorheen: uitvoeringsplan) de tussentijdse doelen, streefwaarden, randvoorwaarden en de voorgenomen maatregelen voor brede welvaart en verduurzaming vast te leggen, en met de Staat van Groningen hierover jaarlijks verantwoording af te leggen aan het parlement. Naar aanleiding van de reacties uit de internetconsultatie is in het derde lid van het voorgestelde artikel 13s toegevoegd dat – indien de Staat van Groningen, danwel het gevoerde overleg met decentrale overheden, daartoe aanleiding geeft – het kabinet in de reactie op de Staat van Groningen moet aangeven welke maatregelen de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna ‘de minister’) en de ministers die het aangaan nemen om de streefwaarden en doelen uit het uitvoeringsprogramma van het Rijk te bereiken”.*

*“De precisering van het begrip brede welvaart zal worden gegeven in het uitvoeringsprogramma Rijk.”<sup>9</sup>*

De regionale overheden hebben in hun consultatiereactie op het wetsvoorstel

---

<sup>7</sup> Zie de Toelichting op de consultatieversie van de Groningenwet, vindbaar op [Overheid.nl](https://overheid.nl) | [Consultatie Wet uitvoering maatregelen parlementaire enquête aardgaswinning Groningen](#).

<sup>8</sup> Artikel 13q in het wetsvoorstel Groningenwet, zie ook het kader in deze paragraaf.

<sup>9</sup> Zie voor het consultatieverslag [Overheid.nl](https://overheid.nl) | [Consultatie Wet uitvoering maatregelen parlementaire enquête aardgaswinning Groningen](#).

Groningenwet aangegeven dat de ontwikkeling van brede welvaart verschillen binnen en tussen gemeenten niet moet verdiepen en er niet toe moet leiden dat goede resultaten slechte resultaten maskeren. In het consultatieverslag is aangegeven dat het wetsvoorstel wordt aangepast zodat onderscheid mogelijk is.

*“Deze reacties zijn verwerkt door in artikel 13q een derde lid in te voegen, waarin wordt voorgesteld dat in het uitvoeringsprogramma Rijk zo nodig onderscheid kan worden gemaakt in de streefwaarden, doelen en maatregelen ten aanzien van individuele gemeenten of delen daarvan als het gaat om brede welvaart en verduurzaming.”*

Het uitvoeringsprogramma Rijk bevat dus een concretisering van de Economische Agenda, waarbij zo nodig onderscheid kan worden gemaakt naar (delen van een) gemeente en van de doelen uit de Economische Agenda. Wanneer daartoe aanleiding is neemt het kabinet maatregelen op in **de kabinetsreactie op de SvGND** om ervoor te zorgen dat het uitvoeringsprogramma Rijk uitgevoerd kan worden: maatregelen om de maatregelen te realiseren.

De regionale overheden wezen er in hun consultatiereactie ook op dat het wetsvoorstel lijkt te worstelen met de verantwoordelijkheid van de bevoegde minister, andere ministers en derden. In het consultatieverslag wordt hierop ingegaan. De regionale overheden moeten op verzoek van de minister van BZK vastleggen welke inspanningen zij verrichten.

*“Om die reden is verduidelijkt dat de zorgplichten voor brede welvaart en verduurzaming weliswaar op de bevoegde minister rusten, maar dat de taken die uit deze zorgplichten voortvloeien in samenwerking met derden worden uitgevoerd. Om meer duidelijkheid te creëren over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de verschillende overheden, is in de memorie van toelichting toegevoegd dat de minister de decentrale overheden zal verzoeken om de inspanningen die zij doen in verband met de uitvoering van de sociale en economische agenda's (en daarmee de brede welvaartsontwikkeling) en de verduurzamingsaanpak ook vast te leggen.”*

De Economische Agenda wordt dus gepreciseerd in het uitvoeringsprogramma Rijk, maar vraagt vervolgens nog duidelijkheid over wie welke inspanningen verricht. Of anders gezegd: welke partij waarvoor verantwoordelijk kan worden gehouden. Het wetsvoorstel gaat uit van een 'verdeling van taken en verantwoordelijkheden' waarbij de regio zelf vastlegt welke inspanningen het zal verrichten. Het document waarin de regionale overheden hun inspanningen vastleggen wordt **uitvoeringsprogramma regio** genoemd.

Voor de tekst van het wetsvoorstel, zie bijlage 1.

Uit de Economische Agenda volgt hoe Rijk, regionale overheden, bedrijfsleven en kennisinstellingen tot de uitvoeringsprogramma's komen, namelijk door samen eerst een **meerjarig uitvoeringsplan** op te stellen.<sup>10</sup>

*“De hier genoemde thema's werken we in 2025 met ondernemers, kennisinstellingen en*

---

<sup>10</sup> Hoofdstuk 10 Economische Agenda. In de Economische Agenda wordt het meerjarig uitvoeringsplan ook wel uitvoeringsplan of meerjarenprogramma genoemd.

overheden uit in een eerste uitvoeringsplan.”

*“Het uitvoeringsplan wordt in de toekomst herijkt onder leiding van de stichting in de uitvoeringsstructuur. Het openbaar lichaam neemt vervolgens besluiten over deze meerjarenprogramma's.”<sup>11</sup>*

### 3.2.1 Meerjarig uitvoeringsplan en jaarplan

Zoals hiervoor uiteengezet wordt de Economische Agenda elke vijf jaar geconcretiseerd in het meerjarig uitvoeringsplan: de inhoudelijke concretisering van de Economische Agenda. De stichting doet in samenwerking met betrokken partijen een voorstel voor het plan. Het algemeen bestuur van het openbaar lichaam en het kabinet stellen dit plan vast.

Het meerjarig uitvoeringsplan dient als:

- 1) basis voor de verdere uitwerking in jaarplannen;
- 2) onderbouwing van de opdrachten van het openbaar lichaam aan de stichting;
- 3) basis voor het uitvoeringsprogramma Rijk (concretisering naar maatregelen);
- 4) basis voor het uitvoeringsprogramma regio.

Het uitvoeringsprogramma Rijk is het meerjarig uitvoeringsplan aangevuld met een verdeling van taken en bevoegdheden en randvoorwaarden. Dat is de basis voor de monitor en op basis daarvan de verantwoording van het kabinet aan de Tweede Kamer.

### Weergave cyclus Staat van Groningen en Noord-Drenthe



De stichting werkt het meerjarig uitvoeringsplan uit in voorstellen voor jaarplannen. Het algemeen bestuur stelt de jaarplannen vast.

<sup>11</sup> Hoofdstuk 10 Economische Agenda.

#### 4. De verhouding tussen het openbaar lichaam en de stichting

De Wgr maakt het mogelijk dat het algemeen bestuur van een openbaar lichaam een stichting opricht. Inhoudelijke voorwaarde is dat het 'in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang'. Procedurele voorwaarden zijn dat in de GR de bevoegdheid moet zijn opgenomen en dat volksvertegenwoordigingen wensen en bedenkingen kunnen indienen over een ontwerpbesluit.<sup>12</sup>

De constructie van een openbaar lichaam met een daaraan gekoppelde stichting is geadviseerd door Berenschot.<sup>13</sup> Dit advies is overgenomen in de Economische Agenda.

##### Advies Berenschot

Het advies van Berenschot om een openbaar lichaam op te richten met een daaraan gekoppelde stichting voor de uitvoering van de Economische Agenda is overgenomen in de Economische Agenda.

Berenschot adviseert een openbaar lichaam dat gaat over de inhoudelijke kaders (het 'wat'). Voor de besluitvorming over het 'hoe' inclusief de toekenning van middelen aan specifieke programma's en projecten moeten de keuzes niet alleen door de overheid, maar ook door het bedrijfsleven en kennisinstellingen worden gemaakt. Dat kan als adviesorgaan van het openbaar lichaam of als stichting. *"Voor de eerste variant is op basis van onze verkenning te weinig draagvlak. Bedrijfsleven en kennisinstellingen geven aan volwaardig aan tafel te willen zitten. Een groot deel van de decentrale overheden vindt dit ook van belang."*

Het advies is dat het stichtingsbestuur in al haar handelen binnen de politiek gestelde kaders blijft, de doelen uit de Economische Agenda uitwerkt in uitvoeringsplannen, een afwegingskader opstelt waaraan initiatieven moeten voldoen om in aanmerking te komen voor financiering en middelen toekent. Het algemeen bestuur van het openbaar lichaam keurt de uitvoeringsplannen en het afwegingskader goed.

---

<sup>12</sup> Artikel 31 Wgr.

<sup>13</sup> [Bijlage-Advies-Berenschot-Verkenning-en-advies-economische-agenda.pdf](#).

Om de Economische Agenda tot een succes te maken is expertise nodig op het gebied van economische ontwikkelingen. Het gaat echter om publiek belang en de verdeling van publieke middelen. Waar ligt het zwaartepunt en wie doet wat?

#### 4.1 De stichting: zwaartepunt expertise

Niet alleen de expertise van de overheden is nodig, maar ook volwaardig en gelijkwaardig van bedrijfsleven en kennisinstellingen. Dat kan alleen door een private constructie te creëren, in dit geval een stichting. Daarmee is ook een mate van onafhankelijkheid gegeven. De expertise wordt vergaard en omgezet in voorstellen op afstand van de politiek-bestuurlijke besluitvorming. Het draait in de stichting om de expertise.

De stichting werkt echter niet solistisch, maar met alle partijen die van belang zijn. Dat zijn ook de regionale overheden, het openbaar lichaam en de betrokken ministeries.

De stichting werkt alleen ter uitvoering van de Economische Agenda en alleen in opdracht of mandaat van het openbaar lichaam.

#### **Onderwerpen voor de stichting**

*Als deze doelen in 2055 gerealiseerd moeten zijn, wat er is dan nodig aan subdoelen en maatregelen? Wanneer zijn we geslaagd? Als we deze ontwikkeling stimuleren, past dat dan in de doelen van de Economische Agenda? Welk instrument is het meest geschikt om het doel te bereiken? Aan welke criteria moet een uitvoerder voldoen? Welke voorwaarden moeten we stellen?*

De stichting **maakt een voorstel voor het meerjarig uitvoeringsplan en legt dit ter besluitvorming voor aan het algemeen bestuur van het openbaar lichaam**. Het meerjarig uitvoeringsplan moet ook een voorstel voor de benodigde financiering bevatten.

Om een voorstel voor het uitvoeringsplan te maken, moet de stichting

- markt- en beleidsontwikkelingen monitoren
- bedrijfsleven, kennisinstellingen, overheden, jongeren en maatschappelijke organisaties betrekken.

Het algemeen bestuur en het kabinet stellen het meerjarig uitvoeringsplan vast. Het algemeen bestuur vraagt eerst advies van de adviescommissie van portefeuillehouders economie.

De stichting **voert (onderdelen van) het meerjarig uitvoeringsplan uit voor zover het daartoe de opdracht krijgt**. Het dagelijks bestuur kan de stichting de opdracht geven om het meerjarig uitvoeringsplan of onderdelen daarvan uit te voeren (na vaststelling en verdeling van taken en verantwoordelijkheden).

Dat betekent in ieder geval dat de stichting het meerjarig uitvoeringsplan verder concretiseert naar **jaarplannen**. De jaarplannen worden vastgesteld door het algemeen bestuur van het openbaar lichaam.

De stichting **jaagt de ontwikkeling aan**: coalities smeden, financieringsknelpunten inventariseren en voorstellen doen om die op te lossen, kennis ontwikkelen en benutten.

De stichting doet **voorstellen voor de instrumenten(mix)**: welke (mix) van financieringsinstrumenten het best ingezet kan worden, welke voorwaarden daarbij gesteld moeten worden, voorstellen voor subsidieregelingen of fondsen, enz. Indien de stichting dat gewenst vindt, kan de stichting **voorstellen doen voor het oprichten van of deelnemen in** een private organisatie. Het openbaar lichaam besluit daarover.

De stichting kan, als daarvoor mandaat is verleend door het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, besluiten tot **subsidieverstrekking, beheer en besteding van middelen** die aan de stichting beschikbaar zijn gesteld of derden de opdracht hiertoe geven.

De stichting kan, als daarvoor de opdracht wordt gegeven, **aanvullende middelen verkrijgen**, zoals verkrijgen van privaat kapitaal, Europese fondsen, enz.

De stichting moet zich **verantwoorden** over de uitvoering van de jaarplannen en het meerjarig uitvoeringsplan. Het jaarverslag bevat financiële en beleidsmatige verantwoording, verantwoording over de bedrijfsvoering en over doelmatigheid en rechtmatigheid. De stichting **levert gegevens ten behoeve van de (cyclus in het kader van de) Staat van Groningen en Noord-Drenthe**.

De stichting **adviseert** het algemeen bestuur van het openbaar lichaam gevraagd en ongevraagd.

De stichting is **werkgever** voor het eigen personeel.

#### 4.2 Het openbaar lichaam: zwaartepunt besluitvorming

De expertise van de stichting wordt ingezet om de Economische Agenda uit te voeren. De Economische Agenda is er voor het *publiek belang* waarvoor *publieke middelen* worden ingezet. Het kabinet heeft een ereschuld, moet daarom economisch perspectief bieden en de regionale overheden zijn bereid hierin verantwoordelijkheid te nemen. De regionale inzet betekent daarom ook verantwoording afleggen over de uitvoering van de Economische Agenda en de besteding van middelen.

Bij het openbaar lichaam draait het daarom om de besluitvorming. Het gaat om besluitvorming over de concretisering van de Economische Agenda en over de verdeling van middelen en over afwegingskaders daarvoor.

De stichting adviseert, bereidt voor en voert in opdracht of onder mandaat van het openbaar lichaam uit. Het openbaar lichaam besluit. Het meerjarig uitvoeringsplan en het jaarplan worden voor advies voorgelegd aan de adviescommissie van portefeuillehouders. In een goed werkend systeem, zijn de portefeuillehouders al betrokken bij het

**Geen reguliere taken in de GR**  
Dit openbaar lichaam dient een bijzonder doel en (raakt misschien wel, maar) betreft geen reguliere taken. Reguliere taken en het maken van beleid blijven bij de deelnemers zelf. 'Beleid' is in deze GR dan ook geen reguliere taak van volksvertegenwoordigingen, maar een concretisering van de Economische Agenda waar de colleges en dagelijks besturen een rol in hebben. Wanneer de concretisering het beleid van gemeenten raakt, bijvoorbeeld wanneer een omgevingsplan gewijzigd moet worden, is dit een reguliere taak van de gemeente.

voorstel van de stichting. De stichting moet namelijk met alle betrokken partijen samenwerken en daarmee afstemmen.

Het openbaar lichaam krijgt **algemene (of standaard)bevoegdheden**. Het bestuur van het openbaar lichaam krijgt een aantal standaardbevoegdheden die volgen uit de Wgr. Zo is het dagelijks bestuur op grond van de Wgr bevoegd om regels te stellen voor de ambtelijke organisatie en is het algemeen bestuur bevoegd om de begroting van het openbaar lichaam vast te stellen.

Overeenkomstig hoofdstuk 7.1 van de Economische Agenda krijgt het openbaar lichaam de bevoegdheid om een **stichting op te richten**. Raden, provinciale staten en algemeen besturen krijgen het ontwerpbesluit en kunnen daarop wensen en bedenkingen indienen.<sup>14</sup>

Een belangrijke taak voor het openbaar lichaam is het **vaststellen van meerjarig uitvoeringsplan** en het **uitvoeringsprogramma regio**. De stichting maakt een voorstel voor het meerjarig uitvoeringsplan en adviseert daarbij ook wat voor partij geschikt is om een maatregel of een onderdeel daarvan (bijvoorbeeld een subsidieregeling) uit te voeren of aan welke criteria een partij moet voldoen.

Het openbaar lichaam is **opdrachtgever van de stichting of verleent de stichting mandaat**.<sup>15</sup> Het meerjarig uitvoeringsplan is – na vaststelling daarvoor door het algemeen bestuur – de opdracht aan de stichting voor zover de stichting belast wordt met de uitvoering. De stichting voert het meerjarig uitvoeringsplan niet per definitie als geheel uit. Het kan namelijk ook zijn dat het openbaar lichaam zelf een taak uitvoert, zoals het opstellen en vaststellen van een subsidieregeling. De opdracht of het mandaat zien dus op de onderdelen waar de stichting ‘iets mee moet’. Mandaat kan, ook in een concreet geval, ingetrokken worden of samengaan met instructies waar de stichting zich aan moet houden. Het bestuur van het openbaar lichaam blijft daarmee verantwoordelijk voor de genomen beslissingen.

De stichting mag alleen binnen de vastgestelde kaders middelen toewijzen en moet daarover verantwoording afleggen aan het openbaar lichaam.

Het openbaar lichaam **voert zelf taken uit** ter uitvoering van de Economische Agenda. Het gaat in ieder geval om het **vaststellen van algemeen verbindende voorschriften**. Bijvoorbeeld het vaststellen van een subsidieregeling. Deze bevoegdheid kan niet worden overgedragen aan de stichting. Het kan ook zijn dat het openbaar lichaam andere taken uitvoert, bijvoorbeeld het uitvoeren van een subsidieregeling (aanvragen beoordelen en subsidies verlenen) of het adviseren over staatssteun.

Het openbaar lichaam kan **adviescommissies instellen**. Er komt in ieder geval een adviescommissie bestaande uit portefeuillehouders Economie van de deelnemers.

Het openbaar lichaam is **werkgever** voor het eigen personeel.

---

<sup>14</sup> Dit is voorgeschreven in de Wgr.

<sup>15</sup> Mandaat zoals bedoeld in hoofdstuk 10 van de Awb; het kan ook gaan om machtiging (feitelijke handelingen) of volmacht (voor privaatrechtelijke rechtshandelingen).

### **4.3 De verdeling van middelen**

De verdeling van middelen vindt plaats op verschillende niveaus.

#### **1) van Rijk naar één van de deelnemers (DU)**

Het Rijk reserveert de middelen voor de uitvoering van de Economische Agenda op basis van het meerjarig uitvoeringsplan en maakt de middelen via één van de deelnemers naar het openbaar lichaam over op basis van het jaarplan.

#### **2) van de deelnemer naar het openbaar lichaam**

De deelnemer die de DU ontvangt, maakt de middelen over aan het openbaar lichaam op basis van het vastgestelde jaarplan.

Het openbaar lichaam heeft een deel van de middelen nodig voor de eigen organisatie en taken. Wanneer uit het jaarplan bijvoorbeeld volgt dat het openbaar lichaam een subsidieregeling moet vaststellen en uitvoeren, dan heeft het openbaar lichaam daarvoor de middelen nodig.

#### **3) van het openbaar lichaam naar de stichting**

Het openbaar lichaam geeft de stichting de opdracht om taken uit te voeren en stelt daarvoor middelen beschikbaar. De stichting moet in ieder geval elke vijf jaar een voorstel voor een meerjarig uitvoeringsplan maken en dat elk jaar uitwerken in een jaarplan. De stichting zal in opdracht van het openbaar lichaam de economische ontwikkeling volgen, monitoren en aanjagen. Hiervoor krijgt de stichting middelen.

Uit het jaarplan kan blijken dat een bepaalde taak door de stichting wordt uitgevoerd. Dan krijgt de stichting ook daarvoor de opdracht en de middelen.

#### **4) naar een uitvoeringsinstantie**

Het kan zijn dat een andere organisatie een maatregel het beste kan uitvoeren. Het openbaar lichaam stelt de middelen beschikbaar aan de uitvoeringsorganisatie. Het kan ook zijn dat wordt besloten dat één van de deelnemers of een ministerie dit het beste kan doen.

#### **4) op maatregelniveau**

In het meerjarig uitvoeringsplan of in het jaarplan kunnen middelen op maatregelniveau worden verdeeld. Het openbaar lichaam besluit hierover.

#### **5) in een concreet geval**

De uitvoeringsorganisatie die daarvoor opdracht heeft gekregen, beslist in concrete gevallen. Dat vindt plaats op basis van mandaat door het openbaar lichaam.

### **4.4 Het oprichten van en deelnemen in andere private organisaties**

Het kan wenselijk zijn om ter uitvoering van de Economische Agenda andere private organisaties op te richten of daarin deel te nemen. Bijvoorbeeld om financieel risico te spreiden. Of dit een goede oplossing is, vraagt expertise. Het *voorstel* daartoe kan de stichting doen. Het *besluit* daarover ligt bij het openbaar lichaam. Het is daarmee publiek en meer transparant wat er gebeurt en waarom.

#### **4.5 Democratische legitimatie**

Een openbaar lichaam met een daaraan gekoppelde stichting is misschien niet doorsnee, maar legitiem. De deelnemers nemen in de ontwerp-GR op dat het algemeen bestuur van het openbaar lichaam een stichting mag oprichten. Volksvertegenwoordigers bepalen of zij het hiermee eens zijn. Dat maken zij kenbaar door zienswijzen in te dienen op de ontwerp-GR of toestemming te geven of te onthouden aan de definitieve GR. Daarnaast kunnen zij wensen en bedenkingen indienen tegen het ontwerpbesluit om een stichting op te richten. Wanneer de constructie is gerealiseerd zijn er de gebruikelijke instrumenten voor informatie en verantwoording om invloed uit te oefenen.

Om de betrokkenheid van de volksvertegenwoordigers te vergroten, komt er in de GR voor het meerjarig uitvoeringsplan een zienswijzeverplichting. De volksvertegenwoordigers krijgen daarmee de gelegenheid om vóór de besluitvorming door het bestuur van het openbaar lichaam zienswijzen in te dienen. Het meerjarig uitvoeringsplan wordt eens in de vijf jaar vastgesteld. Deze actieve betrokkenheid van volksvertegenwoordigers zou daarmee niet een belemmering hoeven te zijn in slagvaardigheid.

De Staat van Groningen en Noord-Drenthe monitort onder meer de effecten van de maatregelen uit het uitvoeringsprogramma Rijk. Op basis van de monitor vindt er overleg plaats tussen het kabinet en een vertegenwoordiging van de regionale overheden en verantwoordt het kabinet zich aan de Tweede Kamer. In dit geval nemen de regionale overheden echter taken en verantwoordelijkheid voor hun rekening. Alhoewel de Groningenwet (en maatregel 1 over de jaarlijkse monitor) dat niet beoogt, is het effect wel dat ook de deelnemers zich moeten verantwoorden en de verantwoording van het kabinet mogelijk beperkt is tot het beschikbaar stellen van middelen en systeemverantwoordelijkheid.

De praktijk moet uitwijzen hoe het gaat, maar een verantwoording aan volksvertegenwoordigers in de cyclus SvGND lijkt wel voor de hand te liggen.

Betrokkenheid hoeft echter niet beperkt te blijven tot formele momenten. Actieve gesprekken, uitleg en informatie-uitwisseling tussen de deelnemers en de volksvertegenwoordigers – bijvoorbeeld via het Regioberaad – bieden een grotere betrokkenheid. Dan gaat het veel meer om het doel van deze GR: samen Groningen en Noord-Drenthe economisch perspectief geven.

#### **4.6 Staatssteun- en aanbestedingsrecht**

Bij de verdeling van publieke middelen door de overheid spelen staatssteun- en aanbestedingsrecht een grote rol. De stichting is weliswaar een private organisatie, maar werkt alleen in opdracht van het openbaar lichaam en ter uitvoering van de Economische Agenda dat een publiek belang dient en waarvoor publieke middelen worden ingezet. Er zal dus steeds beoordeeld moeten worden hoe een besluit zich verhoudt tot staatssteun- en aanbestedingsrecht. Dit is aan de orde bij het maken van het voorstel, het besluiten daarover en het uitvoeren daarvan. Het openbaar lichaam en de stichting moeten expertise op dit gebied hebben.

#### **4.7 Adviescommissie**

Het oprichten van een adviescommissie is een bevoegdheid die er op grond van de Wgr is en daarom niet opgenomen hoeft te worden in de GR.

In dit geval wordt voor de duidelijkheid in de GR opgenomen dat het algemeen bestuur in ieder geval een adviescommissie zal instellen bestaande uit portefeuillehouders Economie van de deelnemers. De portefeuillehouders adviseren over het economische beleid. Dat betreft in ieder geval het adviseren van het algemeen bestuur over

- 1) het vaststellen van het meerjarig uitvoeringsplan;
- 2) het vaststellen van het jaarplan (als uitwerking van het meerjarig uitvoeringsplan).

De stichting doet een voorstel voor het meerjarig uitvoeringsplan en het jaarplan. De adviescommissie laat zich dus uit over deze voorstellen.

De adviescommissie dient het gemeenschappelijk belang, dat wil zeggen dat het advies betrekking heeft op het realiseren van de doelen van de Economische Agenda: door economische structuurversterking wordt de brede welvaart uiterlijk in 2055 naar ten minste het landelijk gemiddelde ontwikkeld.

Het algemeen bestuur motiveert het wanneer wordt afgeweken van het advies van de commissie.

Wanneer een lid van het algemeen bestuur óók economie in de portefeuille heeft, komt de bestuurder in een dubbelrol: adviseur (vanuit de commissie) en beslisser (vanuit het bestuur). Het betreffende college of dagelijks bestuur waar de bestuurder vandaan komt, moet dan een ander collegelid laten plaatsnemen in de adviescommissie.

.....