

nationaal programma
gr[☀]oningen

Programma- kader

Nationaal Programma Groningen ♦ versie 18 juni 2019

Voorwoord

Voor u ligt een voorstel voor een programmakader voor het Nationaal Programma Groningen. Mede op basis van dit voorstel gaan Provinciale Staten en gemeenteraden (met elkaar) in gesprek over hoe zij vinden dat de kaders voor de lokale- en thematische programma's eruit moeten zien. De uitkomst daarvan verwerkt het bestuur van het Nationaal Programma Groningen in de definitieve versie van het programmakader, dat vervolgens door Provinciale Staten en de zeven gemeenteraden in het aardbevingsgebied vastgesteld kan worden.

De doelstellingen in dit kader zijn gebaseerd op het 'Startdocument Nationaal Programma Groningen', 'Een programma dat groeit' en de 'Toets 2019'. De doelstellingen zijn verder verfijnd en passend gemaakt voor een programmatische aanpak. Voor de lokale- en thematische programma's is één programmakader opgesteld. Dit is gedaan omdat zowel de lokale als thematische programma's hetzelfde doel dienen, namelijk: Een bloeiende toekomst voor Groningen. Het proces na vaststelling van het programmakader is voor de lokale- en thematische programmaplannen verschillend. In bijlage 1 vindt u een overzicht van het vervolgproces.



Inhoudsopgave

1 Inleiding: Perspectief voor Groningen

2 Doel en samenhang Nationaal Programma Groningen

- 2.1 Perspectief en Brede Welvaart 4
- 2.2 Perspectief, schade en versterking 4

3 Opzet programmakader

- 3.1 Programma overkoepelend: Brede Welvaart in Groningen 6
 - 3.1.1 Ontwikkeling brede welvaart: doel en ambitie 7
- 3.2 Speciale projecten 7
- 3.3 Programmakader 8
 - 3.3.1 Randvoorwaarden 8
 - 3.3.2 Doelstellingen 9

- Bijlage 1: Vervolgproces 11



1 Inleiding: Perspectief voor Groningers

Het is de hoogste tijd dat Groningen weer toekomstperspectief krijgt. Met het Nationaal Programma Groningen gaan we daar samen richting aan geven. Samen met inwoners, bedrijven, overheden en andere organisaties. Met elkaar zetten we de schouders onder het Nationaal Programma Groningen en werken we aan een bloeiende toekomst voor Groningen. Perspectief op het gebied van wonen, economie, natuur, energie en vertrouwen. Dit doen we omdat Groningen een unieke regio is die veel te bieden heeft, maar de afgelopen jaren teveel te verduren heeft gehad. In Groningen is het fijn wonen, werken en recreëren. Een bruisende, internationaal georiënteerde stad, omgeven door een eeuwenoud landschap met karakteristieke dorpen, ondernemende bedrijvigheid en natuur. Er zijn hier volop kansen voor de toekomst. Met het Nationaal Programma Groningen willen we die kansen verzilveren. Rijk en regio maken zich samen sterk voor een krachtige, duurzame toekomst voor Groningen en Nederland.

Perspectief bieden is niet gemakkelijk. Zeker niet tegen de achtergrond van de gaswinningsproblematiek. Het programmakader is zo opgesteld dat er een overkoepelende ambitie wordt geformuleerd waarmee het bieden van perspectief concreet wordt gemaakt. Zo concreet dat de lokale- en thematische programma's, gebaseerd op dit kader, aantoonbaar bijdragen aan deze ambitie. Daarnaast wordt uiteengezet hoe dit zich verhoudt tot de schadeafhandeling en versterking. In het tweede hoofdstuk wordt het bieden van perspectief en de samenhang met schadeherstel en versterking beschreven. Het derde hoofdstuk gaat onder andere in op het perspectief voor de regio, het concept programmakader en dertien doelstellingen.



2 Doel en samenhang Nationaal Programma Groningen

Hoe meet je perspectief? En als we het kunnen meten, kunnen we het dan ook beïnvloeden? Deze vragen raken de kern van wat het Nationaal Programma Groningen is. Namelijk een programma voor de regio dat direct bijdraagt aan het toekomstperspectief.

2.1 Perspectief en Brede Welvaart

We kunnen het bieden van perspectief meten door te kijken naar aspecten van Brede Welvaart in de regio. Brede Welvaart is een nieuwe maatstaf die door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)¹ wordt gebruikt om welvaart te meten, vanuit de gedachte dat welvaart over meer gaat dan economie. Brede Welvaart gaat naast economische groei onder andere over gezondheid, welbevinden, de kwaliteit van natuur en milieu, opleidingsniveau en vertrouwen in politiek en bestuur. Brede Welvaart sluit aan bij werken aan duurzaam toekomstperspectief. Dat gaat om meer dan de economische welvaart waarvan we ook in Groningen de negatieve gevolgen hebben ervaren.

Het CBS maakt onderscheid tussen Brede Welvaart 'hier en nu' en 'later'. Hier en nu refereert aan de huidige stand van zaken en later aan de mogelijkheden van toekomstige generaties om minimaal dezelfde brede welvaart te ervaren die we nu hebben. Omdat het Nationaal Programma Groningen gericht is op de toekomst kijken we naar dit laatste aspect van Brede Welvaart. We bouwen daarmee aan de toekomst van Groningen, een regio waar het prettig ouder worden en opgroeien is en waar iedereen een toekomst op kan bouwen.

We kijken naar een selectie van indicatoren die door het CBS voor Brede Welvaart worden gehanteerd, aangevuld met een aantal regionale indicatoren. In hoofdstuk 3 wordt het concept Brede Welvaart verder geconcretiseerd.

2.2 Perspectief, schade en versterking

Perspectief bieden hangt nauw samen met de complexe problematiek die het gevolg is van de door gaswinning veroorzaakte aardbevingen. Deze problematiek komt bovenop bestaande uitdagingen rondom onder andere krimp, arbeidsmarkt en de energietransitie. Dit heeft niet alleen materiële maar ook vergaande immateriële gevolgen zoals blijkt uit onderzoek van Postmes e.a. Daarin staat dat schade, met name meervoudige schade, en de afhandeling daarvan een negatieve invloed heeft op de fysieke en mentale gezondheid van Groningers. Dat geldt ook voor de veiligheidssituatie, zeker nu de versterkingsoperatie langer op zich laat wachten dan gepland. De dreiging van aardbevingen en het gevoel van onveiligheid dat daardoor wordt veroorzaakt gaat in de hoofden van de mensen zitten. Het is duidelijk dat

¹ Voor de laatste CBS rapportage over Brede Welvaart zie: <https://longreads.cbs.nl/monitor-brede-welvaart-en-sdgs-2019/>



zolang schadeherstel en versterking niet op orde zijn, en het gevoel van veiligheid niet is hersteld, het Nationaal Programma Groningen geen succes kan worden.

In Groningen is werken aan toekomstperspectief daarom gericht op schadeherstel en versterking enerzijds en het Nationaal Programma Groningen anderzijds. Daar waar mogelijk moeten deze trajecten in synergie verlopen, maar in geen geval mogen ze elkaar vertragen. Werken aan het toekomstperspectief van de regio is daarmee onlosmakelijk verbonden met de negatieve gevolgen van de gaswinning. Het is dan ook van cruciaal belang dat de afhandeling van schade door aardbevingen en de noodzakelijke versterking van gebouwen transparant, adequaat en volgens planning worden afgehandeld. Dit is van directe invloed op het toekomstperspectief. Voor het Nationaal Programma Groningen heeft deze realiteit een dubbele betekenis. Het betekent **niet** dat er geld van het Nationaal Programma Groningen naar schade en versterking gaat. Daar zijn andere geldstromen voor. Dat kan en mag niet ten koste gaan van investeringen in de toekomst van onze regio. Het betekent **wel** dat schade en versterking een randvoorwaarde zijn voor het bieden van perspectief. De doelen van het Nationaal Programma Groningen worden waarschijnlijk niet gehaald als het proces van schadeafhandeling en versterking niet soepel verloopt.

In het Nationaal Programma Groningen moeten we rekening houden met deze doelen van de regio over de schadeafhandeling en versterking, die voor het Nationaal Programma Groningen fungeren als randvoorwaarden:

1. Schadeafhandeling ten gevolge van de aardbevingen geschiedt zonder onnodige vertraging binnen een half jaar.
2. Het is volstrekt duidelijk hoe de versterking verloopt. Er is een helder proces van wanneer welke woningen worden versterkt. Inwoners weten precies wat ze kunnen verwachten en worden nauw betrokken bij de mogelijkheden die de versterking biedt voor het realiseren van andere wensen ten aanzien van hun woning (koppelkansen).
3. Er is duidelijkheid over de financiering van de inpassingskosten van de versterkingsoperatie.

De doelen van het Nationaal Programma Groningen zijn in samenspraak met partijen uit de regio (het bestuur) tot stand gekomen en door hen onderschreven. Deze partijen kunnen dan ook aangesproken worden om hun eigen beleid en middelen, die aansluiten bij de doelstellingen van het Nationaal Programma Groningen, ook daarvoor in te zetten.

Vragen aan gemeenteraden en Provinciale Staten:

- Kunt u zich vinden in de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de samenhang tussen schade, versterking en toekomstperspectief?
- Kunt u zich vinden in het hanteren van Brede Welvaart als indicator voor het programma als geheel?



3 Opzet programmakader

Met het Nationaal Programma Groningen erkent het Rijk dat vanwege de bestaande uitdagingen in onze regio in combinatie met de gaswinningsproblematiek substantiële en langjarige extra investeringen noodzakelijk zijn. Het Nationaal Programma Groningen is deels bedoeld als compensatie voor geleden overlast in de regio als gevolg van aardbevingen, maar vooral om perspectief te bieden aan het gebied.

3.1 Programma overkoepelend: Brede Welvaart in Groningen

Het Nationaal Programma Groningen moet zorgen voor een substantiële en meetbare verbetering van de brede welvaart in Groningen. Zoals aangegeven kijken we hiervoor, in CBS-termen, naar Brede Welvaart 'later'. Deze toekomstgerichte versie van Brede Welvaart heeft de volgende vier thema's:

1. Economisch kapitaal: bijvoorbeeld kenniskapitaal, gemiddelde schuld van huishoudens en fysieke kapitaalgoederen.
2. Sociaal kapitaal: het vertrouwen tussen mensen en in instituties en gevoelens van discriminatie.
3. Natuurlijk kapitaal: gebaseerd op energiereserves, de beschikbaarheid van hernieuwbare elektriciteit, beheerde natuur, stikstof en fosfor overschotten, CO₂-uitstoot en biodiversiteit.
4. Menselijk kapitaal: dit bestaat uit het opleidingsniveau van de bevolking, het aantal gewerkte uren en de gezonde levensverwachting.

Voor elke vorm van kapitaal zijn meetbare indicatoren beschikbaar.²

Door te kijken naar de aanwezigheid van 'kapitaal' wordt gemeten in hoeverre huidige en toekomstige generaties de middelen hebben om hun eigen doelen te halen. Deze middelen zijn het kapitaal.

Voor onze regio voegen we een vijfde thema toe:

5. Kwaliteit van de fysieke leefomgeving: deze fysieke leefomgeving is fundamenteel aangetast door de negatieve gevolgen van de gaswinning. Onderdeel van Brede welvaart in onze regio is het herstellen van deze fysieke leefomgeving met behoud van gebiedsidentiteit, met een toename van kwaliteit en verduurzaming van gebouwen. De fysieke leefomgeving is geen onderdeel van Brede Welvaart, maar zeer relevant gelet op de specifieke opgave in Groningen. Ook voor dit thema zijn meetbare indicatoren beschikbaar.³

Brede Welvaart bestaat daarmee voor het Nationaal Programma Groningen uit vijf thema's.

² Deze indicatoren zijn te vinden in de CBS rapportage Brede Welvaart hoofdstuk 2.4 'Brede Welvaart "later"' Zie: <https://longreads.cbs.nl/monitor-brede-welvaart-en-sdgs-2019/brede-welvaarttrends/>

³ Bijvoorbeeld de indicatoren die zijn geformuleerd voor 'wonen' in hoofdstuk 2.3 van de rapportage Brede Welvaart van het CBS. Zie: <https://longreads.cbs.nl/monitor-brede-welvaart-en-sdgs-2019/brede-welvaarttrends/>



Vraag aan gemeenteraden en Provinciale Staten:

- Bent u het eens met het toevoegen van de indicator 'fysieke leefomgeving' aan de vier thema's die onderdeel zijn van Brede Welvaart?

3.1.1 Ontwikkeling Brede Welvaart: doel en ambitie

Op elk van deze vijf thema's kan met een regioscan beschouwd worden hoe Groningen er nu voor staat en wat de gewenste ontwikkeling is. Door vervolgens de trends in deze thema's af te zetten tegen trends in relevante referentieregio's kunnen we de komende jaren de impact van het Nationaal Programma Groningen op de Brede Welvaart in de regio volgen. Zo maken we het bieden van perspectief meetbaar en daarmee controleerbaar. Concreet betekent dit dat we willen dat we ons op het gebied van de verschillende thema's ontwikkelen naar het niveau van een, nog te bepalen, referentieregio. Op die manier kan bijvoorbeeld het menselijk kapitaal (opleiding, gewerkte uren, gezonde levensverwachting) van de regio worden vergeleken met dat van een vergelijkbare regio. De ambitie is dat we op het niveau komen van die referentieregio.

Vraag aan gemeenteraden en Provinciale Staten:

- Bent u het eens met het toevoegen van een vergelijkbare regio per thema (op basis van de door u aangebrachte prioritering in de thema's) om daar vervolgens een concrete ambitie aan te ontleen?

3.2 Speciale projecten

Een deel van de middelen uit het Nationaal Programma Groningen is al gekoppeld aan een aantal speciale projecten. Deze projecten dragen bij aan de Brede Welvaart van Groningen en zijn hierop ook getoetst door het bestuur van het Nationaal Programma Groningen. Deze bijdrage ligt met name in de investering in de fysieke leefomgeving via het erfgoedprogramma en het zorgprogramma. Maar ook in investering in het sociale kapitaal van de regio, door inwoners direct mee te laten beslissen over bestedingen via bewonersinitiatieven en het Toekomstbeeld 2040. Specifiek gaat het hier om de volgende speciale thema's:

1. Bewonersinitiatieven
 - a. Loket leefbaarheid voor initiatieven tot € 10.000,- (reservering van € 10 miljoen).
 - b. Regeling voor initiatieven boven € 10.000,- (reservering van € 10 miljoen).
 - c. Ondersteuning van energie-coöperaties (reservering van € 5 miljoen met 50% cofinanciering als voorwaarde).



2. Erfgoedprogramma
 - a. Voor een vervolg op het huidige erfgoedprogramma is € 20 miljoen gereserveerd in het Nationaal Programma Groningen, met 50% cofinanciering als voorwaarde.
3. Zorgvastgoed
 - a. Reservering van € 40 miljoen, als deelfinanciering voor het onderdeel vernieuwen van de Zorgvisie.
4. Toekomstbeeld 2040
 - a. Financiering van de ontwikkeling van het Toekomstbeeld 2040 (€ 1 miljoen).
 - b. Reservering voor de financiering van een aantal uitdagingen, transities of icoonprojecten die voortkomen uit het Toekomstbeeld 2040.

Daarnaast is op basis van eerdere afspraken ook € 62 miljoen beschikbaar voor de batch 1588 en het project Opwierde, en is in 2018 reeds voor € 50 miljoen aan projecten gehonoreerd.

3.3 Programmakader

De vijf thema's van Brede Welvaart worden gespecificeerd voor onze regio. Toekomstbestendige investeringen in bijvoorbeeld economisch kapitaal zien er in de ene regio anders uit dan in de andere. Deze specificering is gevat in drie randvoorwaarden voor programma's en projecten en een dertiental doelstellingen. In programmaplannen wordt aangegeven aan welke doelstelling(en) wordt bijgedragen en hoe. Gezamenlijk dragen ze bij aan de gewenste ontwikkeling van de Brede Welvaart in onze regio.

3.3.1 Randvoorwaarden

De programmaplannen en projecten moeten in ieder geval voldoen aan een aantal randvoorwaarden. Bij het opstellen van de programmaplannen en het aanvragen van projecten voor financiering vanuit het Nationaal Programma Groningen worden deze randvoorwaarden dan ook meegenomen:

- Conform de bestuursovereenkomst wordt bij de voorbereiding en het vaststellen van programmaplannen op een passende wijze inspraak of participatie verleend aan inwoners. De lokale programma's komen aantoonbaar tot stand via participatie van de inwoners van de betreffende gemeente(n). Het bestuur neemt de kwaliteit van participatie mee in de beoordeling van de programmaplannen.
- Van ingediende projecten wordt verwacht dat ze een doorlopend effect hebben en/of zelfstandig kunnen voortbestaan na afloop van de financiering uit het Nationaal programma Groningen.
- Een project gericht op een bepaalde doelstelling mag niet ten koste gaan van een andere doelstelling, met andere woorden: bij het toetsen van een project moeten alle doelstellingen in acht worden genomen. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat een project dat niet gericht is op doelstelling 2 niet de ruimtelijke kwaliteit aan mag tasten, of dat in een project gericht op de gebouwde omgeving de energieprestatie van dat gebouw minimaal gelijk moet



blijven maar bij voorkeur beter wordt.

3.3.2 Doelstellingen

De verschillende onderdelen van Brede Welvaart zijn voor onze regio vertaald naar de volgende dertien doelstellingen. Deze gelden voor alle plannen, zowel lokaal als regionaal, ook al zal de manier waarop ze invulling krijgen heel verschillend zijn. Deze doelstellingen zijn gerelateerd aan de uitdagingen waar de regio voor staat, de economische structuur en de ambities op het gebied van energie en klimaat. In onderstaande tabel is per doelstelling aangegeven aan welke dimensie van Brede Welvaart deze bijdraagt:

| | Thema's: | | | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|--------------------|------------------|---------------------|----------------------|
| | Economisch kapitaal | Menselijk kapitaal | Sociaal kapitaal | Natuurlijk kapitaal | Fysieke leefomgeving |
| Doelen: | | | | | |
| Versterken van de gebiedsidentiteit met respect voor de historische waarde | | | | | x |
| Verbeteren van de kwaliteit van de ruimtelijke leefomgeving. | | | | | x |
| Verbeteren van de kwaliteit van de sociale leefomgeving. | | x | x | | |
| Versterken van het ondernemers- en vestigingsklimaat. | x | | | | x |
| Bijdragen aan meer fysiek en mentaal gezonde jaren in eigen omgeving. | | x | | | x |
| Bijdragen aan energieneutraal maken van de gebouwde omgeving. | | | | x | x |
| Bijdragen aan een toekomstbestendige relatie tussen landbouw en natuur. | x | | | x | |
| Bijdragen aan ontwikkeling van concepten die innovatie op energiegebied en toekomstbestendigheid van het energiesysteem mogelijk maken. | x | | | x | |
| Bijdragen aan een CO ₂ -negatieve (chemische) industrie. | x | | | x | |
| Bijdragen aan het klimaatadaptief inrichten van Groningen om wateroverlast, droogte, hittestress en overstroming te voorkomen. | x | | | x | |
| Verbeteren van de afstemming tussen onderwijs en arbeidsmarkt en vergroten duurzame inzetbaarheid van mensen. | x | x | | | |
| Versterken economische structuur door investeringen en het vergroten van kansrijke innovaties, passend bij de maatschappelijke opgaven van de regio. | x | x | | | |



| | | | | | |
|---------------------------------------------------------------------|---|--|--|--|--|
| Bijdragen aan het verbeteren van de bereikbaarheid binnen de regio. | x | | | | |
|---------------------------------------------------------------------|---|--|--|--|--|

Vraag aan gemeenteraden en Provinciale Staten:

- Bent u het eens met de voorgestelde ordening van doelen die voortvloeien uit de overkoepelende ambitie van Brede Welvaart?

In de verdere uitwerking wordt aan iedere doelstelling op basis van de CBS-systematiek één of meer indicatoren gekoppeld. Op basis van deze indicatoren wordt gedurende de looptijd van het Nationaal Programma Groningen getoetst of de doelstellingen worden gehaald. Daarnaast wordt voor iedere doelstelling een aantal, op de CBS-systematiek gebaseerde, criteria opgesteld. Deze zijn bedoeld om richting te geven aan het type project dat in aanmerking komt voor een bijdrage uit het Nationaal Programma Groningen. In programmaplannen en aanvragen wordt per programma of project aangegeven op welke manier het bijdraagt aan de doelstellingen.



Bijlage 1: Vervolgproces

Voor de lokale- en thematische programma's is één programmakader opgesteld. Dit omdat zowel de lokale als thematische programma's hetzelfde doel dienen. Alle programma's moeten bijdragen een bloeiende toekomst voor Groningen. Daarnaast kunnen thematische en lokale programma's elkaar versterken en ondersteunen. Zo kan een thematisch programma dat gericht is op onderzoek naar warmtetransport leiden tot diverse lokale warmtetransitieprojecten. Leden van het bestuur toetsen daarom alle programma's aan hetzelfde kader, en het geheel op integraliteit.

Het programmakader voor lokale- en thematische programma's is gelijk. Om tot dit programmakader te komen wordt het volgende traject gevolgd:

| | Juni | | | | Juli/ Aug | Sept | Nov |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|---------|---------|---------|--------------|---------|-----|
| Technische briefing en presentatie Nationaal Programma Rotterdam-zuid aan gemeenteraden en Provinciale Staten | 5-juni | | | | | | |
| Aanbieding bespreeknotitie programmakader aan gemeenteraden en Provinciale Staten | | 18-juni | | | | | |
| Stakeholdersbijeenkomst | | | 26-juni | | | | |
| Conferentie gemeenteraden en Provinciale Staten | | | | 29-juni | | | |
| Verwerken input gemeenteraden, Provinciale Staten en stakeholders in definitief programmakader | | | | | | | |
| Vaststelling programmakader door bestuur | | | | | | 19-sept | |
| Vaststelling programmakader door gemeenteraden en Provinciale Staten | | | | | | | |

Input van gemeenteraden, Provinciale Staten en stakeholders wordt in de zomer verwerkt tot een definitief programmakader. Vaststelling van het definitieve programmakader door het bestuur is op 19 september 2019. Daarna kan het definitieve programmakader worden aangeboden aan gemeenteraden, Provinciale Staten ter definitieve vaststelling.

Hoe gaat het verder na vaststelling van het programmakader?

Het proces na vaststelling van dit kader door Provinciale Staten en gemeenteraden voor lokale- en thematische programma's is verschillend.

Proces lokale programma's

De zeven gemeenten gaan aan de slag met lokale programma's. Deze worden getoetst aan de hand van het programmakader door het bestuur van het Nationaal



Programma Groningen en vervolgens vastgesteld door de betreffende gemeenteraad.

Proces thematische programma's

Voor het thematische spoor volgt een uitwerking in vier thematische programma's:

- 1) Innovatie en investeringen
- 2) Vergroening, verduurzaming en industrie
- 3) Natuur, landbouw en klimaatbestendigheid
- 4) Arbeidsmarkt en opleidingen

Deze vier thematische programma's worden ook door het bestuur van het Nationaal Programma Groningen getoetst aan het programmakader en vervolgens vastgesteld door Provinciale Staten.

Overkoepelend proces

Daarnaast wordt op basis van dit programmakader een uitvoeringsprogramma voor monitoring, evaluatie van en kennisontwikkeling voor het Nationaal Programma Groningen als geheel ontworpen.

