

**nationaal programma  
groningen**

# **Financiële opbouw**

Nationaal Programma Groningen ♦ 7 november 2019

# Inleiding

Begin oktober 2019 heeft Nationaal Programma Groningen in zijn programmakader de doelen voor de komende tien jaar gepresenteerd. Een programma dat gericht is op een goede toekomst voor elke Groninger. Met als belangrijkste ambities: groei van de economie, verbetering van de leefbaarheid, aansluiten van opleiding en arbeidsmarkten en een mooier natuur en klimaat. Voor deze ambities heeft het Rijk als startkapitaal 1,15 miljard euro beschikbaar gesteld. Elke euro kan maar één keer uitgegeven worden, daarom is het van belang om het startkapitaal efficiënt in te zetten en het op een degelijke en eerlijke manier toe te wijzen aan de verschillende programma's van Nationaal Programma Groningen.

Het bestuur van Nationaal Programma Groningen heeft op basis van het 'programmakader' een besluit genomen over de toedeling van het geld naar verschillende soorten programma's. In deze notitie staat hoe dat is gebeurd en wat het resultaat is.

De nadruk in deze notitie zal liggen op de toedeling over de thematische en lokale programma's, aangezien de reservering van middelen voor de overige programma's al eerder vastgesteld is in het 'Programmakader' en 'Een programma dat groeit'. Beide documenten, waarin de verschillende programma's uitgebreid toegelicht worden, zijn te vinden op de website van Nationaal Programma Groningen, onder het kopje 'Downloads'.

Toedelen is echter niet hetzelfde als uitgeven. De bedragen in deze financiële opbouw zijn reserveringen voor programma's en projecten die nog aangevraagd en getoetst worden aan het programmakader dat door de gemeenteraden en Provinciale Staten wordt vastgesteld.

# Inhoudsopgave

1 Samenvatting	3
2 Toedeling tussen thematische en lokale programma's	5
3 Toewijzing binnen de lokale programma's	8
4 Conclusie	10
5 Bijlage: Tabel met middelen per programma	11

# 1 Samenvatting

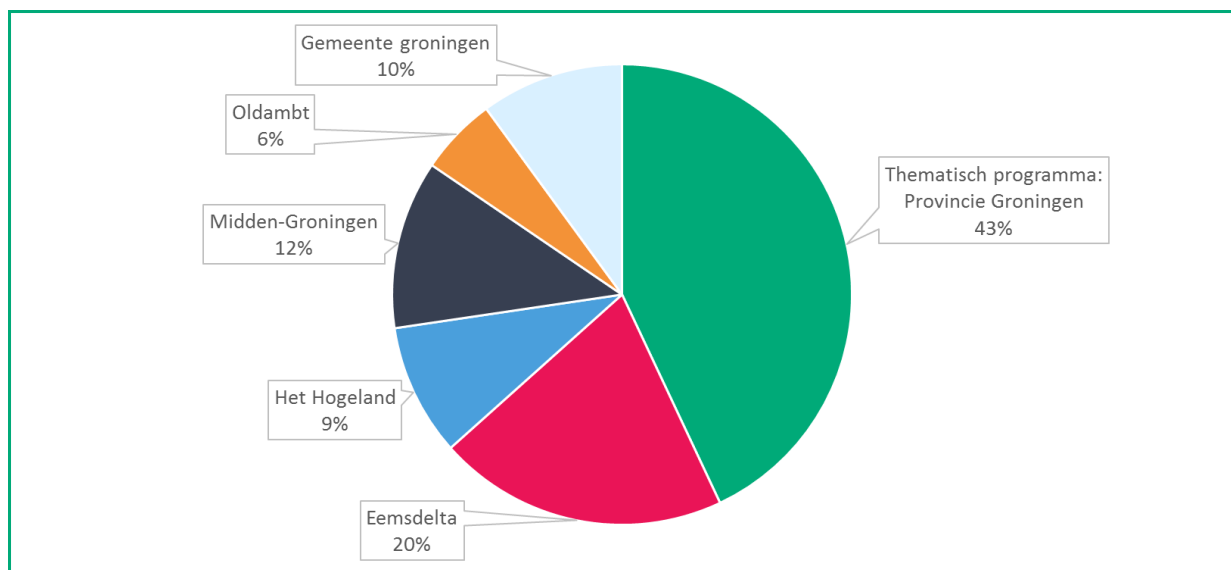
In 'Een programma dat groeit' (maart 2019) en het 'Programmakader' (oktober 2019) is al besloten over de reservering van een deel van het geld. In totaal gaat dat om 345 miljoen euro. Dit betekent dat er nog 805 miljoen euro te verdelen is voor de thematische en lokale programma's, waarbij de provincie en gemeenten het initiatief nemen. In eerste instantie wordt de helft verdeeld, en dat gebeurt over vier jaar opnieuw. Er valt nu dus ruim 400 miljoen te verdelen. In deze notitie wordt uitgelegd hoe dat tot stand is gekomen. In het kort komt het hierop neer:

Het belangrijkste principe achter de toedeling is dat het geld moet terechtkomen bij de belangrijkste doelen. Voor de 'brede welvaart' die het programmakader als hoofddoel formuleert, is er verschil in belangrijkheid per ambitie. Het zwaarst wegen de ambities op het gebied van economie en leefbaarheid. Natuur en klimaat en werken en leren zijn ook van belang, maar wegen hier minder zwaar.

Het verschilt per doel welke overheid daarop de meeste invloed heeft. Voor de economie kan de provincie bijvoorbeeld meer betekenen dan gemeenten. Terwijl gemeenten de dominante speler op het gebied van leefbaarheid zijn. Dit leidt er toe dat iets minder dan de helft van het geld wordt toegedeeld aan de provincie voor thematische programma's. En iets meer dan de helft wordt toegedeeld aan de aardbevingsgemeenten voor lokale programma's.

Voor de onderlinge verdeling van de gemeentelijke middelen is gekeken naar de achtergrond van Nationaal Programma Groningen. Vandaar dat besloten is dat de aardbevingsproblematiek zwaar weegt in de toedeling per gemeente. Maar dat niet alleen. Ook de 'sociale veerkracht' van een gemeente weegt mee, aangezien deze ook grote impact heeft op de leefbaarheid.

Deze principes hebben geleid tot onderstaande verdeling, welke in figuur 1 samengevat worden.



Figuur 1: toedeling van middelen over de thematische en lokale programma's

## **Kader 1: Al eerder gereserveerde middelen:**

### **Erfgoedprogramma: 20 miljoen euro**

Doel van dit programma is om het cultureel erfgoed te behouden en te vernieuwen.

### **Programma bewonersinitiatieven: 25 miljoen euro**

Via dit programma krijgen inwoners rechtstreeks toegang tot de kansen die Nationaal Programma Groningen biedt. Een voorbeeld is het loket Leefbaarheid waar inwoners van het aardbevingsgebied voor leefbaarheidsprojecten tot € 10.000,- aanvragen kunnen doen.

### **Zorgprogramma: 40 miljoen euro**

Goede zorg is altijd belangrijk, zeker in een gebied dat vergrijst. Daarom wordt 40 miljoen gereserveerd om bij te dragen aan het grotere zorgprogramma, dat momenteel door verschillende partijen vormgegeven wordt.

### **Toekomstbeeld 2040: 100 miljoen euro**

Het Toekomstbeeld 2040 gaat over hoe Groningen er in 2040 uitziet als toekomstbestendig en leefbaar gebied, waar het met behoud van eigen identiteit goed wonen, werken en recreëren is. Van onderop: inwoners, ondernemers, (maatschappelijke) organisaties dragen hun ideeën aan voor dit beeld. Dit zal leiden tot onder meer een werkbare visie en drie concrete uitdagingen, die daadwerkelijk uitgevoerd worden.

### **Al toegekende projecten 2018: 117,6 miljoen euro**

In 2018 zijn, vooruitlopend op de start van het programma, afspraken gemaakt over projecten waaraan Nationaal Programma Groningen een bijdrage levert.

### **Uitvoeringskosten: 42.5 miljoen euro**

Voor de uitvoeringskosten van Nationaal Programma Groningen is voor de duur van het programma maximaal 42,5 miljoen euro gereserveerd, dit is ongeveer 3,5% van het totale budget.

Kader 1: Al gereserveerde middelen

#### **Disclaimer:**

N.B. Dit gehele voorstel is inclusief BTW. Omdat de provincie en gemeenten in aanmerking komen voor compensatie uit het BTW-compensatiefonds, worden de voorgestelde bedragen nog technisch gecorrigeerd. Dit geldt ook voor de projecten 2018, waarbij op basis van nacalculatie nog een storting in het BTW-compensatiefonds gedaan moet worden. Deze technische correcties hebben geen invloed op de verschillende percentages zoals deze in dit stuk toegelicht zijn, maar mogelijk wel op de uiteindelijk beschikbare bedragen per programma.

## 2 Toedeling tussen thematische en lokale programma's

De provincie is verantwoordelijk voor het opstellen van een thematisch programma plan. Dit integrale plan richt zich vooral op de ambities die het lokale niveau overstijgen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het opstellen van de lokale programmaplannen, die in principe slechts in één gemeente plaatsvinden. Doordat de ambities zowel op lokaal als regionaal niveau inkleuring krijgen zal synergie ontstaan tussen de lokale en thematische programma's en kunnen 'koppelkansen' optimaal worden benut. Dorpsvernieuwing kan bijvoorbeeld worden gekoppeld aan klimaatadaptatie. Of lokale arbeid aan grootschalige projecten.

### Beschikbare budget

Voor het thematische en de lokale programma's is de komende tien jaar 806 miljoen euro beschikbaar zijn. Dit is het bedrag dat overblijft als de al bestemde projecten (zie kader 1) van het startkapitaal van 1,15 miljard euro afgetrokken worden<sup>1</sup>. In eerste instantie wordt 50% (403 miljoen euro) van het totale budget voor het thematische en de lokale programma's nu toegewezen aan de zes overheden (op dit moment nog acht, maar na de herindeling van Eemsdelta zes). In 2022 wordt het programma geëvalueerd en wordt de overige 50% bestemd. Bij de herijking in 2022 geldt als uitgangspunt dat er voor elke gemeente in ieder geval 50% van het bedrag dat op basis van de redeneerlijn in deze notitie wordt toegekend beschikbaar is.

Uit dit budget van 403 miljoen euro worden ook de projecten gefinancierd die vanaf maart 2019 door gemeenten en provincie zijn ingediend, waarvoor destijds alvast 15 miljoen euro beschikbaar gesteld was.

### Toekenning budget

Hieronder wordt toegelicht welke stappen genomen zijn om te bepalen voor welk deel van het beschikbare budget de provincie de verantwoordelijk draagt en voor welk de gemeenten. Hierbij gaan we uit van een verdeling aan de hand van de prioritering van de vier ambities van Nationaal Programma Groningen en de verantwoordelijkheidsverdeling voor deze ambities over de overheidslagen.

- *Stap 1: Weging op basis van de ambities van Nationaal Programma Groningen*  
In het programmakader is opgenomen dat Nationaal Programma Groningen zich de komende tien jaar gaat richten op het versterken van de brede welvaart en de verbetering van het imago van Groningen. Om dit te verbeteren hebben we ambities geformuleerd op vier gebieden die voor onze regio van belang zijn: economie, werken en leren, leefbaarheid, natuur en klimaat.

Uitgaande van de hoofdoelstelling om de brede welvaart te verbeteren wegen niet alle ambities gelijk. De ambities economie en leefbaarheid wegen het zwaarst. De ambities natuur en klimaat, en werken en leren zijn ook belangrijk, maar raken minder aan de centrale opgave van Nationaal Programma Groningen. Bovendien draait het bij de ambitie werken en leren minder om grote omvangrijke

---

<sup>1</sup> Aangezien er nog enkele technische correcties uitgevoerd worden vanwege het BTW-compensatiefonds kan het totale budget van de 'projecten 2018' toenemen, waardoor er minder budget beschikbaar is voor de thematische en lokale programma's.

investeringen. Om die reden is besloten om binnen het model de verschillende ambities de volgende gewichten mee te geven.

	Gewicht	Percentage
Economie	++	35 %
Leefbaarheid	++	35%
Natuur en klimaat	+	15 %
Werken en leren	+	15 %

- **Stap 2: Weging op basis van het primaire aanspreekpunt per ambitie**  
Om te komen tot een toedeling voor het thematische en de lokale programma's is het van belang om vast te stellen bij welke bestuurlijke laag de uitwerking en uitvoering per ambitie het best kan plaatsvinden. Kan de ambitie beter op provinciaal- of gemeentelijke schaal worden uitgewerkt en uitgevoerd?

Sommige ambities, zoals het verbeteren van leefbaarheid, kunnen beter door gemeenten of zelfs kernen of gebieden in het platteland worden vormgegeven. Andere ambities, zoals economie, vragen vaak een provinciale aanpak, hoewel het floreren van de lokale economie het best lokaal kan worden ingevuld. Bij de ambitie natuur en klimaat vragen de ontwikkeling van natuur en klimaatadaptatie meer om een provinciale aanpak, terwijl voor de energietransitie een lokaal of zelfs wijkgerichte aanpak van belang is. Het arbeidsmarktdeel van de ambitie leren en werken kan het beste op provinciaal niveau worden vormgegeven, het onderwijsdeel het beste op lokaal niveau. Om deze redenen is besloten om binnen het model de verantwoordelijkheid voor de verschillende ambities op de volgende wijze te verdelen:

		Weging	
		Provinciaal	Lokaal
Economie	Overwegend regionaal, deels lokaal	80 %	20 %
Leefbaarheid	Lokaal	0 %	100 %
Natuur en klimaat	Regionaal en lokaal	50 %	50 %
Werken en leren	Regionaal en lokaal	50 %	50 %

- **Stap 3: Combinatie van de onderdelen**  
De combinatie van de eerste twee stappen leidt daarbij automatisch tot de volgende toewijzing van budgetten voor het thematische en de lokale programma's:

	<b>Gewicht:</b>	<b>Coördinerende rol:</b>
Economie	35%	80% thematisch 20% lokaal
Leefbaarheid	35%	0% thematisch 100% lokaal
Natuur en klimaat	15%	50% thematisch 50% lokaal
Werken en leren	15%	50% thematisch 50% lokaal
<b>Totaal</b>		<b>43% thematisch 57% lokaal</b>

Aangezien er voor het thematische en de lokale programma's in totaal 806 miljoen euro beschikbaar is, waarvan 403 miljoen (50%) nu toegekend wordt, leidt dit tot de volgende bedragen:

	<b>Toegekend bedrag</b>	
	<b>Percentage</b>	<b>In miljoenen euro's</b>
Thematisch programma	43 %	€ 173
Lokale programma's	57 %	€ 230

### Samen aan de slag

De provincie Groningen gaat de komende maanden samen met inwoners, Provinciale Staten en andere betrokkenen een programmaplan opstellen. Dit integrale plan richt zich vooral op de ambities die het lokale niveau overstijgen. Via doelredeneringen laat de provincie in het thematische programmaplan zien hoe het voorgestelde programmaplan, met de daarin beschreven projecten, zo goed mogelijk bijdraagt aan de ambities van Nationaal Programma Groningen. Deze plannen, en de onderliggende projecten, worden ingediend bij het bestuur van Nationaal Programma Groningen. Dat beoordeelt of het voldoet aan de voorwaarden van het 'Programmakader'. Zo wordt bijvoorbeeld gekeken of het thematische programmaplan aansluit op de andere programma's en of er voldaan wordt aan de cofinancieringseis. Na goedkeuring van het programmaplan en de onderliggende projecten kan gestart worden met de uitvoering.

Het opstellen van de programmaplannen is niet de enige prioriteit van de provincie de komende tijd. In 2019 heeft het bestuur van Nationaal Programma namelijk al voor ruim 15 miljoen euro aan projecten toegekend die door de provincie Groningen ingediend zijn. Het einde van 2019 en 2020 zullen ook gebruikt moeten worden om deze projecten goed tot uitvoering te brengen, zodat de economie van de provincie en de leefbaarheid van de inwoners van onze provincie Groningen zo snel mogelijk de impuls krijgt die het verdient.



## 3 Toewijzing binnen de lokale programma's

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het opstellen van de lokale programmaplannen. Nationaal Programma Groningen biedt op lokaal niveau een uitgelezen kans om, bovenop de versterkingsoperatie, een inhoudelijke plus te realiseren. Zo worden niet alleen de huizen sterker, maar ook de dorpen en steden waarin ze staan.

### Beschikbaar budget:

In het vorige hoofdstuk is uitgelegd dat ongeveer 806 miljoen euro beschikbaar is voor de thematische & lokale programma's en dat 50% hiervan nu toegewezen wordt. Van deze 403 miljoen is ongeveer 173 miljoen beschikbaar voor de thematische programma's en 230 miljoen euro voor de lokale programma's. In dit hoofdstuk staat beschreven hoe dit budget van 230 miljoen euro toegewezen wordt aan de gemeenten. Uit deze budgetten worden ook de projecten gefinancierd die vanaf maart 2019 door gemeenten zijn ingediend, waarvoor alvast 15 miljoen euro beschikbaar gesteld was.

### Toekenning budget:

De middelen voor de lokale programma's zijn primair bedoeld om een impuls te geven aan de leefbaarheid in een stad, dorp of op het platteland. Juist in die gebieden waar dit door de bevingen ernstig onder druk is komen te staan. Vandaar dat er bij het toekennen van het budget over de deelnemende gemeenten, is gekeken naar een set van objectieve omgevingsindicatoren die grofweg onderverdeeld kunnen worden in twee categorieën:

#### 1. *Spreiding bevingsproblematiek over het gebied*

Ten eerste moet recht worden gedaan aan de spreiding van de bevingsproblematiek in de provincie. Daarbij is het van belang om nogmaals aan te geven dat de middelen voor Nationaal Programma Groningen niet bestemd zijn voor het herstel van de schade aan woningen, de versterking van woningen en de inpassing van de versterkingsopgave. Daar zijn andere budgetten voor beschikbaar. Wel geldt dat in de gemeenten die het meest onder druk zijn komen te staan door de aardbevingen, de behoefte aan een leefbaarheidsimpuls het grootst is. Door rekening te houden met zowel het schadeherstel als de versterkingsopgave is geborgd dat de aardbevingsproblematiek effect heeft op de toedeling van de middelen.

#### 2. *Relatieve veerkracht van het gebied*

In een deel van het gebied van Nationaal Programma Groningen is sprake van een vitale economie en groei, bij een ander deel is juist sprake van krimp. Het gevolg hiervan is dat de aardbevingsproblematiek bij een deel van de Groningers extra impact heeft op de leefbaarheid van de inwoners. Daarom wordt er, naast de spreiding van de bevingsproblematiek, ook rekening gehouden met de spreiding van sociale achterstand en krimp. Dit is gedaan door te kijken naar gezondheid, bevolkingsontwikkeling en de inkomens van de huishoudens.

De toewijzing van middelen binnen de lokale programma's wordt gedaan met de objectieve omgevingsindicatoren zoals hierboven toegelicht. Dit gebeurt op een wijze zoals ook bij het provincie- en het gemeentefonds. Uitgangspunt bij de weging van de factoren is geweest dat recht wordt gedaan aan de achtergrond van het programma en de omvang van de opgave per gemeente om de ambitie van Nationaal Programma Groningen te bereiken. Op basis hiervan heeft het Algemeen Bestuur de volgende verdeling bepaald:

	In procenten (%)	In miljoenen euro's
Eemsdelta <sup>2</sup>	35,8 %	€ 82,4
Het Hogeland	16,3 %	€ 37,5
Midden-Groningen	20,8 %	€ 47,8
Oldambt	9,6 %	€ 22,0
Groningen	17,6 %	€ 40,6

### Samen aan de slag

De komende maanden zullen de gemeenten samen met inwoners, de raadsleden en andere betrokkenen hun lokale programmaplannen en onderliggende projecten gaan opstellen. Hierin zullen zij de toegewezen middelen zo goed mogelijk moeten inzetten om de ambities van het programmakader te realiseren. Deze plannen en projecten worden ingediend bij het bestuur van Nationaal Programma Groningen. Dat beoordeelt of het voldoet aan de voorwaarden in het 'Programmakader'. Na goedkeuring van het programmaplan en de onderliggende projecten kan gestart worden met de uitvoering.

Het opstellen van de programmaplannen is niet de enige prioriteit van gemeenten de komende tijd. In 2019 heeft het bestuur van Nationaal Programma namelijk al voor bijna 55 miljoen euro aan projecten toegekend die door gemeenten ingediend zijn. Het einde van 2019 en 2020 zullen ook gebruikt moeten worden om deze projecten goed tot uitvoer te brengen.

<sup>2</sup> Aangezien Nationaal Programma Groningen loopt tot 2029 is besloten om bij de toedeling van de middelen al vooruit te lopen op de aanstaande fusie van drie gemeenten (Appingedam, Loppersum en Delfzijl) tot de gemeente Eemsdelta. De indicatoren zijn op zo'n wijze gekozen zodat deze aanstaande fusie geen invloed heeft op de toedeling. De eerdere fusie van het Hogeland heeft dan ook niet geleid tot een lagere bijdrage voor deze gemeente.

## 5 Conclusie

Het belangrijkste uitgangspunt bij de toedeling van de middelen is geweest dat het geld terecht moet komen bij de belangrijkste doelen en uitgegeven moet worden voor de overheid die daar het meeste invloed op heeft.

Toewijzen is echter niet hetzelfde als uitgeven. De bedragen in deze notitie geven aan hoeveel geld in principe gereserveerd wordt voor een bepaalde overheid. De programmaplannen en onderliggende projecten moeten eerst goedgekeurd worden door het bestuur van Nationaal Programma Groningen en de respectievelijke raden en Staten voordat de budgetten daadwerkelijk uitgegeven worden. Hiermee wordt geborgd dat de plannen en projecten voldoen aan de zes randvoorwaarden zoals deze opgenomen zijn in het Programmakader: participatie, integraliteit, proportionaliteit, samenhang, toekomstbestendigheid & cofinanciering. Bovendien is er sprake van monitoring en zal een onafhankelijke partij de projecten en het programma jaarlijks evalueren.

Ook is deze financiële verdeling niet in beton gegoten. Bovendien is 50% van het budget nog niet toegewezen. Indien daar aanleiding voor is kan besloten worden om tussen de programma's budgetten te schuiven als daar een sterke aanleiding voor is. Bijvoorbeeld als er een initiatief is dat niet in de huidige programma's past, maar dat wel aansluit bij de ambities van Nationaal Programma Groningen. Of als uit de tussentijdse evaluatie blijkt dat bijsturing nodig is.

Ten slotte willen we benadrukken dat de toewijzing van de budgetten slechts een middel is om deze omvangrijke kans voor Groningen zo goed mogelijk te verzilveren. Nationaal Programma Groningen heeft zich niet tot doel gesteld om het startkapitaal zo 'eerlijk' mogelijk te verdelen. Wel om het zo toe te passen dat maximaal effect wordt gesorteerd door kansrijke projecten in samenhang en elkaar versterkend tot stand te brengen. Projecten van, door en voor de Groningers. Wij zijn er om de brede welvaart van de Groningers structureel te verbeteren, op basis van glasheldere ambities. Om een flinke impuls te geven aan de leefbaarheid en de economie van Groningen. Dat is wat we de komende 10 jaar in gezamenlijkheid gaan doen.

## Bijlage: Tabel met middelen per programma

Bedrag in miljoenen euro's		
Startkapitaal	€	1.150
Eerder toegekende budgetten	€	344
<b>Toedeling lokale &amp; thematische programma's</b>		<b>€ 806</b>
Nu te verdelen (50%)	€	403
Thematische pijler	€	173
Lokale pijler	€	230
<b>Toedeling lokale programma's</b>		<b>€ 230</b>
Eemsdelta	€	82
Het Hoge Land	€	37
Midden-Groningen	€	48
Oldambt	€	22
Groningen	€	41

Figuur 1: Gereserveerd budget per programmaonderdeel. Afgerond op miljoenen euro's.

# Colofon

Dit document is op maandag 4 november vastgesteld door het bestuur van Nationaal Programma Groningen.

Vervolgens is het vastgesteld door de:

Gemeenteraad van de gemeente Het Hogeland op 11 december 2019

Gemeenteraad van de gemeente Oldambt op 11 december 2019

Gemeenteraad van de gemeente Appingedam op 12 december 2019

Gemeenteraad van de gemeente Loppersum op 16 december 2019

Gemeenteraad van de gemeente Groningen op 18 december 2019

Provinciale Staten van de provincie Groningen op 18 december 2019

Gemeenteraad van de gemeente Delfzijl op 19 december 2019

Gemeenteraad van de gemeente Midden-Groningen op 19 december 2019

## Nationaal Programma Groningen

Een samenwerkingsverband van Rijk, provincie en gemeenten dat verbindingen legt tussen ideeën, partijen en geld.

### Het samenwerkingsverband bestaat uit:

Rijksoverheid, provincie Groningen, gemeente Groningen, gemeente Loppersum, gemeente Delfzijl, gemeente Het Hogeland, gemeente Midden-Groningen, gemeente Oldambt, gemeente Appingedam.

