

Provinciaal programmplan

Nationaal Programma Groningen

2024-2029

Managementsamenvatting

In 2019 is het Nationaal Programma Groningen gestart om Groningers perspectief te bieden. In dit programma werken inwoners, gemeenten, provincie, het Rijk, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven samen aan brede welvaart voor alle Groningers en aan het imago van Groningen. In 2019 is door het Rijk € 1,15 miljard beschikbaar gesteld voor de uitvoering van dit programma.

De afgelopen jaren is door veel partijen hard gewerkt aan projecten en programma's om de doelen van Nationaal Programma Groningen te bereiken. De provincie Groningen heeft zich onder meer gericht op gezondheid, economie, landschap en onderwijs; onderwerpen die voor alle inwoners van Groningen belangrijk zijn. Daarvoor heeft de provincie een thematisch programmaplan 2019-2023 opgesteld. Dat programmaplan heeft de afgelopen periode als kader gediend voor het toekennen van middelen vanuit Nationaal Programma Groningen aan een groot aantal projecten en programma's. Daarvan zijn inmiddels meer dan 70 projecten in uitvoering gegaan.

Het voorliggende document is het nieuwe **provinciaal programmaplan** voor de periode 2024-2029. Dit programmaplan bevat vier programmalijnen waarmee een focus wordt aangebracht op de drie transitithema's *energie*, *landelijk gebied* en *gezondheid* en het flankerende vierde thema *onderwijs & arbeidsmarkt*. Deze programmalijnen zijn inhoudelijk op elkaar afgestemd en vormen een samenhangend geheel. Het plan geeft per programmalijn een terugblik op de resultaten van de voorgaande periode, een analyse van wat nu nodig is en daarna een beschrijving op hoofdlijnen van de inhoudelijke kaders waar de uitvoering via programma's en projecten aan moet voldoen.

De inhoud van dit plan is tot stand gekomen in nauwe samenwerking met inhoudelijk deskundigen uit de regio. Daarbij zijn onder meer onderwijs- en kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties, zorginstellingen, overheden en het bedrijfsleven betrokken. Delen van dit programmaplan zijn bestuurlijk vastgesteld door betrokken regionale gremia. Met dit programmaplan wordt inhoudelijk aangesloten op de ontwikkeling van grote ambitieuze projecten, ook wel bekend onder de namen 'baanbrekers' en 'masterplannen'. Verder raakt dit programmaplan aan de uitwerking van de kabinetsreactie 'Nij Begun'. Mogelijk leidt dit op een later moment tot een actualisatie van dit programmaplan. Hieronder volgt een samenvatting van de vier programmalijnen en van de organisatie en financiën van dit programma. Voor meer informatie wordt naar de betreffende hoofdstukken in het programmaplan verwezen.

Energie

Met de programmalijn energietransitie zetten we drie lijnen door waar in de periode 2019-2023 een start mee is gemaakt: de ontwikkeling van de **waterstofeconomie**, de **verduurzaming van de industrie** en het versnellen van de **regionale warmtetransitie**. In aanvulling daarop werken we de komende periode aan het oplossen van **netcongestie op bedrijventerreinen** om daarmee ondernemers te helpen bij verduurzaming. We kiezen voor projecten en programma's waar de inwoners van Groningen echt wat aan hebben en die aanvullend zijn op dat wat landelijk geregeld wordt.

Voor het bevorderen van de waterstofeconomie maken we een regeling voor de ontwikkeling van lokale waterstofketens, zodat de groene waterstofketen in de regio daadwerkelijk van de grond komt. Daarnaast komt er een regeling om kennisontwikkeling en scholing rondom waterstof te faciliteren. Hiermee geven we invulling aan de baanbreker-plannen rond waterstofeconomie. Om de warmtetransitie te versnellen, zetten we de bestaande subsidieregeling Warmtetransitie-projecten Groningen (WTPG) voort, om een aardgasvrije gebouwde omgeving mogelijk te maken. Verder wordt er een regeling ingesteld om de problemen van netcongestie op bedrijventerreinen op te lossen. Ondernemers worden daarbij met (pilot)projecten geholpen om te verduurzamen. Ten slotte wordt de Subsidieregeling

Investeren in Toekomstbestendige Industrie 2021 (SITI) voortgezet. Daarmee ondersteunen we ondernemers en het bedrijfsleven om ontwikkelingen mogelijk te maken op het gebied van groene chemie, biobased grondstoffen, groene waterstof en circulaire economie.

Landelijk gebied

De voorgaande periode is bijgedragen aan een groot aantal projecten in het landelijk gebied, zoals Waterwerken Zoutkamp, FASCINATING en Natuurinclusieve akkerbouw Groningen. Ook wordt via het programma Toukomst met de Landschapswerkplaats geïnvesteerd in het landelijk gebied. Mede vanwege klimaatverandering en de stikstofproblematiek is de noodzaak om te werken aan een toekomstbestendig, gezond en duurzaam ingericht landelijk gebied met een langjarig perspectief, de afgelopen jaren steeds duidelijker geworden. Veel van deze opgaven worden via het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) opgepakt. De middelen vanuit Nationaal Programma Groningen zetten we aanvullend en in samenhang met het NPLG in voor ketenontwikkeling, landschappelijk-recreatieve maatregelen, natuurinclusiviteit bij ruimtelijke ontwikkelingen en duurzaam verdienvermogen van agrariërs.

Er zijn vier gebieden waar voorgenoemde opgaven landen en waarin met dit provinciaal programma wordt geïnvesteerd: **Van Drenthe tot zee/Groningen-west, Reitdiep/Middag-Humsterland, Groeidelta voor landbouw natuur en waterveiligheid** (voorheen Eemszijlen-Vloed) en **Groeningen-Hunze**. Ook gaan we door met investeren in het versterken van de **landschappelijke kwaliteit** in Groningen, onder meer door deze opgave toe te voegen aan de NPLG-gebiedsplannen. We vinden het daarnaast van belang dat de **vrijtijdseconomie** in Groningen groeit en willen investeren in de baanbreker die hiervoor in ontwikkeling is. Ten slotte dragen we bij aan de voortzetting van het baanbrekende programma **FASCINATING**, een langjarig omvangrijk en ambitieus programma gericht op circulaire landbouw.

Gezondheid

Met het provinciaal programma is in voorgaande jaren geïnvesteerd in het bevorderen van samenwerking in de regio en het opschalen van succesvolle lokale projecten zoals Kansrijke Start, Tijd voor Toekomst en Verbetering Mentale Gezondheid Groningen. Omdat de gezondheid van Groningers gemiddeld slechter is in vergelijking met andere Nederlanders, is er alle reden om het thema gezondheid met kracht voort te zetten en verder uit te bouwen. We willen een brede en langjarige inzet gericht op bestaanszekerheid, basisvoorzieningen en betere leefomstandigheden, zodat elke Groninger de kans heeft om gezond ouder te worden. Bij het ontwikkelen van de maatregelen willen we Groningers betrekken, omdat zij het beste weten wat er nodig is.

We zetten hoofdzakelijk in op programma's die de **collectieve preventie** voor Groningers verbeteren en schalen succesvolle programma's Kansrijke Start en Tijd voor Toekomst op. Daarnaast verwelkomen we aanvullende programma's voor voorschoolse opvang en voortgezet onderwijs. Verder worden beproefde projecten in het kader van **bestaanszekerheid** zoals de Doorbraakmethode van het Instituut voor Publieke Waarden, Kansen voor Kinderen Groningen en het programma Kansrijk Groningen ondersteund. Het baanbreker-concept Groningen Vitaal omarmen we daarbij om samenwerking tussen de eerstelijnszorg en het sociaal domein te versterken. Ook projecten die bijdragen aan het versterken van **basisvoorzieningen** en het activeren van burgerkracht willen we verder helpen. Om deze projecten en programma's goed te kunnen volgen en bijstellen is brede samenwerking rond **technologie en data-infrastructuur** nodig. Initiatieven op dat gebied zoals HTRIC kunnen ondersteund worden met middelen vanuit dit provinciaal programma.

Onderwijs & Arbeidsmarkt

In 2019 hebben gemeenten in de Arbeidsmarktregio Groningen, provincie Groningen, kennisinstellingen, UVW en regionale werkgevers- en werknemersorganisaties gezamenlijk het programma Werken aan Ontwikkeling 2020-2023 vastgesteld, waarin de benodigde investeringen voor een goed functionerende regionale arbeidsmarkt staan. Diverse projecten

hieruit zijn inmiddels gestart. Voor de komende periode is de inhoud van dit programma nog steeds leidend.

We realiseren ons dat de transities op het gebied van energie, gezondheid en landelijk gebied alleen kunnen slagen als de arbeidsmarkt goed functioneert. Daarom investeren we in de verdere ontwikkeling van een regionaal kennis- en onderwijsecosysteem, sluiten we aan bij de campusontwikkeling en het realiseren van **ontwikkelmogelijkheden in de hele regio**. We gaan deze transities specifiek ondersteunen en willen **effectieve matching** op de arbeidsmarkt bevorderen. We gaan opgeleid talent voor onze regio behouden en tegelijkertijd zien we dat groepen mensen en bedrijven tussen wal en schip vallen als het gaat om scholings- en ontwikkelingsmogelijkheden. Met Werken aan Ontwikkeling gaan we een regeling openstellen om te bevorderen dat **iedereen toegang tot scholing, banen en arbeidsmarkt** krijgt. Dit vraagt veel van de samenwerkende partijen en zeker ook van werkgevers. Vanuit Werken aan Ontwikkeling gaan we daarom de samenwerkende partijen ondersteunen en bijdragen aan de invulling van **goed werkgeverschap**. Tot slot is het van belang om **voldoende data** te hebben en onderzoek te doen zodat inzicht ontstaat over welke methoden effectief zijn.

Organisatie

De lessen uit de eerste periode 2019-2023 van Nationaal Programma Groningen leiden tot een verbeterde werkwijze voor de komende jaren. Het provinciaal programma wordt gecoördineerd door een programmateam met daarin additionele inhoudelijke deskundigheid en meer capaciteit op het gebied van subsidies, regelingen en staatssteun. Er wordt per programmalijn een meerjarig uitvoeringsprogramma opgesteld samen met onze partners, dat periodiek geactualiseerd wordt. Er is een apart ontwikkelbudget voor initiatiefnemers om hen beter in staat te stellen ideeën uit te werken naar projecten en (baanbrekende) programma's. Provinciale Staten besluiten of en in welke mate financiën voor de baanbrekers via het provinciaal programma verloopt. De uitvoering wordt zoveel mogelijk buiten de provincie belegd bij externe partijen. Per programmaonderdeel wordt gekeken naar de meest passende organisatie- en uitvoeringsvorm, waarbij specifieke aandacht is voor de kansen van publiek-private samenwerking.

Financiën

Van het beschikbare bedrag van € 1,15 miljard van Nationaal Programma Groningen resteert voor de tweede periode € 403 mln. Het bestuur van Nationaal Programma Groningen heeft besloten dat hiervan € 114,8 mln. naar de lokale programma's van gemeenten gaat. Dit programmaplan is opgesteld om de resterende € 287,8 mln. in de provincie te investeren. Dat budget wordt als volgt verdeeld.

Tabel - Overzicht financiën provinciaal programma

Budget	Middelen (in mln.)	%
Uitvoering programmalijnen		
Energie	€ 54	
Landelijk Gebied	€ 76,9	
Gezondheid	€ 74	
Onderwijs & Arbeidsmarkt	€ 71,4	
	€ 276,3	96%
Ontwikkelbudget	€ 8,6	3%
Organisatiekosten	€ 2,8	1%
Totaal	€ 287,8	100%

De totaal beoogde programmering die in dit programmaplan staat, overstijgt qua financiële omvang de beschikbare middelen zoals opgenomen in de bovenstaande tabel. Om die reden zal geprioriteerd moeten worden in de programmering.¹ Er zal een financieringsstrategie ontwikkeld worden om voor de lange termijn de totale programmering te kunnen bekostigen waarbij nadrukkelijk aandacht is voor de financiering die vanuit de kabinetsreactie 'Nij Begun' beschikbaar komt. Voor het totale budget van het provinciaal programma geldt gemiddeld een cofinancieringsvereiste van 50%. In de eerste periode is gebleken dat deze cofinancieringseis voor overwegend publiek gefinancierde projecten niet altijd haalbaar is. Binnen het provinciaal programma wordt daarom gedifferentieerd naar welke cofinancieringseis geldt voor individuele projecten. Dit kan ook gaan om een hogere cofinancieringseis, bijvoorbeeld omdat er private fondsen beschikbaar zijn. De cofinancieringsstrategie wordt opgenomen in de nog op te stellen uitvoeringsprogramma's.

¹ Bij de vaststelling van voorliggend programmaplan op 20 december 2023 is het amendement A17 'Oormerken geld voor bestaanszekerheid en basisvoorzieningen' aangenomen. Voor de programmalijn Gezondheid betekent dit dat de middelen voor de onderwerpen 'bestaanszekerheid' en 'maatschappelijke basisvoorzieningen' geoormerkt worden, zoals te zien in de tabel 3 op pagina 31 van dit programmaplan.

Inhoud

Managementsamenvatting	1
Voorwoord	7
1. Inleiding	8
1.1 Nationaal Programma Groningen	8
1.2 Provinciaal programma.....	8
1.3 Programmalijnen	8
1.4 Uitvoering.....	9
1.5 Actualiteit	10
1.6 Leeswijzer.....	10
2. Energie	12
2.1 Terugblik.....	12
2.2 Analyse van gewenste situatie en ambitie	13
2.3 Wat gaan we doen.....	13
2.4 Organisatie.....	16
2.5 Financiën.....	16
3. Landelijk Gebied	17
3.1 Terugblik.....	17
3.2 Analyse van gewenste situatie en ambities.....	17
3.3 Wat gaan we doen.....	18
3.4 Organisatie.....	24
3.5 Financiën.....	25
4. Gezondheid	26
4.1 Terugblik.....	26
4.2 Analyse van gewenste situatie en ambities.....	26
4.3 Wat gaan we doen.....	28
4.4 Organisatie.....	30
4.5 Financiën.....	31
5. Onderwijs & Arbeidsmarkt	32
5.1. Terugblik.....	32
5.2. Analyse van gewenste situatie en ambities.....	32
5.3. Wat gaan we doen.....	35
5.4. Organisatie.....	38
5.5 Financiën.....	38
6. Organisatie	40
6.1 Uitvoeringsprogramma's	40
6.2 Ontwikkelcapaciteit.....	40
6.3 Werkwijze	40

6.4 Programmteam.....	40
6.5 Communicatie	41
7. Financiën	42
7.1 Beschikbare middelen.....	42
7.2 Financiële & Juridische kaders.....	43
7.3 Cofinanciering	43
7.4 Toedeling budget op hoofdlijnen	43
7.5 Samenhang middelen thematisch programmaplan	45

Voorwoord

'Groningers boven gas' is de hartenkreet van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen, in het rapport over de wijze waarop met Groningen en de Groningers in het aardbevingsgebied is omgegaan. De boodschap in het rapport is duidelijk: Groningers hebben recht op genoegdoening. De regio heeft met 'Ereschuld: herstel en perspectief voor Groningen' uiteengezet wat daarvoor nodig is. Met 'Nij Begun' heeft het kabinet een antwoord gegeven.

De komende 30 jaar is er geld voor herstel van schade, versterking en verduurzaming van huizen en gebouwen en verbetering van de brede welvaart voor alle Groningers via een sociale en economische agenda. Het is aan het Rijk, uitvoeringsorganisaties en de regio om met de aangekondigde maatregelen en beloofde middelen aan de slag te gaan. Dat doen we onder andere via Nationaal Programma Groningen waarmee we in 2019 begonnen zijn om te investeren in de toekomst van Groningen. Voor én samen met inwoners.

Met het thematisch programma hebben we een stevig fundament gelegd dat bestaat uit meer dan 70 projecten en programma's en diverse samenwerkingsverbanden. Dit provinciaal programmaplan beschrijft hoe we de komende jaren onze bijdrage leveren aan de doelstellingen van Nationaal Programma Groningen. We investeren lange tijd in vier onderwerpen die flinke kansen bieden voor de regio: energie, landelijk gebied, gezondheid, en de combinatie van onderwijs en arbeidsmarkt. Met focus en een stevige ambitie zetten we ontwikkelingen in gang waar huidige en komende generaties van profiteren.

We zijn er trots op dat dit plan tot stand is gekomen in nauwe samenwerking met onderwijs- en kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties, overheden en het bedrijfsleven. Wij zullen er de komende jaren op toe zien dat Groningers direct of indirect profiteren van de uitvoering ervan. We betrekken inwoners bij de plannen en zorgen dat ze een stevige inbreng kunnen hebben. Bij onze plannen houden we ten slotte rekening met de ruimtelijke kwaliteit van ons Groninger landschap en met het behoud van biodiversiteit. Een gezonde leefomgeving heeft immers een positieve invloed op de brede welvaart voor alle Groningers.

Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen

1. Inleiding

1.1 Nationaal Programma Groningen

In 2019 is het Nationaal Programma Groningen in het leven geroepen om de Groningers perspectief te bieden. In het programma werken inwoners, gemeenten, provincie, Rijk, bedrijfsleven, ondernemers en andere organisaties samen aan een bloeiende toekomst voor Groningen. Het nationaal programma heeft twee hoofddoelstellingen: het structureel vergroten van de *brede welvaart* van elke Groninger en het verbeteren van het *imago van Groningen*. Daaronder zijn vier ambities geformuleerd rond Economie, Werken & leren, Natuur & klimaat en Leefbaarheid.

In de afgelopen vijf jaar is door Groningers en betrokken partijen hard gewerkt om de doelstellingen van het nationaal programma te bereiken. In 2019 is € 1,15 miljard beschikbaar gesteld om via verschillende programma's te investeren in Groningen en de Groningers. Dit gebeurt onder meer via de lokale programma's van gemeenten in het aardbevingsgebied en via vier speciale programma's, waaronder het programma Touekomst. Daarnaast is via het *provinciaal programma* (voorheen: thematisch programma) geïnvesteerd in onderwerpen die inwoners in de gehele provincie raken zoals de economie, landschap, onderwijs en gezondheid.

1.2 Provinciaal programma

In de periode 2019-2023 zijn met het thematisch programma flinke investeringen gedaan in Groningen. Er is ruim € 160 mln. geïnvesteerd in meer dan 70 projecten en programma's die samen met Groningers en partnerorganisaties zijn vormgegeven. Dit heeft er onder meer in geresulteerd dat meer Groningers een opleiding hebben kunnen volgen, er nieuwe bedrijvigheid en banen zijn gecreëerd en flinke (private) investeringen zijn losgetrokken. Dit is gebeurd op basis van de kaders zoals gesteld in het 'thematisch programmaplan' voor de periode 2019-2023, dat in 2020 is vastgesteld door het bestuur van Nationaal Programma Groningen en Provinciale Staten.²

Het voorliggende document vormt het plan voor het provinciaal programma voor de komende periode van 2024-2029. In dit plan staan de kaders voor de uitvoering van het provinciaal programma. Het laat zien in welke onderwerpen we de komende jaren willen investeren om de doelstellingen van Nationaal Programma Groningen te behalen. Op basis hiervan kan de uitvoering samen met onze partners worden vormgegeven, binnen de kaders van dit plan.

Het bestuur van de provincie Groningen is verantwoordelijk voor het provinciaal programmaplan. Net als in de afgelopen jaren heeft de provincie een regierol en vindt de ontwikkeling en uitvoering van het programma plaats samen met onze partnerorganisaties, mede op basis van inbreng vanuit inwoners en maatschappelijke partijen. Dit programmaplan is dan ook tot stand gekomen in nauwe samenwerking met inhoudelijke experts van onderwijs- en kennisinstellingen, zorginstellingen, het bedrijfsleven, overheden en maatschappelijke organisaties.

1.3 Programmalijnen

In het bestuur van Nationaal Programma Groningen is afgesproken voor de periode 2024-2029 in te zetten op een hoger ambitieniveau. Daarom is in dit programmaplan meer inhoudelijke focus aangebracht en ontstaat door de nadruk op grotere projecten en programma's meer onderlinge samenhang. Deze aanpak moet er ook toe leiden dat er meer cofinanciering beschikbaar komt, waardoor de financiële hefboomfunctie van Nationaal Programma Groningen groter wordt.

² [Thematisch programmaplan Nationaal Programma Groningen, oktober 2020.](#)

De inhoudelijke kapstok van dit programmaplan bestaat uit drie transitithema's die Groningen kenmerken: *energietransitie*, *transitie landelijk gebied* en *transitie gezondheid*.³ Daarnaast is er nog een vierde thema dat cruciaal is voor de toekomst van de regio: *onderwijs & arbeidsmarkt*. Met investeringen op deze vier programmalijnen realiseren we een grotere brede welvaart voor de Groningers. Groningers moeten op de korte of de lange termijn direct profiteren van de investeringen die via Nationaal Programma Groningen worden gedaan in deze onderwerpen.

De vier programmalijnen zijn in onderlinge samenhang ontwikkeld en vullen elkaar aan. Met investeringen in de vier thema's kunnen belangrijke kansen verzilverd worden, bijvoorbeeld op het gebied van landbouw, vrijetijdseconomie, waterstof en medische technologie. Dit draagt bij aan het behoud van voorzieningen in de provincie, het versterken van regiokernen en daarmee aan de leefbaarheid in de regio; belangrijke pijlers onder de provinciale economische visie 2040. Tegelijkertijd wordt met de thema's geïnvesteerd in Groningers zelf doordat zij in staat worden gesteld om zich te ontwikkelen, gezond ouder te worden en daarmee hun kansen in de maatschappij te vergroten.

Onder de titel 'baanbrekers' is de afgelopen periode in opdracht van het bestuur van Nationaal Programma Groningen door een aantal partijen in de regio gewerkt aan de ontwikkeling van een aantal van 'baanbrekende' grote projecten. Deze baanbrekers zijn opgenomen in dit programmaplan binnen één van de vier programmalijnen. Dit in lijn met het besluit dat het bestuur van Nationaal Programma Groningen hierover heeft genomen.⁴ Dit betekent dat een substantieel deel van de financiering van de uitvoering van geschikte baanbrekers via dit provinciaal programma verloopt, waarbij specifiek gekeken wordt naar de kansen die publiek-private samenwerking biedt. Hierbij wordt nauw samengewerkt met het programmabureau van Nationaal Programma Groningen, die de ontwikkeling van de baanbrekers begeleidt.

De insteek van dit programmaplan is om zoveel mogelijk samenhang aan te brengen tussen de verschillende onderdelen van Nationaal Programma Groningen, in het bijzonder met de lokale programma's van gemeenten. Deze samenhang is vooral zichtbaar bij de programmalijnen gezondheid en onderwijs & arbeidsmarkt. Om die reden is in de voorbereiding van dit programmaplan nauw samengewerkt met de Groningse gemeenten om samen tot een gedragen inhoud te komen die aansluit bij de lokale programma's. Vanuit deze samenhang is dit provinciaal programmaplan opgesteld om de resterende middelen van € 287,8 mln. te investeren. Ondanks dat dit provinciaal programmaplan onder regie van de provincie wordt uitgevoerd, komt een deel van deze middelen beschikbaar op lokaal niveau.

1.4 Uitvoering

Dit programmaplan beschrijft op hoofdlijnen hoe we de doelen van Nationaal Programma Groningen willen bereiken en geeft de kaders voor uitvoering. De uitvoering van concrete projecten en programma's zal de komende maanden en jaren in beslag nemen. Net als bij de totstandkoming van dit programmaplan zal dit gebeuren door of in nauwe samenwerking met maatschappelijke partners en bedrijfsleven.

De mate waarin projecten en programma's voldoende concreet zijn ontwikkeld, verschilt per programmalijn. Om die reden zal het tempo van uitvoering per programmalijn verschillen. Daarom wordt gewerkt met *uitvoeringsprogramma's* per programmalijn, die periodiek worden geactualiseerd en die net als dit programmaplan worden getoetst aan de ambities en randvoorwaarden uit het Programmakader van Nationaal Programma Groningen door de onafhankelijke beoordelingscommissie van het nationaal programma.⁵ Daarnaast is ruimtelijke kwaliteit een belangrijke randvoorwaarde waar uitvoeringsprogramma's op worden getoetst.

³ Deze inhoudelijke thema's komen onder voort uit de Strategische Toekomstagenda Groningen (STAG), de Strategische Agenda van het Akkoord van Groningen (AvG), de Regionale Innovatie Strategie (RIS) en het Plan voor de Groningers.

⁴ [Besluit bestuur Nationaal Programma Groningen, 6 februari 2023.](#)

⁵ [Programmamakader Nationaal Programma Groningen, september 2019.](#)

Om die reden zal het zogenaamde Omgevingskwaliteitsteam (OKT) gevraagd worden om te adviseren over de uitvoeringsprogramma's en de projecten die daaronder worden ontwikkeld.

Nationaal Programma Groningen is in 2019 gestart onder het motto 'een programma dat groeit'. Het nationaal programma is werkenderwijs tot stand gekomen, met flinke uitdagingen die een soepel verloop van het programma af en toe in de weg stonden. Zo kostte de ontwikkeling van projecten soms meer tijd dan vooraf gedacht of bleken procedures meer tijd te kosten dan gewenst. We hebben geleerd van die ervaringen en die lessen gebruiken we om het programma in de komende jaren verder te verbeteren. Dit betekent ook dat we op programmaniveau kijken wat voor de uitvoering van bepaalde plannen de meest geschikte organisatie- of uitvoeringsvorm is. Aangezien we met het provinciaal programma ook in de komende periode investeren in vernieuwende en innovatieve projecten, zal het motto 'een programma dat groeit' ook van toepassing blijven.

1.5 Actualiteit

Binnen Groningen wordt al enige tijd gewerkt aan ambitieuze plannen om Groningers een goede toekomst te geven. Dit gebeurt onder meer via de eerdergenoemde 'baanbrekers'. Daarnaast is de afgelopen periode onder de noemer 'Strategische Toekomstagenda Groningen' gewerkt aan de ontwikkeling van een vijftal zogenoemde 'masterplannen'. Met deze masterplannen wordt ook gewerkt aan de toekomst van Groningen door te investeren in regiokernen, campusontwikkeling, de zeehavens, Oost-Groningen en het landelijk gebied. De baanbrekers en masterplannen liggen in elkaars verlengde en vullen elkaar aan.

Op 25 april 2023 heeft het kabinet het maatregelenpakket voor Groningen bekend gemaakt genaamd 'Nij Begun' als antwoord op het enquêterapport 'Groningers boven gas'.⁶ Onderdeel hiervan zijn een sociale agenda en een economische agenda, waarin zowel de baanbrekers als masterplannen zijn opgenomen. In de kabinetsreactie zit tevens financiering voor deze sociale en economische agenda voor de lange termijn, dat vanaf 2026 onder meer via Nationaal Programma Groningen uitgegeven zal worden.

Op dit moment is nog niet precies bekend wat de gevolgen van deze additionele financiering zijn voor Nationaal Programma Groningen. Dit wordt het komende jaar gezamenlijk uitgewerkt door het Rijk en de regio. Om de uitvoering van Nationaal Programma Groningen niet te laten stagneren, is dit programmaplan opgesteld conform de geldende afspraken voor het nationaal programma. De ontwikkeling en uitvoering van baanbrekers en een deel van de masterplannen is opgenomen in dit programmaplan. Relevante wijzigingen in de afspraken over Nationaal Programma Groningen worden verwerkt in dit programmaplan.

1.6 Leeswijzer

Dit provinciaal programmaplan is opgebouwd uit vier programmalijnen die elk een eigen hoofdstuk hebben. In ieder hoofdstuk is beschreven wat we met die programmalijn willen bereiken in de komende periode. Elk hoofdstuk start met een korte terugblik op de afgelopen jaren; wat is bereikt en wat zijn de geleerde lessen. Daarna wordt beschreven wat de ambities zijn voor de komende jaren, waarna wordt ingegaan op de inhoud: welke concrete resultaten, projecten of programma's gerealiseerd moeten worden. De inhoudelijke hoofdstukken sluiten af met een overzicht wat voor de desbetreffende programmalijn nodig is om het vervolg goed te organiseren en welke financiën daarvoor nodig zijn.

De laatste twee hoofdstukken van dit programmaplan beschrijven de organisatie en de financiën van het provinciale programma als geheel. Hier is onder meer terug te vinden hoeveel middelen vanuit dit provinciaal programma beschikbaar worden gesteld voor de verschillende programmalijnen.

⁶ [Groningers boven gas, Rapport parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen, februari 2023. Nij Begun, op weg naar erkenning, herstel en perspectief, april 2023.](#)

Ten slotte is het van belang om te benadrukken dat de individuele hoofdstukken van dit provinciaal programmaplan tot stand zijn gekomen in samenwerking met een groot aantal partijen. Dit maakt dat het abstractieniveau en de schrijfstijl van de teksten her en der verschillen. Als provincie hechten wij er aan dat de inhoudelijke teksten herkenbaar blijven voor de partijen in de regio die hier aan meegeschreven hebben en aan de slag gaan met de uitvoering.

2. Energie

2.1 Terugblik

Vanuit het thematisch programma is in de periode 2019-2023 rond het thema energietransitie geïnvesteerd in drie onderwerpen: waterstof, warmtetransitie en verduurzaming van de industrie. Hiermee zet de regio belangrijke stappen op het gebied van de energietransitie en verduurzaming.

Waterstof

Groningen heeft een kansrijke positie op het gebied van waterstof met de Eemshaven als energieknooppunt van Nederland en vanwege de beschikbare kennis, kunde en infrastructuur die rond energie in Groningen aanwezig is. De inzet van de regio is gericht op het komen tot volledige waterstofketens; van de productie van groene elektriciteit en groene waterstof tot transport en afname van groene waterstof.

De beschikbare middelen voor het thematisch programma voor dit onderwerp zijn in de eerste periode van Nationaal Programma Groningen toegekend aan de projecten Hydrohub MW-testcentrum en HEAVENN. Het Hydrohub MW-testcentrum is een faciliteit voor het testen van elektrolyzers en de componenten ervan. HEAVENN is een samenhangend geheel van projecten met als doel een volwaardig waterstofecosysteem te creëren. Door de toekenning van Europese subsidie aan HEAVENN is Noord-Nederland de eerste Hydrogen Valley van Europa geworden. Tenslotte is in de periode 2019-2023 geïnvesteerd in het project Waterstof Werkt. Waterstof Werkt realiseert op korte termijn een doorgaande leerlijn in de regio op het gebied van waterstof. De instrumenten hiervoor zijn opleidingen, trainingen en cursussen op MBO, HBO-, WO- en post-initieel (gevorderd professioneel) niveau. Met voorgaande projecten wordt de Groningse waterstofeconomie versterkt, wat Groningers kansen biedt op opleidingen en werk.

Het opzetten van waterstofketens is de afgelopen periode uitdagend gebleken en de COVID-19 pandemie, logistieke problemen en prijsstijgingen hebben hun effect gehad op de genoemde projecten. Het opzetten van waterstofketens is een kwestie van lange adem en creativiteit om tussentijds opkomende ontwikkelingen het hoofd te bieden. Ook is het voldoen aan staatssteunregels een uitdagende opgave gebleken, zeker bij complexe projecten die uit veel deelprojecten bestaan. Om die reden zijn aanpassingen gedaan in de werkwijze om hierin verbetering door te voeren.

Warmtetransitie

In 2050 moeten 7 miljoen woningen en 1 miljoen andere gebouwen van het aardgas af zijn. Dit is afgesproken in het nationale Klimaatakkoord. De provincie Groningen en de Groningse gemeenten hebben daarnaast de ambitie uitgesproken om woningen in Groningen in 2035 voor een groot deel aardgasvrij te hebben. Deze operatie is ingewikkeld en kostbaar en er is veel kennis en uitvoeringscapaciteit voor nodig.

De bijdrage vanuit het thematisch programma in de eerste periode is gericht op het versnellen van de regionale warmtetransitie. Hiertoe is in 2020 het Warmtetransitie Centrum Groningen (WTCG) opgericht. Gemeenten staan namelijk voor een grote opgave. Het WTCG is een platform waarin gemeenten samenwerken aan de regionale warmtetransitie en kennis uitwisselen. Ook worden afzonderlijke gemeenten ondersteund met (technische) analyses en advisering. Het WTCG heeft financiering vanuit het thematisch programma tot de zomer van 2025, de cofinanciering komt van de gemeenten en de provincie. Daarnaast is begin 2021 de subsidieregeling Warmtetransitie Projecten Groningen (WTPG) opengesteld. De regeling bestaat uit een eenmalige bijdrage aan de onrendabele top van projecten in de warmtetransitie, gericht op het aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving. De regeling is breed opgezet en richt zich op verschillende types warmtetransitie-projecten in de uitvoeringsfase. De verwachting is dat het beschikbare budget eind 2023 geheel bestemd wordt.

Verduurzaming Industrie

Vergroening en verduurzaming is noodzakelijk voor de toekomst van onze industrie. De extra inzet vanuit het thematisch programma in de eerste periode is gericht op het stimuleren van initiatieven van bestaande industriële bedrijven of industriële bedrijven die zich in Groningen willen vestigen (met uitzondering van energieproducenten) om te investeren in biobased grondstoffen, groene waterstof, circulaire economie en elektrificatie. Daarvoor is de Subsidieregeling Investeren in Toekomstbestendige Industrie 2021 (SITI) opengesteld. De SITI heeft een looptijd tot eind 2023 en een budget van € 20 mln.

2.2 Analyse van gewenste situatie en ambitie

Focus

Voor de periode 2024-2029 is de inzet vanuit dit provinciaal programma opnieuw gericht op waterstof, de warmtetransitie en verduurzaming. Dit omdat de opgaven op deze terreinen groot zijn en het creëren van een voorsprong voor Groningen, de inzet van de afgelopen jaren succesvol is gebleken en langjarige inzet vereist. Dit met als doel in 2050 een CO₂-neutrale samenleving te creëren waarin het goed en veilig wonen en ondernemen is voor de Groninger.

In lijn daarmee richten we ons naast de drie voorgenoemde onderwerpen ook op een andere grote uitdaging voor de energietransitie: netcongestie. We wekken steeds meer duurzame energie op met behulp van de zon en wind. Ook wordt de vraag naar elektriciteit steeds groter doordat we onze gebouwen verduurzamen en bedrijven en industrie elektrificeren. Vanwege toenemende netcongestie ervaren ondernemers en bedrijven op bedrijventerreinen problemen om te verduurzamen. Slimme, innovatieve en duurzame oplossingen zijn nodig om pieken (zowel aan de vraag- als aanbodzijde) te voorkomen. Hiervoor richten we een nieuwe regeling in. Met deze regeling verwachten we ondernemers in staat te stellen met elkaar in te spelen op (verwachte) netcongestie of vertraging bij het realiseren van netverzwaringen of nieuwe aansluitingen.

Wij gaan verder waar landelijke regelingen stoppen

We beginnen niet vanaf nul: er vinden vele ontwikkelingen plaats, regionaal, landelijk en Europees, gericht op bedrijven, instellingen en particulieren. We willen de middelen vanuit Nationaal Programma Groningen dan ook zoveel mogelijk gaan inzetten om de hiaten in bestaande regelingen te vullen. Op deze wijze kan Groningen een extra stap zetten.

Meerwaarde voor Groningers

We richten ons op de meerwaarde van projecten voor de inwoners van Groningen. Regelingen moeten duidelijk en niet te complex zijn, zodat deze ook voor initiatiefnemers met weinig ervaring met subsidieaanvragen of organisaties met weinig menskracht toegankelijk zijn.

2.3 Wat gaan we doen

Met onderstaande inzet dragen we bij aan de energietransitie en de verduurzaming van de provincie Groningen. Ook biedt het economisch perspectief voor ondernemers en bedrijven in de regio. De inzet van deze programmalijn is volledig in lijn met de voorgestelde maatregelen rond verduurzaming in de kabinetsreactie 'Nij Begun'. Zo is de hier geformuleerde inzet aanvullend op de maatregelen rond de verduurzaming van de gebouwde omgeving en op de maatregelen in de economische agenda rond waterstof en verduurzaming. Op deze manier versterken beide trajecten elkaar.

2.3.1 Waterstof

Met dit provinciaal programma willen we op het gebied van waterstof investeren in:

- 1) het stimuleren van de ontwikkeling van *fysieke (lokale) waterstofketens*, met als doel dat partijen daadwerkelijk overeenkomsten sluiten en;

- 2) het stimuleren van *kennisontwikkeling en scholing*. Hierdoor worden huidige, nu nog aan de gaswinning gekoppelde, banen zoveel mogelijk behouden en nieuwe banen in de regio gecreëerd voor alle opleidingsniveaus.

Ontwikkeling van lokale waterstofketens

De grote barrière bij het ontwikkelen van een waterstofketen is dat (potentiële) aanbieders en afnemers van waterstof onvoldoende zekerheid hebben voor hun investeringen. Zo stopt de ontwikkeling van een waterstofecosysteem, in weerwil van de jarenlange aandacht voor waterstof in Groningen, zowel vanuit bedrijven als overheden.⁷ Om die reden investeren we in de ontwikkeling van waterstofketens. Daarmee laten we de aanleiding van wind op zee en de productie van waterstof ten goede komen aan de regio zelf.

De middelen van Nationaal Programma Groningen worden ingezet voor een regeling om de ontwikkeling van zogenaamde Hyhubs te stimuleren, waarmee invulling wordt gegeven aan het baanbreker-concept waterstofeconomie. Hyhubs zijn waterstofketens waarbij aanbieder(s) en afnemer(s) hun aanbod en vraag van waterstof in een geografisch afgebakend gebied coördineren. Dit bevordert de realisatie van de waterstofketen in de provincie Groningen, met uitstralingseffecten in Noord-Nederland en mogelijk ook buiten de regio. Het is de noodzakelijke stap tussen aankondiging van projecten van afzonderlijke bedrijven (zoals elektrolyzers, pijpleidingen en voornemens voor afname) en de totstandkoming van contracten voor fysieke levering van waterstof en alle hiervoor benodigde diensten. Hyhubs bieden daarbij perspectief om industrie en werkgelegenheid voor de lange termijn te behouden voor de provincie Groningen.

Er zijn onderzoeken uitgevoerd in Delfzijl, Midden- en Oost-Groningen, waaruit is gebleken hoe complex en uitdagend het is om fysieke waterstofketens op te zetten en alle barrières te overwinnen. Hyhubs kunnen een vorm van zekerheid (in afname, levering en prijs) bieden, waardoor het voor zowel grote bedrijven als MKB aantrekkelijker wordt om tot het waterstofecosysteem toe te treden. De middelen vanuit Nationaal Programma Groningen worden ingezet om onderzoeken te financieren ten behoeve van Hyhub-mogelijkheden. Het gaat daarbij vooral om het bevorderen van concrete investeringen door ondernemers en bedrijven in (lokale) waterstofketens. Met de onderzoeken worden daarvoor de noodzakelijke randvoorwaarden (zoals consortiumvorming, businesscases, financiering, governance, vergunningen) onderzocht en ingevuld zodat vervolgens private partijen tot uitvoering over kunnen gaan. Hiermee worden belangrijke barrières weggenomen om de waterstofeconomie in Groningen op gang te brengen.

Waterstofonderzoek en scholing

Door te investeren in de ontwikkeling van kennis en vaardigheden van Groningers op het gebied van waterstof, kunnen we ervoor zorgen dat er voldoende gekwalificeerd personeel beschikbaar is om de groeiende vraag naar duurzame waterstof te ondersteunen. Bovendien kan het bijdragen aan het verbeteren van het vestigingsklimaat voor bedrijven. Waterstof staat nog in de kinderschoenen, maar de ontwikkelingen gaan razendsnel. Daarom stellen we in de periode 2024-2029 een subsidieregeling open om het creëren van nieuwe faciliteiten, het aanstellen van personeel bij onderwijsinstellingen, het stimuleren van startups en het ontwikkelen van trainingen, te ondersteunen. Deze regeling is gekoppeld aan het baanbreker-concept Hydrogen Valley Campus Europe (HVCE). De HVCE is de sleutel om een internationaal hoogwaardig kennis- en opleidingsinstituut te realiseren rond de waterstofeconomie. Zo zorgen we enerzijds voor dat er voldoende gekwalificeerd personeel beschikbaar is om de groeiende vraag naar duurzame waterstof te ondersteunen. Anderzijds zorgt de HVCE er ook voor dat Groningen meeprofiteert van de kennis die met (private) investeringen worden gedaan in de waterstofeconomie.

⁷ Investeringsplan Waterstof Noord-Nederland, oktober 2020.

2.3.2 Warmtetransitie

De warmtetransitie is in volle gang. Dat moet ook, want in Groningen is er veelal verouderd en verspreid woningbezit in het landelijk gebied. Hierdoor zijn de kosten van het aardgasvrij maken van woningen hoog. Projecten die bijdragen aan de warmtetransitie en een onrendabele top hebben, kunnen in aanmerking komen voor middelen van Nationaal Programma Groningen. Wegens het succes van de Warmtetransitie Projecten Groningen (WTPG) gaan we door met deze regeling onder de naam WTPG 2. Het doel van WTPG 2 is de warmtetransitie in de gebouwde omgeving te stimuleren en te versnellen. Ten opzichte van de eerste WTPG-regeling is de regeling op enkele punten aangepast. De belangrijkste wijzigingen betreffen:

- Subsidievereiste: het vereiste van een warmtevoorziening van minimaal 3500 GJ/a (gelijk aan 100 woningequivalenten) sluit kleinere projecten uit. Omwille van de duidelijke behoefte aan ondersteuning van kleinschaliger projecten wordt de grens lager gelegd;
- Duidelijkheid over de scope: niet alleen aanleg van warmtenetten maar ook daaraan gekoppelde aanpassingen voor de nieuwe warmtevoorziening vallen onder de regeling;
- Reserveren budget voor warmteopslagsystemen.

2.3.3 Netcongestie bedrijventerreinen

Netcongestie is een groeiend probleem in Nederland. Er kan sprake zijn van transportschaarste (er is te veel stroom op bepaalde momenten waardoor het net 'te vol' is) en afnameschaarste (het net heeft op bepaalde momenten niet genoeg capaciteit om aan de vraag te voldoen). In Groningen hadden we tot voor kort alleen transportschaarste. Dit zorgt voor een beperking op de hoeveelheid stroom die het net op kan, en treft met name hernieuwbare opwekprojecten als zonneparken, maar ook duurzame opwek door bedrijven. Recent is ook sprake van afnameschaarste. Afnameschaarste op het net betekent dat bedrijven geen nieuwe aansluiting kunnen krijgen ('het net gaat op slot'). Dit heeft een negatieve invloed op zowel de verduurzaming als het ondernemersklimaat. Om die reden willen we de problemen rond netcongestie op bedrijventerreinen aanpakken. Daarmee kunnen we bedrijvigheid behouden en op de lange termijn de voorzieningen en werkgelegenheid in de regio op peil houden.

Netbeheerders werken aan het versterken van het elektriciteitsnet om congestie te verhelpen. Zij werken aan verzwaring van het net door extra kabels aan te leggen. Ervanuit gaande dat netcongestie voorlopig aanhoudt en mogelijk zelfs toeneemt, is het noodzakelijk om er voor te zorgen dat bedrijventerreinen slim omgaan met hun gezamenlijke energieopwek en -verbruik door opwek, verbruik en opslag lokaal uit te wisselen en te combineren. Op die wijze kunnen ondernemers en bedrijven voorkomen dat hun onderneming in gevaar komt vanwege netcongestie.

Subsidieregeling voor netcongestieprojecten op bedrijventerreinen

Er moet gekeken worden naar manieren om het energieprofiel van bedrijventerreinen efficiënter te maken om zo de impact van bedrijventerreinen op het net te beperken. Kunnen opwek en gebruik (achter de meter) beter op elkaar afgestemd of zelfs uitgeruild worden, buiten het regionale net om? Hoe kunnen piekmomenten in aanbod en vraag voorkomen of gecombineerd worden? Hiervoor willen we het door middel van een subsidieregeling voor bedrijventerreinen mogelijk maken om gezamenlijk aan de slag te gaan met slimme oplossingen om de beschikbare capaciteit zo efficiënt mogelijk te benutten en zoveel mogelijk de opgewekte elektriciteit lokaal te gebruiken, met als doel de impact op het net te beperken.

Dit doen we door via een subsidieregeling geld beschikbaar te stellen voor het onderzoeken en opzetten van (pilot)projecten gericht op het oplossen van en anticiperen op netcongestieproblemen op bedrijventerreinen. De al aanwezige adviseurs en aanjagers (vanuit regionale/landelijke programma's, zie hieronder bij organisatie) kunnen ondernemers, bedrijven en bedrijventerreinen helpen bij het definiëren van kansrijke projecten, ondersteunen bij het aanvragen van subsidie en bij het uitvoeren van de projecten.

2.3.4 Verduurzaming industrie

Verduurzaming van de industrie is onontbeerlijk voor het behalen van de doelstellingen rond de energietransitie. Tegelijk is het van groot belang voor de regionale (en nationale) economie de industrie te behouden en nieuwe industrie aan te trekken. Hiervoor was de subsidieregeling Investeren in Toekomstbestendige Industrie 2021 (SITI) geopend. Deze regeling is succesvol gebleken en wordt de komende periode dan ook voortgezet onder de naam SITI 2 en wordt gekoppeld aan het Just Transition Fund (JTF).

Subsidieregeling voor verduurzaming industrie

Het doel van de SITI 2-regeling is de economische structuur te versterken en werkgelegenheid te creëren, door het verduurzamen van de bestaande industrie én het aantrekken van nieuwe bedrijven en uitbreidingsinvesteringen in het industriële ecosysteem die bijdragen aan het uitbouwen van de koploperpositie van Groningen op het gebied van groene chemie, biobased grondstoffen, groene waterstof en circulaire economie.

2.4 Organisatie

Voor de uitvoering van bovengenoemde regelingen sluiten we zoveel mogelijk aan bij bestaande regelingen en bijbehorende organisatie- en overlegstructuren. Dit betekent dat we voor iedere regeling een al bestaand gremium willen gebruiken als klankbordgroep, om voor openstelling en periodiek tijdens de uitvoering van het programma de stand van zaken te presenteren en gevraagd en ongevraagd advies te verzamelen. Daarbij wordt samengewerkt met onder meer het HyNorth-netwerk, de partijen die verenigd zijn rondom de Hydrogen Valley Campus Europe, het Warmtetransitie Centrum Groningen, Groningen Werkt Slim en de regionale vertegenwoordigen van de landelijke programma's Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (NPLW), het Ontzorgings-programma MKB en het Programma Verduurzamen Bedrijventerreinen (PVB).

2.5 Financiën

Voor het thema Energie is een totaalbedrag van € 54 mln. benodigd op basis van de verdeling zoals weergegeven in de tabel.

Tabel 1 - Budgetverdeling programmaliijn Energie

Onderdeel	Budget (in mln.)
HyHubs: lokale waterstofketens	10,5
Waterstofonderzoek en scholing	10,5
Regeling Warmtetransitie Projecten Groningen 2	16
Waarvan warmteprojecten in gebouwde omgeving	8
Waarvan investeringen in warmteopslag	8
Regeling Netcongestie bedrijventerreinen	6
Subsidieregeling Investeren in Toekomstbestendige Industrie 2	11
Totaal	54

3. Landelijk Gebied

3.1 Terugblik

Veel mensen in de provincie wonen en werken in het buitengebied. Het landelijk gebied is dan ook van centraal belang voor Groningen. Daarom hebben we in de afgelopen periode 2019-2023 al ingezet op diverse landelijk gebied thema's zoals een aantrekkelijke fysieke leefomgeving, het vergroten van de biodiversiteit, waterveiligheid, verlagen van de droogtestress en wateroverlast, duurzame bedrijvigheid en banen in de recreatie, toerisme en landbouw. We zijn aan de slag gegaan met diverse projecten: Waterwerken Zoutkamp, FASCINATING, Natuurinclusieve akkerbouw Groningen, Verankering resultaten Precisielandbouw in Groningen, Pilot natuurinclusieve landbouw Midwolder Bouwtten, Ontwikkeld landschap Middag-Humsterland en Opgaven Eemzijen-spu.

Projecten in het landelijk gebied kenmerken zich door fysieke inrichtingswerkzaamheden. De voorbereiding en uitvoering daarvan kost tijd, mede vanwege het organiseren van draagvlak en ruimtelijke en juridische uitdagingen. Wanneer projecten in gang werden gezet, zien we resultaten op het gebied van recreatieve routes, innovatieve landbouwpilots, extensiveringsproeven en een uitdagend plan voor het inlaten van zoutwater nabij Delfzijl. We hebben gelukkig gemerkt dat beleving, recreatief medegebruik en landschapskwaliteit op veel draagvlak kunnen rekenen bij bewoners; zo bleek ook bij het programma Toukomst. We gaan dan ook verder met de (uitvoering van) projecten die in de eerste periode in gang zijn gezet. In het landelijk gebied hechten we veel belang aan het ontwikkelen van plannen met ondernemers en bewoners waarna projecten concreet worden, zoals onder meer via de Landschapswerkplaats gebeurt.

3.2 Analyse van gewenste situatie en ambities

We moeten toe naar een toekomstbestendig, gezond en duurzaam ingericht landelijk gebied met een langjarig perspectief voor de aanwezige bedrijvigheid. Dit betekent dat er zowel voor de landbouw als voor de natuur er het nodige te doen is, waarbij we ook in moeten spelen op de gevolgen van klimaatverandering. We willen voldoende ruimtelijke kwaliteit waardoor het landelijk gebied gezien wordt als een belangrijk kenmerk van ons mooie Groningen. Een landelijk gebied:

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

De door het Rijk in gang gezette Transitie Landelijk Gebied/Stikstof, die vorm krijgt via het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) heeft voor een groot deel dezelfde doelen. Via het NPLG komen naar verwachting landelijk middelen beschikbaar voor natuurrealisatie, landbouwinnovatie, veenoxidatie, water en klimaat. In Groningen gaat het om een investeringsvolume van € 700 mln. - € 1 mld. Deze middelen zullen in de periode 2024 - 2035 via enkele grootschalige herinrichtingsprojecten in de provincie Groningen worden besteed. De middelen die via het Nationaal Programma Groningen beschikbaar zijn, willen we inzetten voor thema's die niet direct financierbaar zijn binnen het NPLG, maar in de praktijk wel bijdragen aan meer integraliteit in projecten. Wij denken aan duurzaam verdienvermogen agrariërs, ketenontwikkeling, belevingsprojecten in de vorm van landschappelijk-recreatieve maatregelen, natuurinclusiviteit bij ruimtelijke ontwikkelingen en bij infra/woningbouw/energievoorzieningen. We gaan deze projecten zoveel mogelijk in samenhang met de NPLG gebiedsgerichte aanpak oppakken. Het al lopende programma FASCINATING, gericht op de transitie van het gebruik van dierlijk naar plantaardig eiwit, wordt opgeschaald. Nieuw is de zogenoemde 'baanbreker

vrijtijdseconomie', een grootschalige impuls op het gebied van beleving, recreatie en toerisme in Groningen.

3.3 Wat gaan we doen

Om de voorgenoemde ambities te verwezenlijken, zetten we rond de transitie landelijk gebied in op zeven programma's en projecten. Dit gaat om vier gebiedsgerichte projecten en drie meer thematische programma's:

1. Van Drenthe tot Zee/Groningen-west
2. Reitdiep/Middag-Humsterland
3. Groeidelta voor landbouw, natuur en waterveiligheid (voorheen Eemsihlen-Vloed)
4. Hunze-Groningen
5. Investeren in landschap
6. FASCINATING
7. Vrijtijdseconomie

3.3.1 Van Drenthe tot Zee/Groningen-west

Ten westen van de stad Groningen wordt gewerkt aan uitbreiding van woningbouw, bedrijventerrein, bedrijfsaanpassingen Suikerfabriek CBC, infra en zijn er opgaven als gevolg van de transitie landelijk gebied. Ook wordt, uit oogpunt van klimaatadaptatie en herstel hydrologische systemen, gedacht aan het doortrekken van de Drentse beken via het Reitdiep naar het Lauwersmeer. Om verrommeling in dit gebied tegen te gaan en een sterk ruimtelijk project na te streven, is een Raamwerk opgesteld met stakeholders en inspraak door omwonenden.

Voor realisatie van het groen-blauwe onderdeel van dit Raamwerk worden middelen van dit provinciaal programma beschikbaar gesteld. Het betreft een traject van circa 7 km lengte en 250 ha, aan de rand van de stad op de overgang naar het landelijk gebied. Gedacht wordt aan:

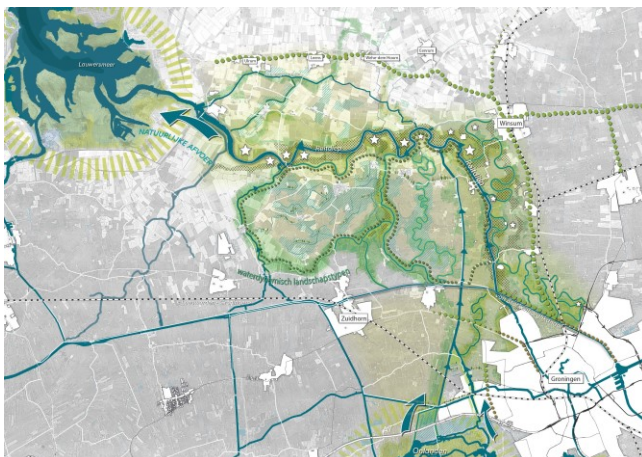
- Het aanleggen van een landschappelijke overgang van het agrarisch gebied naar de stedelijke rand d.m.v. een reliëf/dijk en opgaande beplanting;
- Het ontwikkelen van een ecologische zone langs de Zuidwending (van zuid naar noord);
- Beheeraanpassingen in de naastliggende agrarische gronden; dit vergt een zorgvuldig proces met naastgelegen boeren. Het betreft vaak huiskavels;
- Waterhuishoudkundige aanpassingen in de Zuidwending;
- Watermaatregelen als vasthouden (retentie in natuur en extensieve graslanden), bergen (uitbreiding waterbergingsgebieden) en afvoeren (verbeteren vispassages);
- Recreatieve routes (fiets en wandelpaden);
- Natuurinclusieve maatregelen bij het aanleggen van paden/wegen/belevingsroutes.



Het project heeft verbinding met Groeningen, het programma Toukomst en het NPLG. Groeningen en Toukomst betreffen overkoepelende projecten waarin dit traject zich in de ideesfeer bevindt. Het NPLG is door de provincie Groningen opgepakt. Dit project zal daarin meeliften. De overige betrokken partijen zijn: provincies Groningen en Drenthe, naastgelegen boeren, Gemeenten Groningen/ Westerkwartier/Noordenveld, het Rijk⁸, Waterschap Noorderzijlvest, LTO, Groninger Landschap, omwonenden.

3.3.2 Reitdiep/Middag-Humsterland

Het bijzondere wierdenlandschap (terpen) dat nog relatief gaaf is, zal de komende decennia een transitie ondergaan om water vast te houden en de waterkwaliteit en biodiversiteit te verbeteren. Daarnaast heeft de beleving van het gebied een hoge potentie voor vrijetijdseconomie dat versterkt kan worden door het aanleggen van een verbeterde recreatieve infrastructuur en verbeterde landschapsontwikkeling. De waterverbinding vanuit het zuiden (Noord-Drentse beken) via het Reitdiep naar het gemaal Elektra/Lauwersmeer zal centraal staan. We werken dit plan verder uit in het gebiedsproces van het NPLG.



⁸ Dit betreft de ministeries van Binnenlandse Zaken, Infrastructuur & Waterstaat, Landbouw en Natuur & Visserij en Rijkswaterstaat.

3.3.3 Groeidelta: voor landbouw, natuur en waterveiligheid (voorheen Eemszijlen-Vloed)

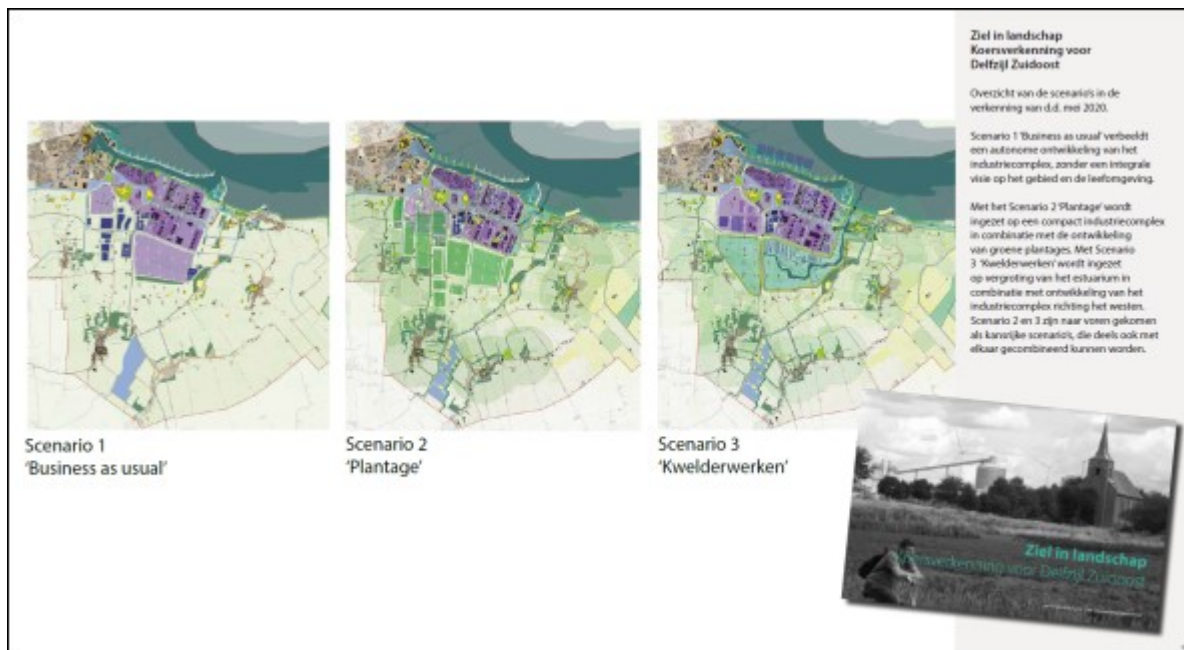
In het achterland van Delfzijl en Termunten daalt de bodem onder andere door veenoxidatie. Daarnaast moet de troebelheid in het Eems-Dollard estuarium verminderen ten behoeve van herstel van de biodiversiteit. Via het programma EemsDollard2050 en het Interbestuurlijk programma Vitaal Platteland is duidelijk geworden dat er mogelijkheden zijn om de laaggelegen gebieden direct achter de dijk op te hogen met sediment uit de Eems-Dollard. Ook dit gebied heeft te maken met de opgaven in het kader van het NPLG. Het gebied vormt een natuurlijke buffer tussen het industriegebied van Delfzijl en de omliggende dorpen waar de leefbaarheid onder druk staat.



Met deze 'Groeidelta' kunnen we de ecologische kwaliteit van het estuarium substantieel verbeteren, geven we invulling aan klimaatadaptatie en voorkomen we CO₂ uitstoot door veenoxidatie. Het project richt zich op een evenwicht tussen natuurlijke invang en mechanisch ophogen. Door 300 hectare laaggelegen gronden als natuurlijke buffer te ontsluiten als binnendijks getijdengebied rondom het industrieterrein van Oosterhorn, wordt slib ingelaten in een nieuw natuurgebied en kan de leefbaarheid en recreatieve potentie van het gebied beter benut worden. De gronden daaromheen (circa 50 hectare per jaar) kunnen vervolgens op een mechanische wijze vanuit dit gebied opgehoogd worden, zodat de akkerbouwbedrijven in dit omgeving weer een duurzame toekomst hebben.

Voor de natuurlijke invang van sediment uit het estuarium is al een concreet project in voorbereiding: de inrichting van de Groote polder; een gebied van 50 hectare tussen Delfzijl en Termuntenzijl. Een groot deel van de benodigde middelen voor de 'sobere en functionele' componenten is al beschikbaar, waardoor de planfase in 2024 kan starten.

Door de doorgang bij de Groote Polder nu al geschikt te maken voor een veel groter gebied kunnen we de komende jaren gefaseerd het achterland inrichten als natuurzone rondom de industrie, de veenoxidatie tegengaan en het omliggende gebied duurzaam inrichten voor de akkerbouw. De provincie is bezig om daarvoor 300 ha te verwerven in het gebied rond Oosterhorn. De middelen vanuit dit provinciaal programma worden ingezet om deze grotere doorgang als verbindend landschapselement met recreatieve potenties nu te realiseren. Voor dit plan bestaat bij de partijen in het gebied veel draagvlak. Agrariërs in het gebied willen graag meewerken om hun akkerbouwgronden op te hogen, zodat dit weer jaren vooruit kan. Het gaat dus niet om het project Eemszijlen maar om een plus daarop. Het besluit over opschaling wordt in 2024 genomen.



De betrokken partijen zijn: provincie Groningen, het Rijk⁹, gemeenten, LTO, waterschap Hunze en Aa's, Groninger Landschap, Groningen Seaports en omwonenden.

Vanuit de regio, het Rijk en andere partners is voor de eerste 50 hectare al ruim € 23 mln. beschikbaar gesteld vanuit het programma Eemsdollard2050, dat bedoeld is om de kustzone op een natuurlijke wijze in te richten. Binnen dit programma hebben we als provincie en overige lokale en regionale partijen de andere opgaven in het gebied hieraan gekoppeld (uitbreiding industrie, transitie landelijk gebied en klimaatadaptatie).

3.3.4 Hunze-Groeningen

Ten oosten, zuiden en westen van de stad Groningen ligt een laagveengordel met daarin vele kleine en grote natuurgebieden, meren en landschappen: Groeningen. Voor dit gebied zijn 'groene en blauwe doelen' gesteld, waar overheid, ondernemers, onderwijsinstellingen en andere organisaties een klimaatpositieve regio willen realiseren. In een klimaatpositieve regio wordt meer CO₂ vastgelegd dan uitgestoten, wordt bijgedragen aan wateropvang- en wateropslag, wordt gewerkt aan een verbeterde biodiversiteit en wordt fossielvrije energie opgewekt.

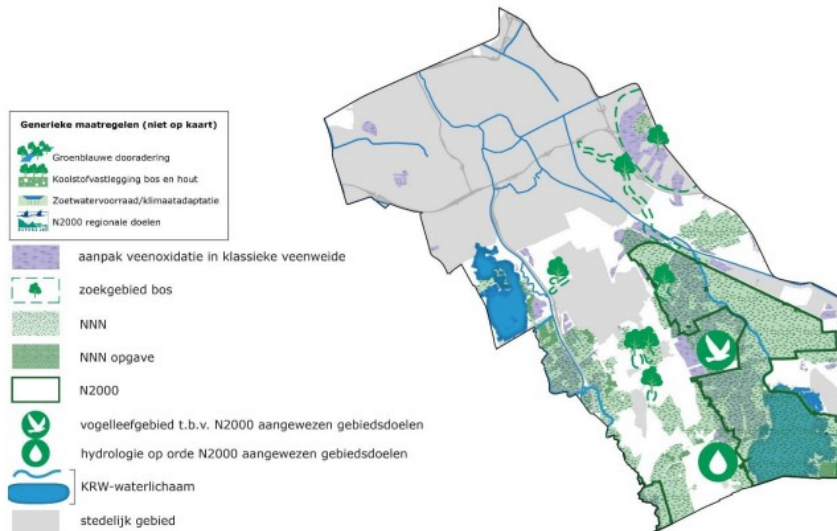
Wonen, recreëren en energie moeten hier waar mogelijk worden ingepast. Het uitvoeringsprogramma Groeningen¹⁰ bevat een groot aantal ideeën en projecten, in omvang, focus en impact variërend. Per project wordt financiering geregeld. De uitvoering vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de partners, waaronder de gemeenten Westerkwartier, Noordenveld, Tynaarlo, Groningen en Midden-Groningen, de provincies Groningen en Drenthe, de waterschappen Hunze en Aa's en Noorderzijlvest. Ook in het kader van het NPLG is in dit gebied een gebiedsproces gestart om de transitie van het landelijk gebied te bespreken en te vertalen naar maatregelen en concrete perspectieven voor de ondernemers in de agrarische sector.

De bijdrage vanuit dit provinciaal programma wordt beschikbaar gesteld voor het realiseren van delen uit de Hunzevisie 2030. Dit is een omvangrijk en impactvol plan, waarvan de uitvoering bijdraagt aan klimaatrobustheid en waarvoor een extra financiële inzet doorslaggevend voor de realisatiekans kan zijn. De rivier de Hunze ligt in een oeroud stroomdal, ten oosten van de Hondsrug en stroomt door de stad Groningen om uiteindelijk via het Lauwersmeer in de

⁹ Dit betreft de ministeries van Infrastructuur & Waterstaat, Landbouw en Natuur & Visserij en Rijkswaterstaat.

¹⁰ <https://groeningen.nu/uitvoeringsprogramma/>

Waddenzee uit te monden. De Hunzevisie 2030 richt zich op herstel van de Hunze van bron tot monding. Een groot deel van het beekdal in Drenthe is inmiddels ingericht als natuur, in combinatie met recreatie, waterwinning en waterberging. Met inrichtingsmaatregelen wordt het water van de Hondsrug vastgehouden en wordt het gebied natter. Hierdoor stopt de CO₂-uitstoot en ontstaat ruimte voor moerasvegetaties en moerasbos. Dit wordt gecombineerd met recreatief medegebruik en met natuurinclusieve maatregelen richting de bebouwingskernen van Onnen/Haren/Groningen. De bijdrage vanuit dit provinciaal programma is bedoeld voor maatregelen die niet via het NPLG gerealiseerd kunnen worden zoals recreatieve voorzieningen, (drink)waterinnovatie en natuurinclusieve maatregelen.



Figuur 5.7: Oplossingsrichtingen Gorecht

De provincie Groningen, gemeente Groningen, Waterschap Hunze en Aa's, Groninger Landschap, tien betrokken agrariërs en overige partijen werken samen aan een integrale inrichting van het gebied.

3.3.5 Investeren in Landschap

Groningers zijn begaan met hun landschap én vinden het belangrijk om hierin te investeren. Dat werd meer dan duidelijk tijdens het verzamelen van ideeën voor de toekomst van Groningen via het programma Touekomst. Van de negenhonderd ingezonden Touekomst-ideeën heeft bijna de helft te maken met natuur en landschap en met manieren om meer en beter van het landschap in de provincie te kunnen genieten. We willen investeren in landschap via twee wegen:

- a. NPLG-Groningen: We sluiten aan bij de 7 gebiedsplannen die in het voorjaar 2024 gereed zijn en voegen landschapsmiddelen toe aan programmaonderdelen die niet gefinancierd kunnen worden. Denk hierbij aan herstel landschapskennmerken (wierden/reliefformen), recreatief-landschappelijke objecten, erven, historisch belangrijke plekken etc.
- b. De Landschapswerkplaats voert plannen uit die het Groningse landschap nóg mooier en toegankelijker maken. Met als doel het creëren van een fijnmazig biodivers netwerk van groen en water waar mensen naar hartenlust kunnen wandelen, fietsen, paardrijden en varen. De Landschapswerkplaats werkt samen met inwoners, overheden en organisaties tien initiatieven uit. Gebundeld, zodat ze elkaar versterken. De rode draad hierin is dat Groningers de rust en ruimte willen behouden. Maar tegelijkertijd zien ze ook kansen om het landschap aantrekkelijker, meer beleefbaar, biodivers en toekomstbestendiger te maken. We zullen voorbereidingen treffen voor een vervolgfase van de Landschapswerkplaats met inbegrip van lopende ontwikkelingen in het landelijk gebied/NPLG.

3.3.6 FASCINATING

FASCINATING richt zich op de landbouw van de toekomst: een landbouwsysteem dat op duurzame wijze voedsel (eindproducten en ingrediënten) produceert dat bijdraagt aan een gezond voedingspatroon. In FASCINATING werken Groninger agrarische bedrijven in agro en food, overheden en kennisinstellingen aan nieuwe processen en werkwijzen die zorgen voor een optimale beschikbaarheid van nutriënten in het voedsel. Hoewel het programma over de optimale balans aan alle nutriënten (zowel macro- als micronutriënten) gaat, is de productie van hoogwaardig eiwit het centrale thema. Voor het creëren van momentum zet FASCINATING de beoogde eiwittransitie, van verhouding dierlijk-plantaardig eiwit nu 60:40 naar 40:60, in als hefboom voor het realiseren van het nieuwe landbouwsysteem. Binnen FASCINATING wordt gewerkt aan een aantal thema's.

Landbouw

Focus ligt op eiwitrijke gewassen die geschikt zijn voor grondsoorten en het klimaat in Groningen. Hiertoe worden praktijkproeven uitgevoerd op proefboerderijen en bij landbouwers in de provincie. Ook zijn maatregelen voorzien waarin akkerbouwers hun kennis en ervaring met de verschillende gewassen delen en input leveren voor de onderzoekprojecten. Een belangrijk thema is bodemgezondheid. Ook strokenteelt is een essentiële toepassing om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en kunstmest terug te dringen. Op grond van de opgedane kennis wordt gestart met het verbeteren van de geselecteerde gewassen via veredeling en selectie.

Verwerking van gewassen tot ingrediënten

Voor de geselecteerde gewassen worden processen ontwikkeld die de aanwezige componenten zo efficiënt mogelijk vrijmaken. Naast het beperken van energie- en watergebruik gaat het vooral om het in stand houden van de functionele en nutritionele eigenschappen. De resultaten uit deze tests zijn input voor het ontwikkelen van een vervolproces voor het geschikt(er) maken van de componenten voor menselijke consumptie.

Verwerking tot generieke producten/product-platformen

De halffabricaten gegenereerd in het eerste deel van de verwerking worden toegepast in de productie van consumentenproducten. In dit onderdeel ontwikkelen bedrijven en instellingen nieuwe generieke producten. Naast aspecten als smaak en textuur is er aandacht voor de voedingswaarde van deze producten. Ook wordt onderzoek gedaan naar de werking van de nieuwe ingrediënten in het maag-darm kanaal van de mens. Dit onderzoek draagt bij aan de optimalisatie van de processen in de fabriek en is nodig in het kader van de Novel Food Regulation.

Reststromen

Voor een optimale verwaardiging van de grondstoffen die van de akkerbouw en veehouderij komen, is het zaak alle componenten een zo hoog mogelijke waarde te geven, door toepassingen in de farma, (dier)voeding, materialen, bodemverbetering, chemie en energie.

FASCINATING is in de eerste periode van het thematisch programma van start gegaan en momenteel wordt gewerkt aan de opschaling daarvan. Het aansturen en verantwoorden van het programma, het beoordelen en selecteren van projecten die bijdragen aan de overall doelstellingen en het communiceren over de resultaten vereist een stevige clusterorganisatie. Het opschalen van het programma vergt een uitbreiding van het programmabureau onder de Stichting Institute for Sustainable Process Technology-AFT. Een bijdrage vanuit dit provinciaal programma voor de komende jaren is nodig om de opschaling van FASCINATING te kunnen realiseren. Om die reden is FASCINATING betiteld als 'baanbreker'.

3.3.7 Vrijetijdseconomie

De vrijetijdseconomie (voorheen: toerisme & recreatie) is een middel om voorzieningen op peil te houden, de leefbaarheid te vergroten en brede welvaart te bevorderen. Toerisme en recreatie

kunnen daarin het ‘sociale cement tussen de stenen’ zijn.¹¹ Dat biedt enorme kansen voor de provincie Groningen. Toeristen en bezoekers besteden geld op hun vrijetijdsbestemming. Daarmee kunnen de bakker, de supermarkt en het eetcafé ook in kleine dorpen openblijven. Het gevolg hiervan is dat er meer banen komen in de gastvrijheidssector die heel goed kunnen worden vervuld door jonge mensen die van MBO en HBO afstuderen, maar ook door het onbenutte arbeidspotentieel in onze regio. Hierbij ligt ook een koppeling met de programmalijn Onderwijs & Arbeidsmarkt. Kortom de vrijetijdseconomie ontwikkelt zich in hoog tempo tot een economische sector van grote waarde die in een belangrijke mate kan bijdragen aan de brede welvaart in onze provincie.

In februari 2021 is de *Strategische Visie Vrijetijdseconomie provincie Groningen 2021-2030* vastgesteld door Provinciale Staten, met daaronder 3 uitvoeringsprogramma's.¹² Het eerste uitvoeringsprogramma 2021-2023 'Werken aan de basis' loopt bijna ten einde en alle uitvoeringsactiviteiten zijn gerealiseerd.¹³ Op dit moment wordt gewerkt aan het opvolgende uitvoeringsprogramma 2024-2027.

Daarnaast slaat een consortium van vijf Groningse partijen (provincie Groningen, Noorderpoort, Marketing Groningen, Rijksuniversiteit Groningen en Economic Board Groningen) de handen ineen om vanuit de eerder ontwikkelde provinciale visie op de vrijetijdseconomie te komen met een integraal voorstel voor een baanbrekend programma. Er wordt een 10-jarenplan ontwikkeld met concrete initiatieven, ideeën, investeringsplannen, samenwerkingen en coalities voor deze baanbrekende route. Uitgangspunt is dat de gastvrijheidssector een grote(re) bijdrage kan leveren aan de maatschappelijke opgaven en welvaart van alle Groningers in brede zin.

Concreet wil het consortium met het 10-jaren plan de volgende doelstelling bereiken: 'de provincie Groningen ontwikkelt zich vanuit haar eigen identiteit tot een regio waar bezoekers uit binnen -en buitenland graag hun vrije doorbrengen. Voorop staan hierbij de beleving van de unieke cultuur en natuur van de regio, zowel in stad als in ommeland. Daarmee worden de economische structuur en leefbaarheid van de regio versterkt, evenals de brede welvaart van alle Groningers.' Het plan zal via vijf lijnen worden uitgerold:

- 1) Imago & Promotie;
- 2) Onderwijs & arbeidsmarkt;
- 3) Ondernemerschap;
- 4) Infrastructuur en voorzieningen;
- 5) Kennisontwikkeling en monitoring (van toepassing op alle programmalijnen).

Dit vergt een doelgerichte aanpak waarin de consortiumpartners samenwerken met alle partijen die een rol spelen in de vrijetijdssector, onder meer gemeenten, ondernemers, culturele instellingen, regionale marketingorganisaties, terreinbeherende organisaties, Routebureau Groningen, ANWB en landelijke routebureaus. Een bijdrage vanuit dit provinciaal programma kan ingezet worden om het uitvoeringsprogramma ook daadwerkelijk uit te kunnen voeren.

3.4 Organisatie

Het programma FASCINATING, de baanbreker vrijetijdseconomie en de projecten Groeidelta, Groeningen/Hunzevisie en de Landschapswerkplaats zijn bestaande programma's met een eigen projectorganisatie die met extra impuls van middelen binnen de bestaande organisaties uitgerold kunnen worden. De organisatie van de overige projecten in de NPLG-deelgebieden is een efficiënte aanpak. Bovenstaande projecten zullen een plek krijgen in het NPLG-

¹¹ [Maatschappelijke waarde van toerisme en recreatie \(CELTH, maart 2021\)](#)

¹² [Strategische Visie Vrijetijdseconomie provincie Groningen 2021-2030, december 2020.](#)

¹³ [uitvoeringsprogramma 2021-2023 'Werken aan de basis'](#)

Gebiedsprogramma van Groningen. Zoals aangegeven gaan we vooral onderdelen financieren die aanvullend zijn op het NPLG.

3.5 Financiën

De kosten zijn ingeschat op basis van ervaring met soortgelijke projecten en op basis van de Prolander-begroting die voor het NPLG is gemaakt. De voorbereidingskosten zijn onderdeel van de totaal raming. Daarmee komen we uit op een benodigd budget voor deze programmalijn van € 275 mln. voor de periode 2024-2029.

Tabel 2 - Budgetverdeling programmalijn Landelijk Gebied

Onderdeel	Budget (in mln.)
Van Drenthe naar Zee/Groningen-west	20
Reitdiep/Middag-Humsterland	25
Groeidelta voor landbouw, natuur en waterveiligheid (voorheen Eemzijen/Vloed)	50
Groeningen/Hunzevisie	25
Investeren in landschap	65
FASCINATING ¹⁴	65
Vrijetijdseconomie	25
Totaal	275

¹⁴ In het plan dat FASCINATING heeft opgesteld voor het bestuur van Nationaal Programma Groningen is een doorkijk geschetst voor de lange termijn naar een budget van € 188 mln.

4. Gezondheid

4.1 Terugblik

Gezondheid tot nu: goede start en mentale weerbaarheid

In de lokale en Toukomst projecten zijn twee lijnen zichtbaar: kinderen een goede start geven (de eerste 1000 dagen en daarna op school) en de mentale weerbaarheid van (jong) volwassenen. Deze lijnen zien we terug in de vorige periode van het thematisch programma. In de drie projecten Kansrijke Start, Tijd voor Toekomst en Verbeteren Mentale Gezondheid Groningers wordt geprobeerd lokale projecten op deze terreinen met elkaar te verbinden en op te schalen naar provinciaal niveau. Doel van het thematisch programma in 2019 was vooral het verbinden, het bevorderen van samenwerking en het opschalen van succesvolle lokale projecten.

Omdat alle projecten pas vanaf 2019 in ontwikkeling zijn gekomen, is er aanvankelijk een bescheiden rol voor de provincie. Het is nog niet duidelijk welke lokale en regionale activiteiten succesvol zijn. In het project Verbetering Mentale Gezondheid wordt voorgesorteerd op een programma gericht op de langere termijn, specifiek voor de situatie in Groningen. Kansrijke Start is onderdeel van landelijk beleid. Tijd voor Toekomst/ Verrijkte Schooldag past ook in het landelijke beleid School en Omgeving (Rijke Schooldag), maar is in opzet wel typisch Gronings. Zorg Nabij brengt een divers palet van activiteiten samen, met als gemene deler positieve gezondheid. Het is nog de vraag in hoeverre er aantoonbare resultaten zijn op het welbevinden en de ervaren gezondheid.

4.2 Analyse van gewenste situatie en ambities

De problemen in Groningen zijn groter dan in de rest van Nederland

In Groningen moeten we als het om onze gezondheid gaat een stap extra zetten. Met veel Groningers gaat het goed, maar gemiddeld zijn de mensen in Groningen minder gezond, dikker, psychisch kwetsbaarder en bewegen ze minder. Dat betekent dat er grote gezondheidsverschillen bestaan in onze provincie. De Stad groeit en is jong, maar vergrijst tegelijkertijd ook in rap tempo. In de Ommelanden vergrijzen en ontgroenen we sneller dan gemiddeld, waardoor er relatief veel chronische ziekten en dementie voorkomen en er een groot tekort aan zorgprofessionals is.¹⁵ Ook de informele zorg staat in Groningen onder druk: in de periode 2023-2040 zijn er minder mantelzorgers beschikbaar voor een grotere groep zorgvragers.¹⁶ Met zoveel ouderen en zo weinig mensen die een deel van de zorg voor hen op zich kunnen nemen, dreigt de kloof tussen zorgvraag en -aanbod in de nabije toekomst onhoudbaar te worden.¹ Tenslotte staat de mentale gezondheid in Groningen onder druk en behoren de Groningse wachtlijsten voor de specialistische GGZ tot de langste in Nederland.

Ongezondheid hangt samen met een lage sociaaleconomische positie. Veel mensen in aanwijsbare Groningse gebieden hebben een praktische opleiding en een lager inkomen dan gemiddeld. Ook laaggeletterdheid komt relatief vaak voor in onze provincie. Daardoor groeien relatief veel Groningse kinderen op in armoede, met minder goede kansen in het onderwijs en later op de arbeidsmarkt. Ook komen zowel bij jongeren als volwassenen nog meer mentale problemen voor dan gemiddeld in Nederland² en is er sprake van een hoger aantal meldingen van kindermishandeling.¹⁷ Tel daar de aardbevingsproblematiek bij op, die zorgt voor druk op zowel de fysieke als de mentale gezondheid, en het is duidelijk dat we nieuwe wegen in moeten slaan om alle Groningers de kans op een gezond leven te bieden.

Groningen heeft daarnaast net als andere perifere regio's te maken met een jarenlange verschraving van publieke voorzieningen. Voor scholen, huis- en tandartsen, publieke

¹⁵ [Regiobeeld Noord. Versie 1.12, 4 september 2020.](#)

¹⁶ R.A. Schoevers en F. Jörg namens UMCG en Noordelijke GGZ instellingen, 2023. Conceptversie: IZA transitieplan mentale gezondheid Noord-Nederland.

¹⁷ Regiobeeld Noord, conceptversie 9 juni 2023.

zwembaden, bibliotheken en kunstencentra moet steeds verder gereisd worden met eveneens inkrimpand openbaar vervoer. Dit ondergraaft het gemeenschapsleven in de regio en verkleint daarmee de kans op een goede gezondheid.^{18,19,20,21,22}

Als we echt een slag willen maken in gezondheid, moeten we inzetten op gezondheid bij belangrijke doelgroepen als kinderen, jongeren en ouderen, en voldoende bestaanszekerheid en basisvoorzieningen realiseren voor alle Groningers.

Het gezondheidsvermogen van Groningers is onder de maat

Waar gezondheidsbeleid lange tijd voornamelijk gericht was op individuele gedragsverandering, vindt de laatste jaren een kentering plaats naar beleid dat zich richt op omgevingsfactoren, ook wel sociale determinanten voor gezondheid genoemd.²³ Deze kentering komt voort uit nationaal en internationaal onderzoek waaruit blijkt dat maatregelen die zich richten op het veranderen van de (leef-)omgeving effectiever zijn in het verkleinen van gezondheidsverschillen dan maatregelen die veel van de eigen verantwoordelijkheid van het individu vragen.²⁴

Gezondheidsvermogen, ofwel het vermogen om eigen verantwoordelijkheid te nemen en gezonde keuzes te maken, hangt dus sterk af van leefomstandigheden. In Groningen is dit gezondheidsvermogen voor veel mensen relatief klein: wie weinig invloed heeft vanwege permanente bestaansonzekerheid of gebrek aan perspectief, kan moeilijk verantwoordelijkheid nemen voor de eigen gezondheid.²⁵

Als we willen inzetten op gezondheid, moeten we ons minder richten op individuele gedragsverandering en meer op brede maatregelen gericht op betere leefomstandigheden, zodat elke Groninger de kans heeft om zo gezond te zijn als voor hem of haar mogelijk is.

Gezondheidsbeleid is gefragmenteerd, kort cyclisch en te complex

De verantwoordelijkheid voor gezondheidsbeleid ligt hoofdzakelijk bij de gemeenten en de uitvoering is doorgaans alleen gericht op het informeren, activeren en ondersteunen van individuele burgers. Ook in het recent vastgestelde Gezond en Actief Leven Akkoord (GALA)²⁶ is deze worsteling evident. Inmiddels is er voor Groningen een overkoepelende visie op gezondheid vastgesteld in de vorm van de Regiovisie “Gezonde Groningers, Gezonde Zorg”²⁷, maar bovenlokaal vormgegeven gezondheidsbeleid is er daarmee nog niet.²⁸

Struikelblokken die effectief gezondheidsbeleid verhinderen zijn financieel, organisatorisch en juridisch-administratief van aard. Gezondheidsbeleid is vaak afhankelijk van tijdelijke financiering, waardoor de continuïteit in het gedrang komt. Ook bezuinigingen zorgen voor druk op gezondheid. Zo is preventiebeleid vaak een sluitpost voor gemeenten en wordt bijvoorbeeld mondzorg steeds ontoegankelijker sinds het uit het basispakket is gehaald.²⁹ De financiering is vaak sterk verkokerd, waardoor gemeenten moeite hebben om de hulp zo in te richten dat het daadwerkelijk helpt. Het breed omarmde idee van “health in all policies” loopt in de praktijk nog vaak stuk op de organisatorische muren tussen beleidsdomeinen.¹⁴

¹⁸ Vyncke, Veerle & Willems, Sara & Buffel, Tine & Verté, Dominique & Peersman, Wim. (2010). Sociaal kapitaal en gezondheid.

¹⁹ G.J. Waverijn, The benefit of neighbourhood social capital for health of people with chronic illness, 2018

²⁰ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Raad voor het Openbaar Bestuur, Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2023). Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's. Den Haag. Digitale uitgave

²¹ During R., B. Bock, J. Frissel, C. Walther, R. Wegman, 2023. Leefbaarheid op het platteland: uiteenlopen van idylles en werkelijkheden; Een literatuuronderzoek naar wat we denken te begrijpen van leefbaarheid op het platteland. Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport 3231. 100 blz.; 8 fig.; 5 tab.; 126 ref.

²² F. Milikovsky, Een klein land met verre uithoeken. Ongelijke kansen in veranderend Nederland, 2020

²³ De Landelijke nota gezondheidsbeleid 2020-2024 - Gezondheid breed op de agenda,

²⁴ <https://www.socialelvraagstukken.nl/voorlichting-alleen-gaat-laagopgeleiden-niet-gezonder-maken>

²⁵ RVS, Gezondheidsverschillen voorbij.

²⁶ Ministerie van VWS. Gezond en Actief Leven Akkoord.

²⁷ POG en Groningen Beter. Regiovisie: Gezonde Groningers, Gezonde Zorg.

²⁸ [VNG. Position Paper: Samenwerken aan de gezonde leefomgeving.](#)

²⁹ NRC. Geen quick fix voor acute problemen in mondzorg.

Mensen weten zelf vaak heel goed wat ze nodig hebben, maar worden vaak benaderd vanuit wantrouwen: simpele problemen worden bediend met administratief complexe oplossingen. Er komen vaak te veel hulpverleners over de vloer en er is te weinig mogelijkheid voor maatwerk, waardoor veel wat gebeurt uiteindelijk weinig effect heeft of zelfs contraproductief is.³⁰ In plaats van te helpen, resulteren deze loketten voor mensen met complexe langdurige problemen vaak in aanvullende ziektelast. In de provincie Groningen gaat het naar schatting om 2000 multiprobleem-huishoudens waarvoor dit dagelijkse praktijk is.

Er is aanvullend beleid nodig dat niet alleen het terugdringen van de gezondheidsverschillen omvat, maar dat zich ook met concrete maatregelen richt op de factoren die deze verschillen zo hardnekkig en cultureel ingebakken maken. Deze maatregelen moeten voor een lange termijn ingezet worden en dus niet afhankelijk zijn van korte termijn financiering. Ook moeten maatregelen ontworpen met en getoetst worden bij de Groningers zelf, die vaak heel goed kunnen aangeven wat er in hun situatie nodig is voor betere leefomstandigheden. Lokale partijen zijn hier deels al mee bezig; het versterken van de lokale hulpprogramma's is daarom de basis waar bovenop geïnvesteerd en geïnnoveerd kan worden.

We leren te weinig van successen en mislukkingen

Als we goed gezondheidsbeleid willen organiseren, moeten we weten wat we doen. Voor echte invloed op gezondheid is het essentieel dat we gezondheidsbeleid bepalen op basis van de huidige stand van zaken en monitoren wat er verandert als we interveniëren. Daarom zal er veel meer gebruik gemaakt en geleerd moeten worden van de data die beschikbaar zijn over gezondheid. Gemeenten, provincies en het rijk, maar ook wijken en buurten hebben op dit moment te weinig toegang tot alle gezondheidsdata die Nederland rijk is. Hierdoor wordt beleid niet altijd even effectief uitgevoerd en dreigen we hotspots van ongezonderheid te missen.

Groningen bevindt zich wel in een zeer gunstige uitgangspositie. De kennisinfrastructuur van Groningen is sterk en reikt via Noord-Nederland en de rest van Nederland tot ver buiten Europa. Zo heeft het Noord-Nederlandse Lifelines de grootste longitudinale biobank van de wereld. Deze dataset, die geen ziekte maar gezondheid meet, biedt gecombineerd met andere beschikbare data zoals van het CBS, VEKTIS, de GGD gezondheidsmonitor, unieke mogelijkheden voor het ontwerpen van gezondheidsbeleid en het monitoren van het effect ervan. UMCG, Rijksuniversiteit Groningen, Hanzehogeschool, de dicht op de regio opererende MBO's en een reeks private partijen die succesvol ondernemen met data vormen reeds het fundament voor een lerend ecosysteem met een openbaar toegankelijke data-infrastructuur. Gezondheidsprogramma's in Groningen kunnen dienen als pilots om deze infrastructuur tot op buurtniveau te ontwikkelen en te koppelen aan actuele gezondheidsvraagstukken.

Door beleid te ontwerpen dat gebaseerd is op actuele kennis, en via monitoring en evaluatie nieuwe kennis te ontwikkelen over wat wel en niet werkt voor gezondheid, kan beleid ontwikkeld worden dat daadwerkelijk bijdraagt aan gezondheid en dat de mensen bereikt die het het hardst nodig hebben.

4.3 Wat gaan we doen

4.3.1 Collectieve preventie

Met dit provinciaal programma willen we met Nationaal Programma Groningen investeren in programma's die de collectieve leefstijl van Groningers versterken. Dat willen we doen via twee wegen. In de eerste plaats willen we bewezen succesvolle collectieve programma's opschalen voor de hele regio die zich richten op kinderen van -9 maanden tot en met het voortgezet onderwijs. Concreet willen we investeren in programma's zoals Kansrijke Start (nu ook

³⁰ RTV Drenthe. Overerfbare armoede in Veenkoloniën groeit en heeft andere aanpak nodig. <https://www.rtvdrenthe.nl/nieuws/15570232/overerfbare-armoede-in-veenkolonien-groeit-en-heeft-andere-aanpak-nodig>.

gefinancierd vanuit Nationaal Programma Groningen) en Tijd voor Toekomst. Ook verwelkomen we aanvullende programma's voor voorschoolse opvang (waar opvang, onderwijs en zorg samenkomen) en voortgezet onderwijs. We kijken hierbij nadrukkelijk naar bewezen effectieve programma's zoals Gezonde Basisschool van de Toekomst.³¹ Ook willen we inzetten op collectieve programma's die de mentale gezondheid van zowel jongeren als ouderen bevorderen. De strategie is om deze programma's als eerste beschikbaar te stellen in de meest kwetsbare postcodegebieden voor een periode van 20 jaar. Hiermee zijn we in staat een generatie te laten opgroeien met een aantoonbaar groter gezondheidsvermogen. Voorwaarde is, naast de lange termijn, dat de effecten van de programma's nauwgezet en langdurig worden gevolgd. Het bijsturen van deze programma's zou op basis van uitkomsten van onderzoek moeten gebeuren, niet door de waan van de dag.

In de tweede plaats willen we gemeenten ondersteunen in hun ambities om minder vrijblijvende preventiemaatregelen te treffen. Denk daarbij aan handhaving van rookvrije zones, het verhinderen van nieuwe fast food outlets of tabaksverkooppunten en het verbod op reclame voor ongezonde producten. Hiervoor is een werkgroep nodig met juridische ondersteuning. Door in Groningen een nieuwe standaard neer te zetten voor een gezonde leefomgeving, kan onze provincie een voorbeeld worden voor nationaal gezondheidsbeleid.

4.3.2 Bestaanszekerheid

Daarnaast willen we met middelen vanuit Nationaal Programma Groningen beproefde trajecten en methodes binnen de sociale zekerheid toegankelijk maken voor alle professionals in zorg en welzijn. We noemen hierbij expliciet de Doorbraakmethode van het Instituut voor Publieke Waarden³², het daaraan gelieerde Kansen voor Kinderen Groningen en het programma Kansrijk Groningen.³³ Deze trajecten bieden slim maatwerk aan inwoners waarvoor gang overheidsbeleid juist averechts uitpakt. We willen stimuleren dat alle professionals in zorg en welzijn, van gemeente tot huisartspraktijk, en van woningbouwvereniging tot voorliggend veld, gebruik kunnen maken van deze methodes. Naast de maatschappelijke winst voor de inwoner kunnen de besparingen die het gebruik van deze methode opleveren, worden ondergebracht in een regionaal gezondheidsfonds. Hieruit kunnen aanvullende (private) initiatieven op het gebied van bestaanszekerheid gefinancierd worden, zoals basisbanen, het programma Gewoon Geld Geven, bureaucratievrij-geld³⁴ en Collectief Kapitaal.³⁵

4.3.3 Bereikbare en gedragen maatschappelijke basisvoorzieningen

Maatschappelijke basisvoorzieningen zoals scholen, zwembaden, parken, dorps- en cultuurhuizen en gezondheidscentra dragen bij aan leefbaarheid, ontplooiingsmogelijkheden en aan gemeenschapsleven. Daarmee hebben ze een groot effect op gezondheid. Na decennialange verschraving willen we met Nationaal Programma Groningen het algehele niveau van maatschappelijke basisvoorzieningen verhogen. Dat willen we doen op drie manieren. In de eerste plaats willen we inzetten op de ontwikkeling van een regionale leidraad voor maatschappelijke basisvoorzieningen.³⁶ Deze leidraad is een richtinggevend instrument voor de regio op basis waarvan er gedragen investeringen kunnen worden gedaan in bijvoorbeeld buurt- en dorpshuizen, bibliotheken, zwembaden en (dorpsrand)parken. Voor de ontwikkeling van Groningen Vitaal (voorheen: Gezondheidshuizen) verwijzen we naar de aparte baanbreker Gezondheid, waarbinnen dit een thema is. Het concept van Groningen Vitaal richt zich op samenwerking tussen de eerstelijnszorg en het sociaal domein waarbij onder andere wordt ingezet op demedicaliseren en normaliseren. In de leidraad staan referentienormen voor bereikbaarheid, analyses van de behoefte van gemeenschappen en lokale demografische voorspellingen. Uitgangspunten van deze leidraad zijn niet de economische haalbaarheid, maar

³¹ De Gezonde Basisschool van de Toekomst. <https://www.degezondebasisschoolvandetoeekomst.nl>

³² Instituut voor Publieke waarden: doorbraakmethode. <https://www.doorbraakmethode.nl/>

³³ Gemeente Groningen: Kansrijk Groningen. <https://www.kansrijkgroningen.com/>

³⁴ Kansfonds: programma Gewoon Geld Geven. <https://www.kansfonds.nl/programmas/gewoon-geld-geven/>

³⁵ Collectief Kapitaal. <https://www.collectiefkapitaal.nl/>

³⁶ Er zijn verschillende stedelijke leidraden ontwikkeld of in ontwikkeling (Den Haag, Zwolle, Utrecht, Groningen en Amsterdam), maar nog geen regionale. Zie bijvoorbeeld die van Den Haag.

sociale rechtvaardigheid, solidariteit, gelijkwaardigheid en menselijke waardigheid. De leidraad zal ook een staalkaart bevatten van vernieuwende formele en informele verblijf- en samenwerkingsconcepten, zowel fysiek, als mobiel en virtueel.

Op de tweede plaats willen we actieve en latente burgercollectieven maximaal stimuleren om informeel zorgaanbod te ontwikkelen dan wel te verduurzamen, gezien de tekorten die in de formele zorg gaan ontstaan. Hierin zou een belangrijke verbindende en activerende rol weggelegd kunnen zijn voor het netwerk Zorgzame Dorpen³⁷ in samenwerking met andere burgerkrachtorganisaties. Hiermee ondersteunen we de zelf- en samenredzaamheid van het snelgroeiende aantal senioren in Groningen. Op de derde plaats willen we het mogelijk maken dat de ruimtelijke consequenties van deze leidraad actief worden meegenomen in de ontwikkeling en aanpassing van provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies.

4.3.4 Met data en technologie ondersteunde gezondheid

Om de gezondheidsbevorderende interventies te onderbouwen, monitoren, en te evalueren is een nutsvoorziening voor gezondheidsdata randvoorwaardelijk. Een data-infrastructuur en een daaraan gekoppeld lerend netwerk helpt alle wijsheid te bundelen, databronnen te koppelen en evaluatie van gezondheidsbeleid te democratiseren. Zodat niet overal het wiel opnieuw hoeft te worden uitgevonden en beleidsmakers en burgerinitiatieven zich optimaal kunnen concentreren op het uitwerken en implementeren van effectieve interventies. Ook de legitimatie van uitgaven gericht op het vergroten van het gezondheidsvermogen van Groningers is gebaat bij brede toegang tot gezondheidsdata. Lifelines, en de doorlopende dataverzameling die daar plaatsvindt, vormt daarom een belangrijke bouwsteen van regionaal gezondheidsbeleid. Maar ook initiatieven als Health Data Valley, en programma's als Datapoort en lopende actielijnen vanuit Gezondheidsoverleg Groningen, zorgen er reeds voor dat Groningen de kaarten in huis heeft om voorop te lopen met data-ondersteund gezondheidsbeleid.

Met middelen uit dit provinciaal programma willen we brede samenwerking gericht op het ontwikkelen van de data-infrastructuur ondersteunen. Bestaande initiatieven als Health Data Valley, Datapoort en de actielijn voor data van het Gezondheidsoverleg Groningen (GOG) zijn kansrijk. Voorwaardelijk zijn ketensamenwerking, fair gebruik van data, openbaarheid, uitwisseling en onderling leren. We stellen als voorwaarde dat actuele casuïstiek als basis dient voor de inrichting van de data-infrastructuur. Per programma of project gericht op het vergroten van het gezondheidsvermogen wordt een bedrag vrijgemaakt voor onderbouwing, monitoring en evaluatie. De resultaten hiervan worden gebruikt om de data-infrastructuur te vullen met relevante gegevens, die toegankelijk worden voor de hele provincie. Samenwerking op Noord-Nederlandse schaal wordt gestimuleerd. Aansluiting bij het voornemen om een Staat van Groningen te ontwikkelen is vanzelfsprekend.

Voor de plannen en projecten die gezondheid bevorderen via technologische ondersteuning, verwijzen we naar de baanbreker Gezondheid, waarbinnen gezondheidstechnologie een thema is. Dit wordt vormgegeven via onder andere het Health Technology Research & Innovation Cluster (HTRIC).³⁸

4.4 Organisatie

Het omzetten van de genoemde ambities en plannen in concrete programma's en projecten vraagt om zowel zorgvuldige afstemming als realisatiekracht in de regio. Het bestaande gezondheidsplatform waarop de relevante partijen in de regio samenkomen is het Gezondheidsoverleg Groningen (GOG). De verbonden partijen uit het GOG voelen een sterke gezamenlijke verantwoordelijkheid om meer gezonde jaren te realiseren voor Groningers. Dat hebben ze recent vastgelegd in een regiovisie.¹³ Op dit moment is het GOG een netwerkorganisatie met een zeer lichte ondersteuningsstructuur. Het GOG wordt thans

³⁷ Zorgzame Dorpen Groningen. <https://www.zorgzamedorpengroningen.nl/>

³⁸ <https://htric.com/nl/>

ingericht om uitvoering te geven aan de regionale doelstellingen van landelijke afspraken (IZA, GALA en WOZO).³⁹ Om de verantwoordelijkheid te kunnen dragen voor de coördinatie van de programma's van Nationaal Programma Groningen is aanvullende netwerkcoördinatie noodzakelijk, zo nodig geformaliseerd via een samenwerkingsovereenkomst. Het oplijnen van de monitoring en verantwoording, het initiëren van projecten/programma's en de algehele coördinatie van de agenda gezondheid vergt stevigheid in zowel de netwerk ondersteunende organisatie als in het programmamanagement van de onderliggende programma's die al vaak een eigen governance en verantwoording kennen.

4.5 Financiën

Het is voor sommige van de genoemde projecten en programma's lastig om op voorhand in te schatten welke kosten met uitvoering gemoeid zijn. Ook verwachten we dat ze vaak een relatief lange aanlooptijd hebben, omdat het GOG zelf ook nog in ontwikkeling is.

Voor gezondheid is het vinden van vijftig procent cofinanciering niet eenvoudig. Het bevorderen van gezondheid hoeft immers in sommige gevallen weliswaar geen structureel geld te kosten, denk bijvoorbeeld aan regulering, maar als dat wel het geval is, zijn er weinig tot geen publieke of private bronnen beschikbaar voor langlopende cofinanciering. Er zijn echter enkele uitzonderingen op deze regel. Een eerste uitzondering hierop vormt de sociale agenda Groningen, waarover inmiddels gesprekken lopen in de regio. Er zal ongetwijfeld een inhoudelijke overlap met de gezondheidsambities van Nationaal Programma Groningen ontstaan. Financiële verwevenheid ligt hier voor de hand en is nodig vanwege de hoge kosten en de lange looptijd. De tweede uitzondering zou het revolverende fonds kunnen zijn dat kan ontstaan uit de opschaling van de methodes zoals die van het Instituut voor Publieke Waarden (IPW). De ervaring elders in het land leert dat er grote besparingen ontstaan door maatwerk te leveren met behulp van de IPW-achtige methoden. Deze besparingen zouden als basis kunnen dienen voor een revolverend fonds voor regionale gezondheid. Hiervoor zijn afspraken nodig met zorgaanbieders, gemeenten en verzekeraars. De derde uitzondering zijn landelijke regelingen voor bijvoorbeeld de verrijkte schooldag en het gratis schoolontbijt.

Tabel 3 - Budgetverdeling programmaliijn Gezondheid

Onderdeel	Budget (in mln.)
Collectieve preventie	120
Bestaanszekerheid	10
Maatschappelijke basisvoorzieningen	15
Met data en technologie ondersteunde gezondheid	25
Organisatie	3
Totaal	172

De middelen voor de onderdelen Maatschappelijke basisvoorzieningen en Bestaanszekerheid uit bovenstaande tabel, zijn geormerkt en worden prioritair behandeld bij het opstellen van het uitvoeringsprogramma Gezondheid.

³⁹ Integraal Zorgakkoord (IZA), Gezond en Actief Leven Akkoord (GALA), Wonen Ondersteuning en Zorg voor Ouderen (WOZO).

5. Onderwijs & Arbeidsmarkt

5.1. Terugblik

In mei 2020 hebben bestuurders van gemeenten in de Arbeidsmarktregio Groningen, provincie Groningen, de kennisinstellingen van het Middelbaar en Hoger Onderwijs, regionale werkgevers- en werknemersorganisaties en UVW hun handtekening gezet onder het programmavoorstel Werken aan Ontwikkeling 2020-2023.⁴⁰ Dit vierjarig programma schetst de programmaliijnen voor investeringen in de regionale arbeidsmarkt van de toekomst en dient ook als het huidige kader voor het thema Werken & Leren binnen Nationaal Programma Groningen. Deze doelen staan voor de periode tot 2029 nog steeds overeind: we streven naar een sociaaleconomisch sterke regio, waarin mensen duurzaam economisch zelfstandig zijn en een leven lang ontwikkelen vanzelfsprekend is. We streven naar een regio die talent ontwikkelt, behoudt en aantrekt en waarin schotten tussen onderwijs, overheid en bedrijfsleven zijn verdwenen.

Binnen Werken aan Ontwikkeling zijn verschillende projecten⁴¹ gestart. Ze richten zich op diverse doelgroepen, samenwerkingsverbanden en regio's. Omdat veel projecten pas in 2021 of zelfs nog later zijn gestart, is de opbrengst bescheiden en nog niet in volle omvang zichtbaar. Ook moeten we ons realiseren dat projecten - zeker in het onderwijs - pas op de lange termijn renderen.

Wat we hebben geleerd en gezien dat projecten lijken te werken volgens bepaalde patronen en dat elke toekomst of innovatie gegrond is in het verleden. We bouwen voort op een bestaande samenleving met vaste gewoonten en structuren. Hier moeten we blijvend rekening mee houden om vruchtbare projecten van de grond te krijgen. Terugkijkend valt positief op dat in de regio goed wordt samengewerkt tussen de betrokken partijen, zowel op bestuurlijk, beleidstrategisch als uitvoerend niveau. Verbeterpunten zijn dat het proces van indiening van aanvraag tot start en uitvoering soms traag verloopt en dat co-financieringseisen de ontwikkeling van nieuwe activiteiten in de weg staan. Ook is er beperkt zicht op kwantitatieve resultaten. In de tweede fase wordt bij de verantwoording en monitoring verder geïnvesteerd in het op een andere manier in kaart brengen van de resultaten, zowel kwantitatief als kwalitatief (meer gericht op ontwikkeling). Daarbij investeren we in ontwikkeling van tussentijdse resultaat- en prestatie-indicatoren. We hebben in het kader van brede welvaart andere indicatoren nodig. Deze willen we ontwikkelen en systematisch meten via leerkringen en gegevensuitvraag.

5.2. Analyse van gewenste situatie en ambities

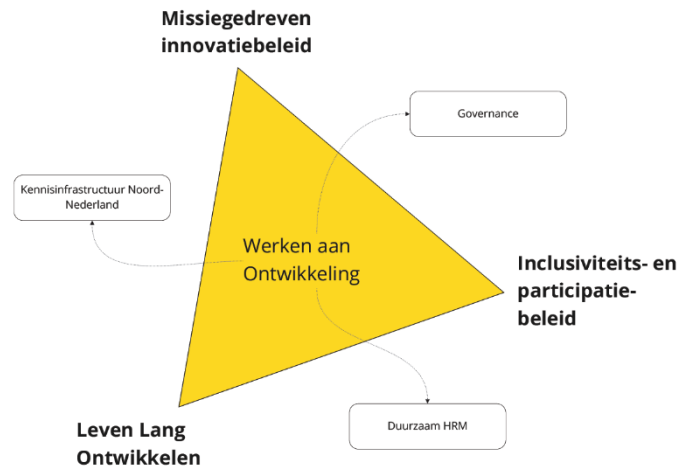
De regionale arbeidsmarkt staat de komende jaren voor grote uitdagingen. Het verdienvermogen⁴² van de regio blijft achter en heeft versterking nodig. We zoeken binnen Werken aan Ontwikkeling de verbinding tussen de drie domeinen die voor de toekomstige arbeidsmarkt van belang zijn: het missiegedreven innovatiebeleid, de inclusiviteitsagenda in het sociale domein en de toegang tot leven lang ontwikkelen.

⁴⁰ [Programmavoorstel Werken aan Ontwikkeling 2020-2023, april 2020](#).

⁴¹ Momenteel gaat het om de projecten: [Kansrijke Groningers](#), [Scholingsalliantie Noord: Kansen voor vakmanschap](#), [Verbindingsfonds](#), [Digitale Academie](#), [Kansrijk Opleiden](#), [Talent in de Regio](#), [Tijd voor Toekomst](#), [Innovatiehub Oost-Groningen](#), [Venturelab North](#), en [Waterstof Werkt](#). Daarnaast bevinden zich drie projecten in de voorbereidende fase: [Talenttour](#), [Overbrugbanen](#), en [Basisbanen](#).

⁴² Verdienvermogen is volgens de Wetenschappelijke Raad van het Regeringsbeleid de optelsom van het vermogen om toekomstige kansen te benutten en toekomstige bedreigingen het hoofd te bieden. Het gaat er daarbij om infrastructuur, instituties en menselijk kapitaal zodanig toe te rusten dat ze adequaat kunnen inspelen op wisselende omstandigheden. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013). [Naar een lerende economie: investeren in het verdienvermogen van Nederland](#). Den Haag: WRR.

De arbeidsmarktregio Groningen kent door de demografische ontwikkelingen - zoals ontgroening en vergrijzing, groei in de Stad en krimp in de Ommelanden⁴³ met de druk die daarbij ontstaat op de lokale economie, voorzieningen en leefbaarheid - extra uitdagingen. De krappe arbeidsmarkt raakt mensen in hun dagelijks bestaan en werkgevers bij de uitvoering van hun werkzaamheden. Deze krapte op de arbeidsmarkt zal de komende decennia aanhouden.⁴⁴ Met Werken aan Ontwikkeling gaan we op zoek naar het versterken van de gehele arbeidsmarkt met oog voor economische innovatie en de leefbaarheid van het gehele gebied. En gebruik makend van het masterplan Campus voor aansluiting met al bestaande innovatie-ecosystemen en ruimtelijke clusters van werkgelegenheid. Werken en leren gaat over werkgevers, werkenden, werkzoekenden en studerende en met dit programma willen we met de samenwerkende partijen én met mensgerichte oplossingen bijdragen aan de brede welvaart.



Om een belangrijke bijdrage te leveren aan de leefbaarheid en verduurzaming van de samenleving en de economie⁴⁵ zijn voldoende gekwalificeerde arbeidskrachten nodig. En dat betekent dat we over een beroepsbevolking en over bedrijven moeten beschikken die zijn toegerust voor wat in de toekomst van hen aan vaardigheden en ondernemerschap wordt gevraagd, en die daar ook zelf mede vorm aan kunnen geven. Dat noemen we ook wel responsiviteit, ofwel het vermogen om je aan te kunnen passen en te reageren op wat er in de omgeving gebeurt. Responsiviteit draait om veerkracht, wendbaarheid en proactief handelen.⁴⁶ Dat zijn kenmerken die van toepassing zijn op individuen, organisaties, besturen, ecosystemen en regio's.

De versterking van dit maatschappelijke 'vermogen' moet langs drie wegen gebeuren:

i. Aansluiten bij transities

Om de innovatiekracht van de regionale economie te vergroten ondersteunen we en sluiten we met onze projecten aan bij de transities die de Groningse economie versterken: energie, gezondheid en landelijk gebied (inclusief vrijetijdseconomie). Deze transities behoren, samen met digitalisering en circulariteit, tot de kern van de noordelijke innovatiestrategie⁴⁷ en we moeten zorgen dat we voldoende opgeleide mensen hebben om deze transities mee vorm te geven. Daarbij is het van belang dat kennisontwikkeling, scholing en innovatie aan elkaar verbonden worden. Door te investeren in de ontwikkeling van een regionaal kennis- en onderwijsecosysteem kunnen we meerdere doelen bereiken: het ontwikkelen van kennis en innovaties die gewenste maatschappelijke transities versnellen en nieuwe duurzame

⁴³ CBS: in de periode 2021-2035 is de prognose dat de kernen Groningen en Assen groeien met respectievelijk 13,89 en 3, 82% en de bevolking in het volledige landelijke gebied krimpt tot maximaal - 12,58% voor omgeving Delfzijl.

⁴⁴ [SCP: Krappe arbeidsmarkt vraagt om meer mensgerichte oplossingen | Nieuwsbericht | Sociaal en Cultureel Planbureau](#)

⁴⁵ Recente cijfers over de brede welvaart laten zien dat deze in Groningen nog steeds beneden gemiddeld scoort.

<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/49/regionale-brede-welvaart-hier-en-nu-ten-koste-van-later-geraadpleegd> op 4 juli 2023. Groningen scoort ook minder in de regionaal economische groei.

<https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/diversen/2022/de-regionale-economie-2021/2-regionale-economische-ontwikkeling> Geraadpleegd op 4 juli 2023

⁴⁶ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013). [Naar een lerende economie: investeren in het verdienvermogen van Nederland](#). Den Haag: WRR. Zie ook: Commissie Regulering van Werk (2020). [In wat voor land willen wij werken: naar een nieuw ontwerp van de regulering van werk](#). Eindrapport. Den Haag.

⁴⁷ <https://www.snn.nl/programmas/ris3-strategie-voor-het-noorden> Geraadpleegd op 4 juli 2023.

economische groei en werkgelegenheid realiseren. Daarvoor is een goed functionerende arbeidsmarkt een randvoorwaarde. Aansluiten bij de sociaaleconomische transitie betekent ook aansluiten bij personele vraagstukken van werkgevers, waarbij vooral de kwetsbare positie van het MKB aandacht nodig heeft. De Groningse regio telt veel kleinere bedrijven die door hun omvang afhankelijker zijn van de externe arbeidsmarkt en minder in staat zijn personeelsbeleid voor de lange termijn in te richten. Gelet op de uitdagingen in het gebied en de krapte op de arbeidsmarkt zal dit een zoektocht worden die we gezamenlijk aan moeten gaan.

ii. Omgaan met personele schaarste: meer doen met minder mensen

De demografische ontwikkelingen zorgen ervoor dat de komende decennia de beroepsbevolking steeds verder daalt. Tot en met 2035 daalt de beroepsbevolking in Groningen met ruim 37.000 personen naar 316.000 personen.⁴⁸ Personele schaarste - het structurele tekort - is dus een duurzame uitdaging die in het toekomstig beleid net zo urgent is als de (langdurige) werkloosheid en inactiviteit, die al langer op de agenda staan. De huidige krapte op de arbeidsmarkt maakt dit vraagstuk extra urgent. Er staan in de arbeidsmarktregio halverwege 2023 ruim 13 duizend vacatures open, vooral in technische -, bedrijfseconomische - en zorgberoepen. Daardoor kunnen we niet de transitie doormaken die we voor de regio ambiëren. Tegelijkertijd is er een groot onbenut arbeidspotentieel dat we nog niet goed kennen en weten te bereiken.⁴⁹ Dit onbenut arbeidspotentieel was in 2021 met 11,6 procent van de 15- tot 75-jarigen naar verhouding het grootst in de provincie Groningen in vergelijking met andere provincies.⁵⁰ Deze mensen moeten we zien te bereiken. Daarnaast verlaten veel HBO- en WO-afgestudeerden de arbeidsmarktregio Groningen. Dit talent moeten we beter in de regio binden en boeien om de transitie die de arbeidsmarkt vraagt te kunnen voltooien. Investeren in talent is ook investeren in opleiden en behouden van hoogopgeleide en innovatieve professionals die nodig zijn om productieprocessen te innoveren zodat we meer kunnen doen met minder mensen.

iii. Recht op en toegang tot leren en ontwikkelen verzekeren

Groepen mensen en bedrijven vallen tussen wal en schip als het gaat om scholings- en ontwikkelingsmogelijkheden vanwege de aard van hun contract of de regeling waaronder zij vallen.⁵¹ Of omdat de structuur van de sectorale Opleidings- en Ontwikkelingsfondsen niet aansluit bij wat branches nodig hebben. Ook voor iemand die geen uitkering of werk heeft, is het moeilijk om aanspraak te maken op scholingsmogelijkheden.

Inzetten op, en versterken van scholings- en ontwikkelingsmogelijkheden vraagt van de samenwerkende partijen op het gebied van onderwijs en arbeidsmarkt een andere manier van werken: meer gericht op vaardigheden, het behalen van deelcertificaten en leren op de werkvloer. Daar zijn al stappen in gezet, zoals in het onderwijzen van skills en vaardigheden, praktisch onderwijs en programma's voor leven lang ontwikkelen. Ook in het masterplan Campus wordt er rekening mee gehouden dat onderwijs, clustering van werkgevers en innovatie-ecosystemen nauw met elkaar moeten worden verbonden om leren en ontwikkelen te stimuleren. Met Werken aan Ontwikkeling geven we extra ondersteuning aan deze omslag door een regeling open te stellen voor samenwerkende partijen uit de regio.

Voor de toekomstige arbeidsmarkt is het van groot belang dat we het recht op en de toegang tot leren en ontwikkeling in de haarvaten van de regionale samenleving verzekeren. Dat betekent vroeg beginnen – voor- en vroegschoolse educatie, in het basis- en voortgezet onderwijs – maar ook gedurende de loopbaan voldoende faciliteiten en mogelijkheden bieden om met werkgevers leren en ontwikkeling mogelijk te maken.

⁴⁸ <https://longreads.cbs.nl/regionale-prognose-2022/> Geraadpleegd op 4 juli 2023.

⁴⁹ UWV (2023) Regio in Beeld Groningen.

https://www.werk.nl/imagesdxa/regio_in_beeld_2022_groningen_tcm95-442410.pdf

⁵⁰ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/24/relatief-veel-onbenut-arbeidspotentieel-boven-de-grote-rivieren>. Geraadpleegd op 19 juni 2023.

⁵¹ Vgl. de Kabinetsbrief Leven Lang Leren, d.d. 23 september 2023. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-a1acc790515d2f2fa6b22f5e4c4eca9b0c4f38ab/pdf> Geraadpleegd op 4 juli 2023.

Er zijn geen simpele en eendimensionale oplossingen voor de uitdagingen in ons gebied. Er is inzet van de samenwerkende organisaties nodig op verschillende terreinen. En bij die samenwerking betrekken we nadrukkelijk de inwoners. Aan de hand van de volgende indicatoren kunnen we afmeten of we met de inspanningen vanuit Werken aan Ontwikkeling de goede weg zijn ingeslagen: de verhoging van de netto arbeidsparticipatie in de regio⁵²; de verhoging van kwalificerende scholing in de regio gedurende de onderwijs- en werkloopbaan, inclusief praktijk- en schoolverklaringen en (deel)certificeringen en tot slot de binding van talent in de regio (*retention rate*).

5.3. Wat gaan we doen

De situatie op de arbeidsmarkt doet een groot beroep op het aanpassingsvermogen van iedereen die zich direct of indirect met het verdienvermogen van de economie bezighoudt: werkgevers, werkzoekenden, overheden, kennisinstellingen, professionals en bestuurders. Om de uitdagingen in onze regio het hoofd te bieden is dus samenwerking van alle betrokken partijen nodig, niet alleen bij de uitvoering maar ook bij de opstelling van het uitvoeringsprogramma. Partijen kunnen de ambities in onze regio niet afzonderlijk bereiken. Daarom dragen alle programma's en projecten die in het kader van Werken aan Ontwikkeling worden uitgevoerd het kenmerk van gezamenlijkheid.

Het programma Werken aan Ontwikkeling en het grootste deel van het budget willen we openstellen voor projecten en programma's vanuit de samenwerkende partijen uit de regio voor de eerste twee onderdelen die hieronder staan: "Iedereen gelijke toegang tot scholing, banen en arbeidsmarkt" en "Iedereen heeft toegang tot leren en ontwikkelen". Hiervoor worden regelingen opengesteld, zodat de samenwerkende partijen projectvoorstellen kunnen indienen. Om te zorgen dat partijen uit de regio gebruik maken van de regelingen willen we hen ondersteunen. Hiervoor nemen we in de begroting een aanjaag- en stimuleringsbudget op.

We onderscheiden voor deze programmaliijn de volgende vijf onderdelen:

5.3.1 Iedereen toegang tot scholing, banen en arbeidsmarkt

De schaarste aan arbeidskrachten waarmee we momenteel te maken hebben komt niet onverwacht en zet door op de lange termijn. Een afnemende beroepsbevolking bij gelijkblijvende activiteiten betekent of meer doen met minder mensen (technologische en organisatorische innovatie) of de arbeidsvoorraad vergroten (eerder werken, langer werken, minder ziekte en uittrekking tijdens de loopbaan, arbeidsmigratie) of kiezen welke activiteiten voorrang hebben.

Daarom willen we met deze programmaliijn de integratie tussen innovatie, bedrijvigheid, onderwijs en ontwikkeling bevorderen om de arbeidsvoorraad te vergroten en inclusiviteit te stimuleren. Iedereen in het gehele gebied zal toegang worden geboden tot scholing, banen en de arbeidsmarkt. Iedereen die dat wil, moet kunnen meedoen in de hele regio in bijvoorbeeld leertrajecten, basisbanen en overbrugbanen. Werkend leren in de regio is het motto waarmee we onze activiteiten willen vormgeven. Bedrijven uit de arbeidsmarktregio die maatschappelijk verantwoord ondernemen en bijdragen aan dit onderdeel worden ondersteund via deze programmaliijn. Arbeidsmigratie en statushouders zijn binnen dit thema belangrijke onderdelen. We willen de kennis rond Arbeidsmigratie en Statushouders delen met de samenwerkende organisaties en toewerken naar een kennisagenda voor de lange termijn.

In relatie met het masterplan Campus willen we ook campussen in de stad en de regio ontwikkelen en gebruiken als uitvalsbasis om lokale hubs in samenwerking met ondernemers en

⁵² <https://sociaalplanbureau groningen.nl/arbeid-en-vrije-tijd/> De bruto en netto arbeidsparticipatie liggen in Groningen lager dan het landelijk niveau. De bruto arbeidsparticipatie in Groningen is 71,8%. Daarmee komt de provincie op de elfde plek in het overzicht van alle provincies. Het landelijk gemiddelde is 73,5%. Met betrekking tot zowel de bruto als de netto arbeidsparticipatie, volgen de gemeenten in Groningen over het geheel genomen de landelijke trend, maar de Oost-Groningse gemeenten blijven achter. De netto arbeidsparticipatie is het laagst in de gemeente Westerwolde (64%) en het hoogst in Westerkwartier (72%). Westerkwartier is ook de enige gemeente die voor beide indicatoren boven het landelijk gemiddelde uitkomt.

sociaal ontwikkelbedrijven te creëren voor het ontwikkelen van vaardigheden, praktisch leren en onderwijsfaciliteiten en om kennisontwikkeling en innovatie te stimuleren. Daarnaast wordt ingezet op het versterken van de dienstverlening van regionale werkcentra vooruitlopend op de wettelijke wijziging van de arbeidsmarktstructuur⁵³.

Rijk en Regio hebben in de Toekomstagenda Groningen vastgesteld dat er sprake is van een sterke urgentie om te komen tot sterke (nieuwe) economische dragers voor Noord-Nederland en de regio Groningen/Noord-Drenthe in het bijzonder.⁵⁴ Als we niets doen, komt de regionale economie en brede welvaart steeds verder onder druk te staan. Daarom willen we komen tot een sterk, samenhangend kennis- en innovatie ecosysteem, waarin triple helix partners (onderwijs & onderzoek, ondernemers en overheden) op speerpuntthema's energie, gezondheid en digitalisering samenwerken. Dit moet gebeuren vanuit een gezamenlijke gevoelde urgentie en een gedragen ambitie en doelen. Deze thema's sluiten aan bij de Noord-Nederlandse prioriteiten van de regionale innovatiestrategie (RIS) 3. In 2022 is gezamenlijk bepaald dat er een breed gedragen masterplan Campus moet worden opgesteld dat dient als basis voor langjarige ontwikkeling en versterking van het regionale kennis- en innovatie ecosysteem. Vanuit Werken aan Ontwikkeling sluiten we aan bij dit masterplan om te komen tot een robuustere economie en goed aangesloten arbeidsmarkt.

5.3.2 Iedereen heeft recht op en toegang tot leren en ontwikkelen

Met de programmaliijn Leven Lang Ontwikkelen (LLO) willen we ontwikkelings- en scholingsmogelijkheden voor iedereen in alle levensfasen bevorderen. Mensen moeten zich verder kunnen ontwikkelen om zelf goed inzetbaar te blijven op de veranderende arbeidsmarkt, maar het is ook belangrijk om als bedrijf wendbaar en concurrerend te blijven. Als gevolg van technologische veranderingen verouderen vaardigheden sneller. LLO is een oplossing voor het verwerven en leren van andere en nieuwe vaardigheden. Binnen Werken aan Ontwikkeling worden projecten ondersteund die de leercultuur binnen organisaties vergroten.

Daarnaast is het bestrijden van laaggeletterdheid en het bevorderen van digitale geletterdheid vanaf jonge leeftijd onderdeel van deze programmaliijn. Daarmee maken we het voor mensen mogelijk deel te nemen aan de samenleving, te investeren in de eigen ontwikkeling en te (blijven) werken in de toekomstige arbeidsmarkt. We willen daarom ook ontwikkelings- en scholingsmogelijkheden die specifiek gericht zijn op de transities rondom energie, gezondheid, en het landelijk gebied bevorderen.

Binnen Werken aan Ontwikkeling stellen we een regeling open voor programma's rondom leven lang ontwikkelen. Per gebied/subregio kan hiervan gebruik gemaakt worden door samenwerkingspartners, bij voorkeur een samenwerking tussen onderwijs, ondernemers/ondernemingen en overheid.⁵⁵ De uitdagingen in de gehele regio vragen om samenwerking over de grenzen heen van de eigen organisatie of het lokale gebied. In deze regeling worden projectaanvragen gehonoreerd die gezamenlijk worden ingediend en bijdragen aan de te bereiken doelen. Hiermee sluiten we aan bij de landelijke LLO-katalysator.

5.3.3 Bevorderen effectieve matching op de arbeidsmarkt

Langzaamaan voltrekt zich een revolutie op de arbeidsmarkt waarbij het verwerven van vaardigheden (*skills*) in plaats van diploma's, en het werven van personeel op basis van bestaande vaardigheden een antwoord biedt op de arbeidsmarktschaarste. Ook dient het werken en denken vanuit vaardigheden als fundament voor loopbaanontwikkeling en het leven lang leren van mensen. Deze omwenteling heeft grote gevolgen voor de inrichting van het publieke, private en sectorale onderwijsaanbod en voor de wijze waarop we vaardigheden

⁵³ Zie: Uitgangspunten voor de uitbreiding van de arbeidsmarktinfrastructuur, d.d. 11 oktober 2023.

<https://open.overheid.nl/documenten/ronl-10da1ff6aac28ed8e6897d8025a8b24e468f16be/pdf> Geraadpleegd op 4 juli 2023.

⁵⁴ Toekomstagenda Groningen, 3 februari 2021.

⁵⁵ De arbeidsmarktregio is opgedeeld in 5 subregio's: Noord (Eemsdelta/Het Hogeland), Oost (Oldambt, Pekela, Stadskanaal en Westerwolde), Centraal (Groningen/Midden-Groningen), West (Westerkwartier) en Zuid (Aa en Hunze, Assen en Noorderveld).

meten, certificeren en koppelen aan de vraag van werkgevers. Hierop zijn landelijke initiatieven waarbij we zijn aangesloten, maar waar we, gelet op de specifieke situatie in het gebied (demografie, stad en ommeland, groepen die nog aan de kant staan), ook een voortrekkersrol moeten vervullen.⁵⁶ Door te zoeken en selecteren op *skills* is het voor bedrijven gemakkelijker om het juiste personeel te vinden en voor werkenden en werkzoekenden om de overstap naar andere beroepen of sectoren te maken en zich hiervoor (bij) te scholen.

Wij stimuleren daarom de beweging naar een op vaardigheden gerichte arbeidsmarkt en dragen bij aan een passend instrumentarium om die tot stand te brengen. In het huidige Werken aan Ontwikkelingsprogramma hebben we onder andere geïnvesteerd in een Matching & Carrière tool.⁵⁷ Deze tool willen we gaan uitrollen en implementeren bij werkgevers, werkzoekenden en studenten. De achterliggende database willen we gebruiken voor onderzoeksdoeleinden. Daarnaast stimuleren we andere vormen van matching, waarbij vooroordelen zo veel mogelijk worden beperkt (bijvoorbeeld door CV-loos matchen of *Open Hiring*).

5.3.4 Goed werkgeverschap

Goed werkgeverschap is de sleutel tot het aantrekken, binden, ontwikkelen en behouden van personeel. We stimuleren werkgevers om optimaal te investeren in de ontwikkeling van het personeel, met name als dit verder reikt dan de vaardigheden die men nodig heeft voor de huidige functie. We denken bijvoorbeeld aan HR-coaches en Leertafels die bedrijven kunnen begeleiden in Goed Werkgeverschap ten behoeve van duurzame inzetbaarheid en vitaliteit, en willen dit vorm geven samen met de sociale partners. We verbinden lokale clusters van werkgevers met onderwijsinstellingen in gezamenlijke faciliteiten (gebouwen, praktijkruimtes en laboratoria, ICT), versterken lokale en regionale netwerken en werken aan gedeeld werkgeverschap. Dit vergroot de ontwikkelings- en loopbaanmogelijkheden van personeel en kan helpen de schaarste op de arbeidsmarkt te bestrijden.

5.3.5 Innovatie, data en evidence based werken

Ook op het terrein van werken en leren is een nutsvoorziening voor arbeidsmarktinformatie en -data nodig om *evidence based* interventies te onderbouwen, te monitoren en te evalueren. Leren gaat niet zonder kennisontwikkeling en uitwisseling. Talentmonitoring en het koppelen van onderwijsdata aan loopbaaninformatie (*Studentlines*) zijn noodzakelijke ingrediënten om gerichte interventies te kunnen ontwikkelen voor de arbeidsmarkt van de toekomst. Er is veel data beschikbaar bij verschillende partijen in verschillende systemen voor verschillende doeleinden, maar niet ten behoeve van de doelen zoals genoemd in deze programmalijn of een bijdrage aan de brede welvaart in het algemeen. Daarom is investeren in een data-infrastructuur een voorwaarde om de doelen binnen dit programma te realiseren.

We zetten in op innovatie om nieuwe oplossingen te vinden voor complexe problemen rondom onderwijs en arbeidsmarkt en om de regionale economie te versterken. De inzet is om hierbij samenwerking tussen overheid, onderwijs/onderzoek, inwoners en het bedrijfsleven te stimuleren. Het is belangrijk voor organisaties om responsief te blijven en mee te bewegen in een veranderende arbeidsmarkt. We willen ruimte creëren voor het experimenteren met nieuwe manieren van samenwerken en bedrijvigheid in de regio. Daarbij hoort bijvoorbeeld het stimuleren van *startups* met maatschappelijke impact. Ook campussen in de regio spelen een rol om innovatieve oplossingen in de praktijk te bevorderen.

Ook binnen deze programmalijn zoeken we de aansluiting met de transities rondom energie, gezondheid en landelijk gebied. Binnen deze thema's is sprake van innovatie, worden andere diploma's, skills en vaardigheden gevraagd en is de krapte op de arbeidsmarkt een knelpunt. Vanuit Werken aan Ontwikkeling is daarom extra inzet nodig om aan te sluiten bij alle ontwikkelingen op het gebied van onderwijs en arbeidsmarkt.

⁵⁶ Het gaat hier bijvoorbeeld om CompetentNL <https://www.competentnl.nl> Geraadpleegd op 4 juli 2023.

⁵⁷ [Matching & Carrière tool](#).

5.4. Organisatie

Stuurgroep Werken aan Ontwikkeling wordt het Regioberaad

Werken aan Ontwikkeling kent een bestaande structuur van een Projectgroep en Stuurgroep met alle samenwerkingspartners. Voor de tweede fase wordt gebruikgemaakt van deze bestaande structuur. De stuurgroep bestaat uit bestuurders van gemeenten en UWV in de arbeidsmarktregio, de provincie Groningen, RUG, Hanzehogeschool, Noorderpoort, Alfa- en Drenthecollege, Onderwijsgroep Noord, Samenwerkingsorganisatie-Beroepsonderwijs Bedrijfsleven, VNO-NCW/MKB-Noord en FNV/CNV. In deze voor de arbeidsmarktregio's unieke samenstelling functioneert zij nu al als Regioberaad zoals in de toekomstplannen voor een regionale arbeidsmarktinfrastructuur door het ministerie van SZW is uitgetekend.⁵⁸ Het is belangrijk om te realiseren dat deze Stuurgroep zowel politiek als bestuurlijk legitimiteit heeft en een wettelijke status krijgt. Voor de periode tot 2029 heeft de Stuurgroep een Position Paper '(Door)werken aan Ontwikkeling 2024-2028' vastgesteld met daarin de hoofdlijnen van de aanpak zoals we hierboven hebben beschreven.

De Stuurgroep wordt ondersteund door een projectgroep Werken aan Ontwikkeling die nu bestaat uit vertegenwoordigers van de Provincie Groningen, Arbeidsmarktregio Werk in Zicht (gemeenten en UWV), Rijksuniversiteit Groningen, Hanzehogeschool Groningen, Alfacollege en Noorderpoort. Indien nodig wordt de projectgroep uitgebreid met andere betrokken partijen.

Voor een soepele uitvoering van het programma Werken aan Ontwikkeling en om de opbrengst van de uitvoering van het programma optimaal te laten landen in het gebied, wordt een onafhankelijk advies opgesteld hoe om te gaan met bestaande wet- en regelgeving, waaronder staatsteun, en aan welke voorwaarden de uitvoering moet voldoen. In het uitvoeringsprogramma willen we, mede gebaseerd op het onafhankelijk advies, de randvoorwaarden opnemen om de uitvoering van Werken aan Ontwikkeling met gebruikmaking van de bestaande structuur vorm te geven.

5.5 Financiën

Voor de periode 2024 – 2029 is voor deze programmalijn € 80 mln nodig. Met deze middelen geven we de samenwerkende partijen de mogelijkheid en ruimte om het programma uit te voeren. Dit budget is de opmaat voor het vervolg zoals genoemd in de kabinetsreactie Nij Begun.⁵⁹ De zogenoemde Economische Agenda en Sociale Agenda liggen namelijk in lijn met de inzet van deze programmalijn. Dit betekent dat de middelen die op termijn vrijkomen vanuit de kabinetsreactie mogelijk ingezet zouden kunnen worden om de voorgestelde investeringen rond het thema onderwijs & arbeidsmarkt langjarig impact te laten hebben voor toekomstige generaties Groningers.

Het zwaartepunt van Werken aan Ontwikkeling ligt in het openstellen van regelingen voor de samenwerkende partijen uit de gehele regio om zoveel mogelijk mensen toegang te geven tot leren en ontwikkelen en toegang tot de arbeidsmarkt, waarbij rekening kan worden gehouden met de *couleur locale* en daaraan verbonden activiteiten in de regio. In het uitvoeringsprogramma zullen de toetsingscriteria en randvoorwaarden worden opgenomen met betrekking tot de inzet van het budget. Er kan nog een verschuiving van de middelen tussen de onderdelen plaatsvinden. Hieronder volgt een onderverdeling van de middelen op hoofdlijn.

Binnen dit programma is samenwerking tussen ondernemers, onderwijs en overheid en de relatie met de ontwikkeling van het masterplan Campus cruciaal als antwoord op de uitdagingen voor de gehele regio. Binnen deze programmalijn is budget opgenomen om de samenwerkende partners hierbij te ondersteunen en regelingen staan open voor organisaties om met voorstellen te komen die bijdragen aan de doelstellingen van dit programma.

⁵⁸ Zie: Uitgangspunten voor de uitbreiding van de arbeidsmarktinfrastructuur, d.d. 11 oktober 2023. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-10da1ff6aac28ed8e6897d8025a8b24e468f16be/pdf> Geraadpleegd op 4 juli 2023.

⁵⁹ [Kamerbrief over Nij begun: op weg naar erkenning, herstel en perspectief | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

Tabel 4 - Budgetverdeling programmaliijn Onderwijs & Arbeidsmarkt

Onderdeel	Budget (in mln.)
Regeling iedereen gelijke toeging	30
Regeling leren en ontwikkeling	30
Effectieve matching	5
Programma goed werkgeverschap	1
Innovatie, data en evidence based werken	13
Organisatie	1
Totaal	80

De wereld van onderwijs en arbeidsmarkt kent verschillende financieringsregelingen voor verschillende doeleinden, maar allemaal met de eis van cofinanciering. Binnen dit programma streven we zoveel mogelijk naar cofinanciering met geld. Niet elke regeling staat stapeling van budgetten toe, maar dat zal bij de verdere uitwerking worden onderzocht. De Human Capital Agenda uit het Just Transition Fund is een kansrijke mogelijkheid, waarbij ook stapeling mogelijk is. Verder is de Sociale Agenda van Nij Begun al genoemd, waarvoor wij dit programma als opmaat zien. Andere mogelijkheden zijn het Nationaal Groeifonds⁶⁰, Europees Sociaal Fonds⁶¹ en de landelijke ontwikkelingen rondom de sociale infrastructuur/arbeidsmarktregio's (regionaal beraad/regionale werkcentra).⁶²

⁶⁰ <https://www.nationaalgroeifonds.nl/>

⁶¹ Europees Sociaal Fonds

⁶² <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-10da1ff6aac28ed8e6897d8025a8b24e468f16be/pdf>

6. Organisatie

6.1 Uitvoeringsprogramma's

In de eerste periode van Nationaal Programma Groningen (2019-2023) zijn belangrijke ervaringen opgedaan die we benutten om de organisatie van het provinciaal programma voor de tweede periode (2024-2029) te verbeteren. We streven naar 1) een betere inhoudelijke en financiële samenhang binnen de verschillende programmaonderdelen van het provinciaal programma, 2) een grotere efficiëntie van het beoordelingsproces en daarmee kortere doorlooptijden en 3) het zoveel mogelijk beleggen van de uitvoering buiten de provinciale organisatie met een passende organisatie- en uitvoeringsvorm.

Om dit te bereiken wordt gewerkt met meerjarige uitvoeringsprogramma's per programmaliijn. We bevorderen daarmee de inhoudelijke samenhang per programmaliijn. Ook wordt voor elk uitvoeringsprogramma een onderling samenhangende financieringsstrategie opgesteld om de benodigde cofinanciering te realiseren en een maximaal financieel hefboomeffect te creëren.

Deze uitvoeringsprogramma's kunnen in één keer getoetst worden door de onafhankelijke beoordelingscommissie, waardoor dit niet meer op projectbasis hoeft plaats te vinden. Dit heeft een positieve invloed op de doorlooptijd van de goedkeuring van projecten en daarmee op de wendbaarheid van de programma's. Voor elk afzonderlijk project dient wel een projectplan opgesteld te worden voordat een project van start kan gaan. Deze projectplannen worden getoetst aan dit provinciaal programmaplan en daarmee aan het Programmakader van Nationaal Programma Groningen. Provinciale Staten besluiten of en in welke mate financiering voor de baanbrekers via het provinciaal programma verloopt.

Ten slotte is het streven om de uitvoering van de programma's zoveel mogelijk buiten de provincie te beleggen en zo dicht mogelijk bij de praktijk. Dit moet leiden tot een efficiënte dagelijkse aansturing en optimale benutting van uitvoeringskracht van partijen.

6.2 Ontwikkelcapaciteit

Een andere les uit de eerste periode van Nationaal Programma Groningen is dat het tijd, capaciteit en daarmee geld kost om innovatieve programma's en daarbij behorende projecten te ontwikkelen. Uit contacten met initiatiefnemers zoals kennisinstellingen, zorginstellingen en ondernemers is gebleken dat zij zelf vaak niet de middelen hebben om nieuwe programma's en projecten te ontwikkelen. Hiermee wordt het ontwikkelpotentieel van de regio onvoldoende benut, waarmee de doelstellingen van Nationaal Programma Groningen niet zijn gediend. Om die reden voorzien we met dit programmaplan in een ontwikkelbudget om waar nodig initiatiefnemers in staat te stellen ideeën uit te werken naar projecten en programma's.

6.3 Werkwijze

Tijdens de eerste periode van het thematisch programma is in lijn met het adagium 'een programma dat groeit' de werkwijze van de provincie ten aanzien van Nationaal Programma Groningen verbeterd. Het proces om van een projectidee tot uitvoering en uiteindelijk afronding van een project te komen, is geoptimaliseerd. Zo worden initiatiefnemers aan de voorkant intensief begeleid door het provinciale programmateam zodat de uitvoeringsprogramma's en de individuele projecten voldoen aan de financiële en juridische randvoorwaarden, zoals staatssteunvereisten. Op deze manier gaat zo weinig mogelijk tijd en capaciteit zitten in het voldoen aan verschillende financiële en juridische wet- en regelgeving.

6.4 Programmateam

Om het provinciaal programma en de verbeteringen die hiervoor zijn genoemd adequaat te kunnen uitvoeren, wordt een slagvaardig programmateam opgericht. Dit team bestaat uit de programmamanager, vier themaleiders en wordt aangevuld met financiële en juridische (staatssteun) expertise en kennis op het gebied van financieringsstrategie en fondsenwerving.

Dit team voorziet in de juiste ondersteuning om het provinciaal programma te coördineren en initiatiefnemers in staat te stellen de uitvoering zo goed mogelijk vorm te geven en te voldoen aan de geldende financiële en juridische kaders en randvoorwaarden. Daarbij staat dit team in nauwe verbinding met het programmabureau van Nationaal Programma Groningen en externe partijen om de uitvoering voorspoedig te laten verlopen. Voor het provinciale programmateam is budget opgenomen in de begroting van dit provinciaal programma.

6.5 Communicatie

Met communicatie dragen we bij aan de doelen van het provinciaal programma, waar het versterken van het imago van de regio en brede welvaart centraal staat. Met communicatie maken we zichtbaar welke ontwikkelingen er plaatsvinden en maken we duidelijk welke voortgang geboekt wordt en wat de betekenis voor inwoners is. Met de communicatie rond het eerste provinciaal programma hebben we hier een begin mee gemaakt: door middel van communicatie over initiatieven die bekend gemaakt werden en projecten die van start gingen. Het nieuwe provinciaal programma biedt kaders die ook voor de communicatiestrategie gelden. Kernbegrippen hierbij zijn: de Groningers centraal, focus en samenhang.

We houden bij de communicatie rekening met de brede communicatiestrategie van de provincie, van het programmabureau van Nationaal Programma Groningen en van gemeenten. Verder zorgen we dat inwoners centraal staan en initiatiefnemers aan het woord komen. Onze communicatie is begrijpelijk, toegankelijk, zorgvuldig, verbindend en concreet. De komende periode werken we de communicatieaanpak nader uit, met onder andere rollen, kernboodschappen en een communicatieplanning. Daarvoor zal eerst een beknopte evaluatie plaatsvinden van de communicatiestrategie van de eerdere periode.

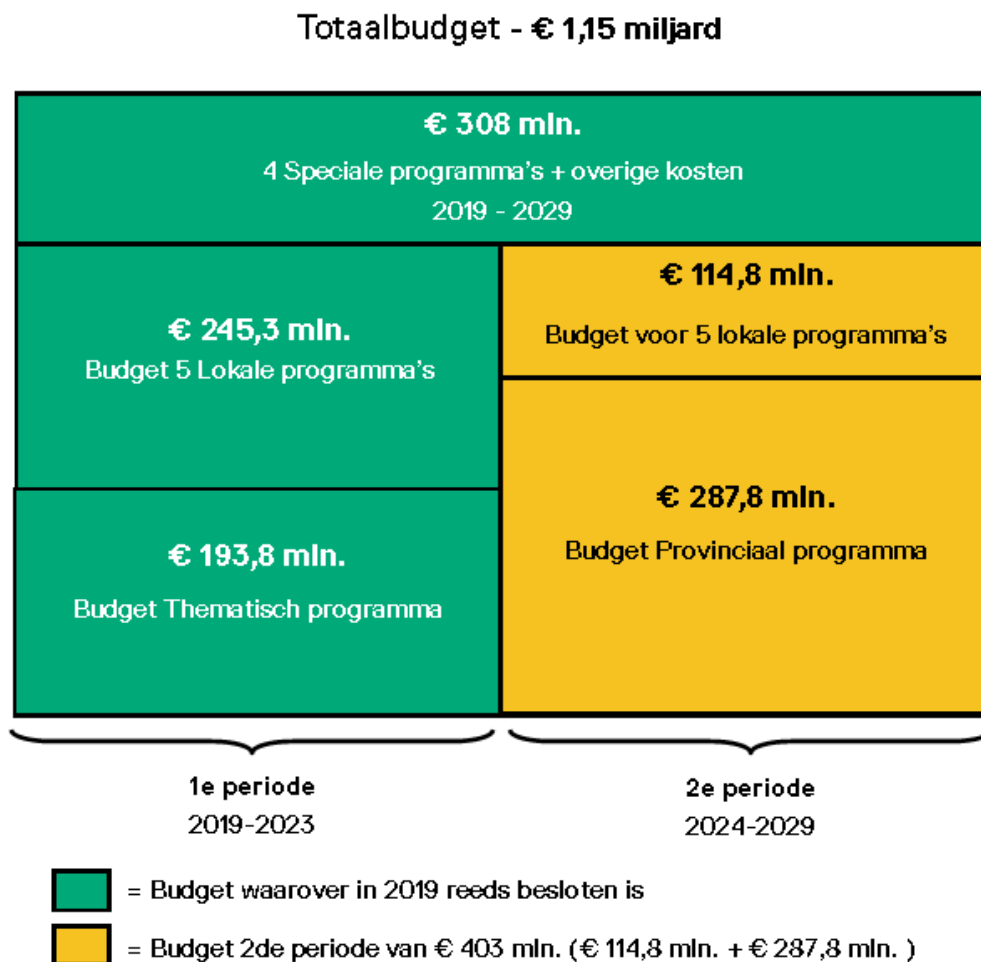
7. Financiën

7.1 Beschikbare middelen

Voor Nationaal Programma Groningen is op dit moment in totaal een startkapitaal van € 1,15 mld. beschikbaar gesteld.⁶³ In het document 'Financiële opbouw Nationaal Programma Groningen' zijn afspraken vastgelegd over de financiële verdeling van die middelen. Daaruit volgt dat voor de tweede periode van het nationaal programma (2024-2029) € 403 mln. beschikbaar is voor de lokale programma's van gemeenten in het aardbevingsgebied en het provinciaal programma van ons als provincie.

Binnen die afspraken heeft het bestuur van Nationaal Programma Groningen op 6 februari 2023 besloten € 114,8 mln. te reserveren voor de lokale programma's van gemeenten. Dit maakt dat er € 287,8 mln. beschikbaar is voor de tweede periode. In het kader van een optimale samenhang tussen de investeringen die provinciaal en lokaal gedaan worden, is dit programmaplan het kader voor deze resterende middelen. Dit past binnen de kaders van de bestuursovereenkomst en het document 'Financiële opbouw', die zijn vastgesteld door gemeenteraden en Provinciale Staten.⁶⁴

Figuur 1 - Overzicht financiële middelen Nationaal Programma Groningen



⁶³ Met de kabinetsreactie 'Nij Begun: op weg naar erkenning, herstel en perspectief' komen op termijn aanvullende financiële middelen beschikbaar voor Nationaal Programma Groningen. Omdat de uitwerking daarvan nog gaande is, zijn die middelen in dit programmaplan vooralsnog buiten beschouwing gelaten.

⁶⁴ [Bestuursovereenkomst Nationaal Programma Groningen, maart 2019](#). [Financiële opbouw Nationaal Programma Groningen, december 2020](#).

7.2 Financiële & Juridische kaders

De financiële middelen voor de uitvoering van het provinciaal programma lopen via de provinciale begroting. Het betreft publieke middelen, wat maakt dat de provincie medeverantwoordelijk is voor een rechtmatige besteding. In dit kader voert de provincie benodigde financiële en juridische toetsen uit. Dit betreft onder meer de financiële toetsing van de project- of programmabegroting en het uitvoeren van een staatsteuntoets om onrechtmatige staatssteun te voorkomen.

7.3 Cofinanciering

In de kaders van Nationaal Programma Groningen is vastgelegd dat voor het provinciaal programma een minimale cofinancieringseis geldt van 50%.⁶⁵ Dit is een eis die is vastgelegd op het niveau van het totale provinciaal programma. Op basis van de ervaringen met het thematisch programma in de periode 2019-2023 is gebleken dat per programmalijn differentiatie nodig is in de cofinancieringspercentages. Zo is voor de thema's gezondheid en onderwijs & arbeidsmarkt een cofinancieringspercentage van 50% - zowel in cash of in kind - vaak niet haalbaar, gegeven de beperkte financiële ruimte en personele capaciteit in die sectoren.

Tegelijkertijd is een van de uitgangspunten van Nationaal Programma Groningen dat de middelen de functie vervullen van financiële hefboom. Zo zijn er veel kansen om met middelen vanuit het nationaal programma publieke cofinanciering aan te trekken vanuit regionale, nationale of Europese fondsen. Om die reden blijft voor de programmalijnen rond gezondheid en onderwijs & arbeidsmarkt wel een (aantoonbare) inspanningsverplichting voor het behalen van de cofinanciering. Dit ook naar aanleiding van goede ervaringen hieromtrent bij het Erfgoedprogramma en Toukomst.

Daarnaast liggen er belangrijke kansen om met middelen van Nationaal Programma Groningen private financiering uit te lokken. Om die reden worden bij plannen waar private partijen betrokken zijn juist hogere cofinancieringspercentages gehanteerd dan 50%. Dit geldt in het bijzonder voor meer economische onderdelen van de programmalijnen, uitgezonderd programmalijnen gericht op innovatie.

Voor het totale budget van het provinciaal programma blijft gemiddeld een cofinancieringsvereiste van 50% gelden. De cofinancieringsstrategie wordt in de nog op te stellen uitvoeringsprogramma's opgenomen. Bij de jaarlijkse actualisatie van de uitvoeringsprogramma's wordt beoordeeld of het cofinancieringspercentage van gemiddeld 50% op totaalniveau wordt gehaald en wordt indien nodig bijgestuurd.

7.4 Toedeling budget op hoofdlijnen

De beschikbare middelen voor dit provinciaal programma van in totaal € 287,8 mln. worden in de periode 2024-2029 ingezet voor drie categorieën:

1. **Uitvoeringsbudget:** middelen bedoeld voor de uitvoering van projecten en programma's op de programmalijnen energie, landelijk gebied, gezondheid en werken aan ontwikkeling, zoals in de voorgaande hoofdstukken is beschreven.
2. **Ontwikkelbudget:** middelen om partnerorganisaties en initiatiefnemers financieel te ondersteunen bij het opstellen van de uitvoeringsprogramma's per programmalijn en daar onderliggende plannen zoals baanbrekers. Deze middelen zijn van belang omdat het komen van een idee tot een aanvraag tijd en daarmee geld kost, waarvoor niet altijd de middelen beschikbaar zijn bij de initiatiefnemers. Dit leidt tot kwalitatief goede plannen die daarmee

⁶⁵ [Bestuursvereenkomst Nationaal Programma Groningen, artikel 5, lid 2, 11 maart 2019](#) en Richtlijnen cofinanciering thematisch programma van Nationaal Programma Groningen, 31 augustus 2020.

ook sneller de noodzakelijke financiële en juridische procedures kunnen doorlopen die benodigd zijn om tot uitvoering over te gaan.

3. **Organisatiekosten:** middelen voor de bekostiging van het programmateam voor het provinciaal programma. Zoals boven beschreven is voor een professionele begeleiding van de ontwikkeling van uitvoeringsprogramma's en daar onderliggende plannen een voortzetting en uitbreiding van het programmateam bij de provincie nodig.

Tabel 5 - Verdeling totale budget Provinciaal programma

Budget	Middelen (in mln.)	Percentage
Uitvoeringsbudget	€ 276,3	96%
Ontwikkelbudget	€ 8,6	3%
Organisatiebudget	€ 2,8	1%
Totaal	€ 287,8	100%

Het gros van de middelen van het provinciaal programma is gereserveerd voor de concrete uitvoering van projecten en programma's. Hiervoor is in totaal € 276,3 mln. beschikbaar. Dit bedrag is gelijkelijk verdeeld over de vier programmalijnen, omdat we alle thema's belangrijk vinden.⁶⁶ Hieronder een overzicht met een verdeling van dit uitvoeringsbudget over de vier programmalijnen. Zoals blijkt uit de voorgaande hoofdstukken zijn vaak meer middelen nodig (€ 581 mln.) dan het nu beschikbare budget toelaat (€ 276,3 mln.). Om die reden zal geprioriteerd worden in de programmering waarbij bepaald wordt welke plannen op korte termijn en welke op lange termijn uitgevoerd worden. Daarbij zal een financieringsstrategie ontwikkeld worden hoe op lange termijn de totale programmering te bekostigen, waarbij nadrukkelijk aandacht is voor de financiering die vanuit de kabinetsreactie 'Nij Begun' beschikbaar komt. Ook zal in de uitvoeringsprogramma's aandacht zijn voor welke cofinanciering in beeld is.

Tabel 6 - Verdeling Uitvoeringsbudget over programmalijnen

	Benodigd voor totale programmering (in mln.)	Beschikbaar vanuit provinciaal programma (in mln.)
Energietransitie	€ 54	€ 54
Transitie Landelijk gebied	€ 275	€ 76,9
Transitie Gezondheid	€ 172	€ 74
Onderwijs & Arbeidsmarkt	€ 80	€ 71,4
Totaal	€ 581	€ 276,3

⁶⁶ Omdat de programmalijn energietransitie niet het volledig beschikbare bedrag nodig heeft, is het surplus naar rato verdeeld over de overige drie programmalijnen.

7.5 Samenhang middelen thematisch programmaplan

In 2020 is het thematisch programmaplan vastgesteld door Provinciale Staten voor de periode 2019-2023. Voor dit programmaplan is een budget vastgesteld van € 193,8 mln. (zie ook figuur 1). Op peildatum september 2023 is € 164,9 mln. van dit budget bestemd en nog € 28,9 mln. beschikbaar. De verwachting is dat het gros van deze middelen in de periode 2023-2024 wordt bestemd ten behoeve van in ontwikkeling zijnde projecten binnen de kaders van het thematisch programmaplan. Dit is in lijn met hetgeen het bestuur van Nationaal Programma Groningen heeft besloten over het beschikbaar blijven van de eerder toegekende budgetten van Nationaal Programma Groningen.⁶⁷ Indien middelen resteren zullen deze besteed worden binnen de kaders van dit nieuwe programmaplan, wat leidt tot een actualisatie van dit provinciaal programmaplan.⁶⁸

⁶⁷ [Besluit bestuur Nationaal Programma Groningen, 23 juni 2022.](#)

⁶⁸ Vanaf 2023 zal het Rijk mogelijk jaarlijks een inflatiecorrectie uitvoeren die op termijn kan leiden tot additionele middelen die beschikbaar komen voor dit provinciaal programma. Eventuele effecten daarvan worden meegenomen in actualisaties van dit provinciaal programmaplan.

Colofon

Fotografie & ontwerp
Provincie Groningen

Teksten
Medewerkers Provincie Groningen en betrokken organisaties

Dit provinciaal programmaplan is opgesteld door de provincie Groningen en op 20 december 2023 vastgesteld door Provinciale Staten.