



# Concretisering en organisatie 'publieke regie' met betrekking tot ontwikkeling gaswinningsgebied Groningen

Bert van Delden  
Peter van Velzen

8 januari 2015



# Samenvatting

- Er is een breed gevoelde urgentie om op korte termijn te komen tot een versnelling, verbreding en intensivering van de aanpak die moet leiden tot de realisatie van meer en concretere resultaten en die zo bijdraagt aan (het gevoel van) veiligheid en vertrouwen. Hiervoor is naast extra private inzet ook meer publieke regie nodig, waarbij het voortouw ligt bij de rijksoverheid.
- Op basis van een analyse van ervaren/gesignaleerde knelpunten, hiaten en kansen zou deze publieke regie met name betrekking moeten hebben op:
  - beleidsinzet in relatie tot gemeenten en provincie, zoals 1. de ontwikkeling van beleidskaders en spelregels voor de afhandelingen van complexe schadegevallen en de integrale, preventieve versterkingsaanpak en 2. de ontwikkeling van een geïntegreerde regionale gebiedsaanpak door koppeling van alle hoofdopgaven in het gebied zodat de sociale, ruimtelijke, economische en cultuurhistorische samenhang en kwaliteit wordt behouden en versterkt.
  - beleidsinzet in relatie tot de rijksoverheid, zoals 1. voorbereiding van kabinetsbesluitvorming over jaarlijkse programmering en bekostiging van de aanpak, 2. bewerkstelling van goede randvoorwaarden op het gebied van wet- en regelgeving en 3. voorbereiding van andere trajecten zoals advisering inzake richtlijnen voor veiligheid-/bouwnormen en waardedaling.
  - uitvoering, zoals 1. gelegitimeerde besluitvorming met betrekking tot de afhandeling van complexe schadegevallen en in situaties waarbij het collectieve belang prevaleert boven het individueel belang, 2. publiek casemanagement (voor complexe en schrijnende gevallen) en (deel) gebiedsmanagement, waarbij vertaling plaatsvindt van individuele preventieve versterking naar een integrale aanpak op gebiedsniveau en 3. (eventueel te mandateren) regie op en versnelling van vergunningsprocedures en vergunningverlening.
  - coördinatie, zoals 1. signalering van ongeadresseerde vraagstukken en dilemma's die de (continuïteit) van de aanpak kunnen gaan belemmeren en adressering hiervan en 2. coördinatie ten behoeve van eenduidige informatievoorziening richting burgers.
- Deze publieke regie kan het beste worden georganiseerd in de vorm van een interdepartementale, deels gedeconcentreerde rijksdienst (in casu een programmadirectie met een regionaal en een Haags deel).
- Voor de ophanging en leiding van deze programmadirectie zijn vier varianten bezien:
  - regeringscommissaris (al dan niet wettelijk ingesteld)
  - nationaal coördinator
  - zware interdepartementale programmadirecteur
  - rijksregisseur
- Met het oog op de noodzakelijke snelle realisatie van de publieke regie ligt het voor de hand dat worden gekozen voor een spoedige benoeming van een zware interdepartementale programmadirecteur. De benoeming van een regeringscommissaris en een nationaal coördinator vergt aanzienlijk meer tijd en kan ingrijpende consequenties hebben voor de bestaande bestuurlijke verhoudingen. Indien dit noodzakelijk blijkt, kan altijd alsnog worden doorontwikkeld naar een zwaardere functionaliteit.
- Gelet op de urgentie van de problematiek moet nu worden doorgepakkt. Rijksoverheid, provincie en gemeente dienen zo spoedig mogelijk bestuurlijke overleg te voeren, resulterend in een (voorgenomen) besluit over de concretisering en organisatie van de publieke regie. Direct daarna kan een tripartiete taskforce worden ingesteld en een kwartiermaker worden benoemd voor de realisatie hiervan, zodat de noodzakelijke publieke regie zo snel mogelijk tot stand kan komen.

# 1 Opdracht, aanpak en opzet advies

## Opdracht

- Rond de bekendmaking van het gaswinningbesluit op 16 december 2014 is door de provincie Groningen en de betrokken gemeenten aangegeven dat publieke regie nodig is voor de aanpak in het gaswinningsgebied in Groningen. Ook de minister van Economische Zaken geeft in zijn brief aan de Tweede Kamer van 16 december jl. aan dat er, naast de inzet van het private Centrum Veilig Wonen (CVW), extra publieke inzet nodig is om de voorgenomen aanpak in Groningen voortvarend te laten verlopen.
- Op 19 december jl. heeft het ministerie van Economische Zaken Bert van Delden (plv. DG Bestuur en Koninkrijksrelaties van BZK) en Peter van Velzen (programmamanager bij DG ETM van EZ) gevraagd, na overleg met betrokken partijen en op basis van de huidige kennis en stand van zaken, het ministerie voor 9 januari a.s. te adviseren over de concretisering en organisatie van de in brede kring gewenste (versterking van) publieke regie met betrekking tot de aanpak van de problematiek in het gaswinningsgebied in Groningen.
- De urgentie van een voortvarende concretisering en organisatie van deze publieke regie – en daarmee van het gevraagde advies – is meerledig:
  - de gevoelens van onzekerheid, onveiligheid en frustratie/woede van burgers in en om het gaswinningsgebied is groot. Een effectieve publieke regie is een belangrijke voorwaarde voor het herstellen van het vertrouwen in de overheid als geheel en de afzonderlijke overheidsorganen in het bijzonder.
  - op basis van voortschrijdende inzichten/ervaringen wordt in brede kring herkend en erkend dat de scope en impact (sociaal, fysiek/geografisch, economisch) van met name de preventieve versterking fors groter is dan begin 2014 bij de vaststelling van het bestuursakkoord tussen betrokken partijen werd aangenomen.
  - inmiddels is sprake van een nauwelijks te ontwarren/ongeordeende kluwen van betrokken private, publieke en intermediaire partijen, die allen – deels langs elkaar heen en soms dubbelop – bezig zijn met de aanpak van een deel van de problematiek. Tegelijkertijd worden belangrijke besluiten over complexe schadegevallen of preventieve versterking niet genomen en worden concrete resultaten onvoldoende gerealiseerd.
  - de druk op voortgang en concrete resultaten van de tot op heden gekozen aanpak neemt toe. Dit komt onder andere door de nader geconcretiseerde en zeer ambitieuze doelstellingen voor preventieve versterking (3000 huizen in 2015 en 5000 huizen in 2016).
  - steeds breder wordt erkend dat onder rijksregie de inzet van betrokken overheden (rijksoverheid, provincie Groningen en betrokken gemeenten) moet worden versneld, verbreed en geïntensiveerd. Dit in combinatie met de deels al in gang gezette intensivering en aanpassing van de inzet van private partijen (waaronder de NAM, het per 5 januari 2015 operationele CVW en de betrokken woningcorporaties).
- Hoewel het gevraagde advies primair betrekking heeft op de concretisering en de organisatie van de gewenste (versterking van) publieke regie, kan niet geheel voorbij worden gegaan aan de bredere inhoudelijke en organisatorische context van de onderhavige problematiek

## Aanpak

- In het licht van beschikbare tijd voor de formulering van het gevraagde advies is gekozen voor een aanpak langs twee sporen: deskresearch waarbij ook publicaties zijn betrokken over analoge vraagstukken op andere terreinen (waaronder met name het advies van **5.1.2e** over publieke regie op Digi-gebied) en interviews met betrokkenen. Bij de totstandkoming van het advies is ondersteuning geleverd door **5.1.2e** **5.1.2e** (senior beleidsmedewerker ETM/EZ).

### Opzet advies/leeswijzer

- Het voorliggende advies is tegen de hiervoor geschetste achtergrond als volgt opgebouwd:
  1. Opdracht, aanpak en opzet advies (voorgaand)
  2. Context: waar gaat het over?
  3. Ervaren/gesignaleerde hiaten, knelpunten en kansen: wat gaat er volgens betrokken partijen (niet) goed of kan/moet beter?
  4. Concretisering publieke regie: voor welke hiaten, knelpunten en kansen kan/moet publieke regie (g)een oplossing bieden?
  5. Organisatie publieke regie: hoe kan/moet publieke regie in de bredere governance-context adequaat worden vormgegeven?
  6. Follow up: hoe verder met/na dit advies?

## 2 Context

### Bestuursakkoord

- Mede naar aanleiding van een advies van de commissie Meijer (Vertrouwen in een duurzame toekomst) hebben de rijksoverheid/de minister van Economische Zaken, de provincie Groningen en de negen betrokken gemeenten, in overeenstemming met de NAM, begin 2014 het bestuursakkoord "Vertrouwen op Herstel en Herstel van Vertrouwen" gesloten. Daarin zijn afspraken gemaakt over de volgende onderwerpen:
  - verbetering van de schadeafhandeling en waardevermeerdering
  - vergroting van de veiligheid en preventief versterken van huizen en gebouwen
  - verbetering van de leefbaarheid
  - verbetering van het economische perspectief
  - instelling van een Dialoogtafel (vergelijkbaar met de Alderstafel met betrekking tot Schiphol, gericht op draagvlak, mede-eigenaarschap en advisering).
- Het gebied waar het bestuursakkoord betrekking op heeft omvat negen gemeenten (Appingedam, Bedum, Delfzijl, De Marne, Eemsum, Loppersum, Slochteren, Ten Boer en Winsum) met in totaal ongeveer 110.000 inwoners. Er liggen in dit gebied in totaal (exclusief infrastructuur) bijna 60.000 – deels monumentale – bouwwerken, waarvan ruim 55.500 woningen (ca. 70% particulier en 30% corporaties) en in totaal 3.500 gebouwen zoals scholen, ziekenhuizen, kantoren, bedrijfsgebouwen, winkels en kerken (excl. loodsen en schuren). De kennis over de weerstand van deze bouwwerken tegen aardbevingen is daarbij vooralsnog goeddeels beperkt tot woningen.

### Verantwoordelijkheidsverdeling bij vaststelling bestuursakkoord

- De gebruikelijke/reguliere verantwoordelijkheidsverdeling tussen de betrokken partijen is met het akkoord niet veranderd. Dit betekent dat de volgende hoofdlijn voor de verdeling van taken en verantwoordelijkheden uitgangspunt is:

#### *Publieke partijen:*

- rijksoverheid/de minister van EZ: integraal (politiek) verantwoordelijk, vanuit de Mijnbouwwet, voor de aardgaswinning en daarmee voor de herstel- en versterkingsaanpak (inclusief de bekostiging).
- provincie: ruimtelijke ordening, regionale economie en verduurzaming, milieu, regionale infrastructuur, woningmarkt, bovenlokale leefbaarheid en cultureel erfgoed.
- gemeenten: lokale veiligheid, bestemmingsplannen, bouwvergunningen, welzijn burgers, leefbaarheid, lokale woningmarkt en economie.

#### *Private en intermediaire partijen:*

- NAM: gaswinning/exploitatie, conform de Mijnbouwwet aansprakelijk voor negatieve effecten gaswinning, opdrachtverlener en financier voor schadeherstel en preventief versterken (tevens afhandeling van voor 2015 gemelde schadegevallen).
- CVW: per begin 2015 onafhankelijke behandeling van schademeldingen en uitvoering van herstelmaatregelen, uitvoering van preventieve versterkingsmaatregelen (Commissie van Toezicht ziet namens de minister van EZ toe op uitvoering en onafhankelijkheid van/relatie met NAM).
- Dialoogtafel: overleg en afstemming tussen alle betrokken partijen in de regio, adviezen over de verschillende thema's uit het bestuursakkoord (o.a. advies over preventieve maatregelen).

### Voortgang aanpak en voortschrijdend inzicht in 2014

- Het afgelopen jaar is volgens velen (te) beperkte voortgang geboekt bij de uitvoering van de tussen partijen overeengekomen aanpak:
  - in 2014 zijn ruim 10.000 – met name eenvoudige – schades afgehandeld. Mede door het ontbreken van eenduidige kaders en protocollen en van publieke doorzettingsmacht is onvoldoende voortgang geboekt bij het herstel van complexe schade. In ca. 7.500 gevallen is de schade nog niet hersteld.

Meerdere honderden dossiers hiervan hebben betrekking op complexe schade (onder meer multi-causale schade, achterstallig onderhoud en verwijderde draagmuren) met grote impact op levenssfeer en particuliere belangen. Het uitblijven van herstel heeft veel klachten opgeleverd over de opstelling/het optreden van de NAM.

- met het vergroten van de veiligheid door preventieve versterking zijn het afgelopen jaar nog nauwelijks concrete resultaten geboekt. Dit komt mede door de noodzakelijke opbouw van uitvoeringscapaciteit en het ontbreken van beleidskaders en veiligheidsnormen.
- daarbij is sprake van een groeiend inzicht dat preventief versterken zowel in individuele gevallen als bij een grootschaliger aanpak ingrijpende sociale en leefbaarheidsconsequenties heeft.
- in samenhang hiermee is het besef gegroeid dat veel vraagstukken niet geschikt zijn voor individuele private afdoening, maar door aard en omvang vragen om behandeling op lokale, regionale dan wel nationale schaal.
- de opgaven/aanpak voor preventieve versterking wordt door partijen gekoppeld aan de verbetering van de leefbaarheid. Deze aanpak biedt ook kansen voor andere zogenoemde 'meekoppelende' belangen, zoals duurzaamheid, economie en krimp.
- een en ander dwingt kortom tot bredere beleidsafwegingen c.q. passende publieke regie.
- in samenhang hiermee is er sprake van een groeiend inzicht dat de verantwoordelijkheden van de rijksoverheid meerdere ministers raakt en dat dit niet beperkt blijft tot de minister van Economische Zaken.
- ter verbetering van het economisch perspectief heeft de recent ingestelde Economic Board onlangs een stimuleringsprogramma/aanpak opgeleverd. Andere economische maatregelen, zoals afgesproken in het akkoord, zijn gekoppeld aan de uitvoering van schadeherstel en de aanpak van de preventieve versterking (zoals arbeidsplaatsen in bouw en omscholingsprogramma's).
- de in 2014 ingestelde Dialoogtafel komt regelmatig bijeen. Inmiddels is bij veel betrokkenen onduidelijkheid ontstaan over taken/verantwoordelijkheden/rollen van deze tafel (mede in relatie tot betrokken partijen en andere intermediaire gremia).

### Onzekerheden

- De aanpak in Groningen heeft vanzelfsprekend een belangrijke relatie met de omvang en locaties van de gaswinning. Hoewel de reductie van de gaswinning in het kerngebied Loppersum, begin 2014, een vermindering van het aantal aardbevingen tot gevolg lijkt te hebben, zijn de exacte effecten van de winning op de frequentie en kracht van de bevingen vooralsnog onduidelijk. Onzekerheden over toekomstige bevingsrisico's blijven bestaan. Een majeure beving is van invloed op aard, omvang en complexiteit van de opgaven.
- In 2014 is ook (verder) gewerkt aan het verwerven van inzicht over de ontwikkeling van adequate veiligheidsnormen en – in combinatie hiermee – de consequenties van de normen voor de afbakening en de concrete aanpak van het gebied. Hoeveel gebouwen preventief versterkt moeten worden hangt af van nog nader te bepalen veiligheids-/risiconormen. Dit is ook van invloed op de realisatie van nieuwbouw.

### Versnelling, verbreding en intensivering aanpak in 2015

- Onder andere tegen bovenbeschreven achtergrond is er een breed gevoelde urgentie om op korte termijn te komen tot een versnelling, verbreding en intensivering van de aanpak die moet leiden tot de realisatie van meer en concretere resultaten en die zo bijdraagt aan (het gevoel van) veiligheid en vertrouwen.
- Inmiddels heeft deze ambitie aan private/NAM-zijde geleid tot de oprichting van het CVW dat vanaf 5 januari jl. operationeel is. Het CVW heeft specifieke expertise en een grotere uitvoeringscapaciteit voor herstel en preventieve maatregelen. Het CVW is een op afstand van de NAM gepositioneerde uitvoeringsorganisatie onder onafhankelijk toezicht van de heren Eenhoorn, Bleker en Verwoerd.
- Tegelijkertijd is de vraag aan de orde wat er aan publieke zijde in concreto nodig en mogelijk is om tot meer en concrete resultaten te komen.

## 3 Ervaren/gesignaleerde hiaten, knelpunten en kansen

### Rode draden uit interviews en schriftelijke bronnen<sup>1</sup>

- Het vertrouwen van burgers in de aanpak van de problematiek staat onder druk. Dit komt met name door de door hen ervaren dominante positie van de NAM en de beperkte resultaten met betrekking tot complexe schadegevallen. Burgers zijn vaak niet of onvoldoende in staat complexe situaties te overzien en voldoende tegenwicht te bieden tegen de als sterk juridisch en technisch ervaren inzet van de NAM.
- In samenhang hiermee bestaat het beeld dat de keuzes en afwegingen met betrekking tot schadeherstel en preventie (inclusief de omvang van de hiervoor beschikbare financiële middelen) worden overgelaten aan de NAM. Gelet op de omvang en de impact (sociaal, leefbaarheid, economisch) van de aanpak voor herstel en preventie wordt een adequate overheidsinzet en -kaderstelling in de richting van de NAM steeds meer gemist. Het voortouw zou daarbij, gelet op de verantwoordelijkheidsverdeling, bij de rijksoverheid moeten liggen.
- De governance aan publieke zijde is onduidelijk, ondoorzichtig en onnodig complex. Hierdoor ontbreekt voldoende besluitkracht en wordt te weinig resultaat geboekt.
- Onduidelijk is hoe wordt omgegaan met flankerende maatregelen (zoals de interimregeling waardevermindering) buiten het aandachtsgebied waar het bestuursakkoord betrekking op heeft. Er is sprake van ongelijkheid tussen burgers doordat de afspraken betrekking hebben
- (Beleids)kaders, spelregels en publieke doorzettingsmacht voor de afhandeling van complexe schadegevallen ontbreken. Hierdoor blijven veel zaken hangen.
- In samenhang hiermee verlopen besluitvormingsprocessen en procedures (bijvoorbeeld vergunningverlening) voor de afhandeling van complexe schades en waardevermindering onvoldoende gestroomlijnd, nauwelijks afgestemd en te traag.
- Waar het gaat om mediation, arbitrage en geschilbeslechting is sprake van versnippering, gebrekkige afstemming en onheldere rolverdeling.
- Preventieve versterking is/wordt nog teveel beschouwd als een technische uitvoeringsopgave voor de NAM en het CVW (en de corporaties) en – gelet op omvang en impact van de noodzakelijke aanpak – te weinig als een publieke opgave die een meer integrale en bredere afweging vergt in relatie tot leefbaarheid, krimp en economie. Een integraal programma voor de aanpak, inclusief bekostiging ontbreekt.
- In samenhang hiermee wordt ook bij de rijksoverheid een bredere aanpak, met een duidelijke betrokkenheid van andere departementen (W&R, BZK, V&J, I&M, OCW, SZW en FIN) naast EZ, gemist.
- Onhelderheid over de wijze waarop en door wie besluitvorming en prioritering plaatsvindt met betrekking tot de integrale preventieve aanpak, respectievelijk het ontbreken van (beleids)kaders en spelregels met betrekking de aanpak(ken).
- In samenhang hiermee verlopen besluitvormingsprocessen en procedures voor preventief herstel onvoldoende gestroomlijnd, nauwelijks afgestemd en te traag en ontbreken de goede randvoorwaarden/voorzieningen ten behoeve van grootschalig herstel (bijvoorbeeld de beschikbaarheid van tijdelijke huisvesting).
- Onvoldoende inzicht in de (on)mogelijkheden die bestaande wet- en regelgeving bieden en of in bepaalde situaties nieuwe wet- en regelgeving nodig is (a la de Crisis- en herstelwet of de juridische mogelijkheden bij de aanpak van stads- en dorpsvernieuwing). Dit mede in relatie tot de ervaren behoefte aan gelegitimeerde publieke doorzettingsmacht en bestuurlijk maatwerk (mogelijkheid tot differentiatie).
- Een breed, met name ook voor burgers herkenbaar – zowel inspirerend als vertrouwenwekkend – ontwikkelingsperspectief voor het gebied ontbreekt.

<sup>1</sup> Waaronder de lijst van provincie en gemeenten met circa 50 issues en knelpunten die opgelost moeten worden.



- De maatschappelijke 'license to operate' met betrekking tot de gaswinning komt verder onder druk te staan als gevolg van de aanhoudende bevingen, het gevoel van onveiligheid en de onvoldoende effectieve aanpak van schade.
- De vooralsnog bestaande onzekerheid over (de consequenties van de toepassing van) veiligheids-/risiconormen leveren de nodige patstellingen op. Specifieke aandacht voor en benadering van bedrijven (waaronder de gevoelige energie- en chemiebedrijven in Delfzijl) en van de gemeente Groningen ontbreken vooralsnog.

#### Waar heeft publieke regie geen betrekking op?

- CVW, NAM, corporaties, gemeenten, provincie, rijksoverheid en de Dialoogtafel hebben allen onderscheiden verantwoordelijkheden en een eigen rol in het herstellen van het vertrouwen.
- De informatievoorziening in de richting van de burger en organisaties dient, afgestemd, te worden te worden verzorgd door CVW, corporaties en gemeenten.
- Bij de provincie ligt het voortouw om, in samenwerking met de gemeenten, te komen tot een ontwikkelingsvisie/perspectief voor het gebied. Bespreking hiervan met de Dialoogtafel, als klankbord, ligt voor de hand.
- Vaststellen van te hanteren normen en aanvaardbare risico's. Dit loopt via andere trajecten/gremia, zoals met NEN en stuurgroep NPR (bouwnorm en advies/richtlijn voor versterking), met NAM en NEN (naar de ondergrond en de bevingsbestendigheid) en bij het CBS (waardedalingsonderzoek).

## 4 Concretisering publieke regie

### Brieven aan TK en PS

- In de brief aan de Tweede Kamer van 16 december 2014 schrijft de minister van EZ over het organiseren van de publieke regie:

*“Om deze operatie (de aanpak van preventieve versterking, red.) voortvarend te laten verlopen, is naast de inzet van het CVW ook van publieke zijde extra inzet nodig. Zo zal in een aantal gevallen vervangende woonruimte gevonden moeten worden, moeten vergunningstrajecten voortvarend afgehandeld worden en moeten er knopen worden doorgemaakt over prioritering van maatregelen. Daarom zal publieke regie worden georganiseerd, waarbij ik het voortouw zal nemen in nauwe samspraak met de lokale overheden. Hiermee kunnen mogelijke barrières, die het CVW bij de implementatie van maatregelen ondervindt, worden weggenomen. Bovendien zal ik de juridische mogelijkheden verkennen tot het nemen van maatregelen naar analogie van de Crisis- en Herstelwet. Dit moet resulteren in publieke regie die gericht is op het verzekeren van een zorgvuldige uitvoering van werkzaamheden, het verwerven van daarvoor benodigde medewerking, snelle afhandeling van vergunningsprocedures en directe communicatie met inwoners ten aanzien van de uitvoering van de werkzaamheden.”*
- In de brief van 17 december 2014 van de Gedeputeerde Staten aan de Provinciale Staten staat, over het inrichten van een publieke kolom, het volgende:

*“Uit de uitvoeringspraktijk tot nu toe, inclusief de geïdentificeerde knelpunten, blijkt dat er behoefte is aan het ontwikkelen van een adequaat publiekrechtelijk instrumentarium voor de behandeling van vraagstukken die niet geschikt zijn voor private afdoening of die naar hun aard en omvang vragen om een behandeling op regionale schaal. Hierbij valt te denken aan arbitrage in geval van geschillen, doorzettingsmacht daar waar veiligheid in het geding is, ondersteuning van burgers in ingrijpende of complexe schadegevallen, en het borgen van de ruimtelijke kwaliteit in woongebieden waarin veel van de maatregelen neerslaan.”*

Over de aanpak wordt aansluitend geschreven:

*“Wij (en ook de gemeenten) vinden dat met het oog hierop een publieke uitvoeringsorganisatie moet worden opgericht onder eindverantwoordelijkheid van het Rijk, zoals in het verleden is gebeurd voor de Deltawerken of de IJsselmeerpolders. Dit moet op basis van een wettelijke grondslag, die de noodzakelijke langjarige zekerheid, onafhankelijkheid van de politiek, slagkracht en flexibiliteit biedt waardoor het mogelijk is om te komen tot een grootschalige en samenhangende aanpak.*

### Ontwerpcriteria

- Mede op basis van de uitkomsten van de interviews en de analyse schriftelijke bronnen dienen zich de volgende algemene ontwerpcriteria aan voor de concretisering en organisatie van de publieke regie, met als trefwoorden robuustheid, slagkracht en snelheid:
  - helder afgebakend takenpakket
  - eigenstandige (voldoende onafhankelijke) positionering ten opzichte van betrokken partijen: private partijen (NAM, CVW en corporaties), publieke partijen (gemeenten, provincie en rijksoverheid) en intermediaire partijen (o.a. Dialoogtafel).
  - geen dubbellingen, publieke drukte of overlappende verantwoordelijkheden met deze partijen.
  - Sleutelpositie bij de meerjarige, integrale programmering en bekostiging.
  - gelegitimeerde doorzettingsmacht daar waar veiligheid, publieke belangen en majeure belangen van burgers in het geding zijn
  - een rijksbrede aanpak met een duidelijke betrokkenheid van diverse departementen (EZ, BZK, W&R, V&J, I&M, OCW, SZW en FIN) en een adequate verankering in de regio.
  - schaalbaar en flexibel karakter, met de mogelijkheid om in aanpak te differentiëren, om adequaat in te kunnen spelen op toekomstige ontwikkelingen
  - snel operationeel.
  - stabiliteit en continuïteit (eventueel wettelijke basis)
  - voldoende gezag, kwaliteit en capaciteit (gezamenlijke slagkracht en.

### Taken/inhoud van publieke regie

- Op basis van de conclusies over hiaten/knelpunten en kansen en bovenstaande ontwerpcriteria ligt in rede de volgende taken bij de publieke regie te beleggen:
  - beleidsinzet in relatie tot gemeenten en provincie
  - beleidsinzet in relatie tot de rijksoverheid
  - uitvoering
  - coördinatie
- Beleidsinzet in relatie tot gemeenten en provincie:
  - voorbereiding/ontwikkeling beleidskaders en spelregels voor de afhandelingen van complexe schadegevallen (door de CVW).
  - voorbereiding/ontwikkeling beleidskaders en spelregels voor een integrale, preventieve versterkingsaanpak, inclusief prioriteitstelling en condities voor de uitvoering daarvan (in samenwerking met CVW, corporaties en gemeenten).
  - ontwikkelen en vormgeven van een gebiedsgerichte aanpak per gemeente en/of dorpskern (met gemeenten en burgers)
  - ontwikkelen en vormgeven van een geïntegreerde regionale gebiedsaanpak door koppeling van alle hoofdopgaven in het gebied zodat de sociale, ruimtelijke, economische en cultuurhistorische samenhang en kwaliteit wordt behouden en versterkt.
  - voorbereiding beleidskeuzes/stroomlijning mediation en arbitrage/geschilbeslechting
  - overige beleidsvoorbereiding met betrekking tot bijvoorbeeld woningmarkt, verduurzaming en veiligheid.
- Beleidsinzet in relatie tot de rijksoverheid:
  - voorbereiding van kabinetsbesluitvorming (gelet op de verantwoordelijkheden van verschillende ministers) over programmering en bekostiging van de aanpak op basis van integrale jaarlijkse programma's
  - bewerkstelligen van goede randvoorwaarden op het gebied van wet- en regelgeving: inzicht in en optimaal benutten van ruimte in bestaande wet- en regelgeving alsmede – waar nodig – creëren van nieuwe en instrumenten (zowel nationaal als regionaal/lokaal). Waar nodig voorbereiden van aangepaste of nieuwe wet- en regelgeving (bijvoorbeeld analoog aan de Crisis- en herstelwet en het juridische instrumentarium behorend bij de voormalige aanpak van de stads- en dorpsvernieuwing).
  - voorbereiding van andere trajecten zoals advisering inzake richtlijnen voor veiligheid-/bouwnormen en waardedaling.
  - voorbereiding van de toedeling/verdeling van verantwoordelijkheden, inclusief financiële consequenties van de te maken risicoafwegingen inzake lopende bouw- en nieuwbouwprojecten. Er zullen tussen de betrokken overheden nog nadere afspraken gemaakt moeten worden over de verantwoordelijkheid voor bestaande gebouwen, zoals scholen, die niet aan de nieuwe veiligheidsnorm (NPR-norm) kunnen voldoen.
- Uitvoering:
  - gelegitimeerde besluiten over de afhandeling van complexe schadegevallen, condities/randvoorwaarden voor de integrale preventieve versterking en voor situaties waarbij het collectieve belang prevaleert boven het individueel belang (legitimatie nader te bepalen, analoog aan het juridisch instrumentarium bij de aanpak van de stads- en dorpsvernieuwing)
  - publiek casemanagement (voor technisch en/of sociaal complexe en schrijnende gevallen, indien gewenst) en (deel) gebiedsmanagement, waarbij vertaling plaatsvindt van individuele preventieve versterking (door CVW) naar een integrale aanpak op gebiedsniveau (straat/ buurt/dorp). Hierbij worden ook vraagstukken over leefbaarheid, krimp en duurzaamheid/energie meegenomen. Er dient zoveel mogelijk voorkomen te worden dat belanghebbenden zich moeten wenden tot meer dan een loket, publiek casemanagement moet daarom afgestemd zijn op de processen van CVW.
  - eventueel te mandateren taken/bevoegdheden van gemeenten naar publieke regie: coördinatie en versnelling van vergunningsprocedures en vergunningverlening
- Coördinatie:
  - signalering van ongeadresseerde vraagstukken en dilemma's die de (continuïteit) van de aanpak kunnen gaan belemmeren en adressering hiervan.
  - andere coördinerende werkzaamheden, bijvoorbeeld gericht op eenduidige informatievoorziening aan burgers door CVW, corporaties en gemeenten.

### Bevoegdheden

- De publieke regie heeft een sleutelpositie in de richting van het kabinet bij de jaarlijkse vaststelling van integrale programma's inclusief de bekostiging
- Vanuit de publieke regie kunnen betrokken publiek en private partijen gevraagd en ongevraagd worden geadviseerd over alle aspecten met betrekking tot de aanpak.
- Ten behoeve van met name de uitvoerende taken van publiek regie is doorzettingsmacht aanwezig op basis van mandatering van bevoegdheden door gemeenten en – mogelijk – provincie en rijksoverheid.

### Positionering

- De publieke regie heeft een duidelijke positionering ten opzichte van de andere partijen die betrokkenheid zijn bij de aanpak (schadeherstel en de brede, integrale versterkingsaanpak).
- De publieke regie werkt lokaal/regionaal. Tegelijkertijd dient er sprake te zijn van een sterke verankering bij alle betrokken departementen in Den Haag, waarbij de verbreding van de politieke verantwoordelijkheid vorm en inhoud krijgt.
- Vanuit de publieke regie dient er toegang te zijn tot de bestuurders van publieke partijen (de minister/betrokken ministers, en via deze naar de onderraden/MR, GS en colleges van B&W).
- Ten opzichte van burgers: (het gevoel van) veiligheid en vertrouwen bij burgers dient primair te worden verworven door concrete resultaten.
- Ten opzichte van publieke partijen (rijksoverheid, provincie en gemeenten): in relatie tot de rijksoverheid is een verbreding van de positionering aan de orde ten opzichte het ministerie van EZ naar andere betrokken departementen, met name W&R (wonen, bouwen, krimp), BZK (openbaar bestuur), V&J (veiligheid), I&M (infrastructuur, duurzaamheid), OCW (monumenten/cultuur, scholen), SZW en FIN. In relatie tot de gemeenten en de provincie is er, naast mandatering, vanwege de beleidsvoorbereidende rol sprake van toegang tot besluitvormende partijen (GS en colleges van B&W)
- Ten opzichte van private uitvoeringspartijen (CVW, woningcorporaties en NAM): er is met name sprake van onafhankelijkheid en kaderstelling.
- Ten opzichte van intermediaire organisatie (onder andere Dialoogtafel): hiermee bestaat een overwegend adviserende relatie (klankbord).
- Gezien de bestaande onzekerheden dient de publieke regie zich ook te verhouden tot de gemeenten Groningen, Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde, alsmede tot het bedrijfsleven in onder andere regio Delfzijl. Het gaat hierbij vooralsnog om overleg, de publieke regie kan daarnaast signalerend en indien nodig agenderend zijn.

## 5 Organisatie publieke regie

- Om tot een succesvolle publieke regie is een passende organisatie nodig, waarbij een balans gevonden wordt tussen de wens om het voortouw te beleggen bij de rijksoverheid en de noodzaak om lokaal/regionaal te verankeren. Waar het gaat om die organisatie is een aantal zaken van belang:
  - juridische status en vormgeving
  - ophanging
  - werkwijze/inrichting (inclusief programmering) en competenties
  - bekostiging en governance

### Juridische status en vormgeving

- Gelet op de concretisering van de gewenste/noodzakelijke publieke regie, waarbij de nadruk ligt op beleidsinzet en coördinatie, ligt een privaatrechtelijke organisatievorm, zoals een overheids-nv of -stichting, niet voor de hand.
- Mogelijke publiekrechtelijke organisatievormen zijn zelfstandig bestuursorgaan (zbo), agentschap (baten-lastendienst), rijksdienst en openbaar lichaam (op basis van een gemeenschappelijke regeling tussen rijksoverheid, provincie en gemeenten).
- Zbo's staan op afstand van de verantwoordelijke minister/ministers, hebben een grote mate van zelfstandigheid en zijn met name passend als sprake is van uitvoeringstaken met een beperkt politiek/beleidsmatig karakter. Agentschap (baten-/lastendienst) zijn passend in gevallen waarbij doelmatigheid van de uitvoerende taken, vaak met een aanzienlijke budgettaire beslag, voorop staat. Gelet op de karakter van publieke regie liggen ook deze organisatievormen niet voor de hand.
- De twee resterende publiekrechtelijke organisatievormen (rijksdienst en openbaar lichaam) passen het best bij het karakter van de in dit geval wenselijke/noodzakelijke publieke regie. Een wezenlijk verschil tussen beide varianten is dat een rijksdienst, in tegenstelling tot een openbaar lichaam, relatief snel kan worden ingesteld. Tegelijkertijd is mandatering van taken/bevoegdheden aan een rijksdienst niet mogelijk, terwijl dit in het geval van een openbaar lichaam juist wel tot de mogelijkheden behoort.
- Gezien de ontwerpcriteria, de benodigde balans tussen voortouw bij de rijksoverheid en lokale/regionale verankering en de noodzaak van snelle vormgeving van de publieke regie ligt de keuze voor een interdepartementale, deels gedeconcentreerde rijksdienst (in casu een programmadirectie met een regionaal en een Haags deel) in de rede. Die organisatie kan zo nodig worden doorontwikkeld naar een juridische vorm die mandatering mogelijk maakt.

### Ophanging

- Aan een interdepartementale, deels gedeconcentreerde, programmadirectie kan leiding worden gegeven door:
  - regeringscommissaris (al dan niet wettelijk ingesteld) naar analogie van de Deltacommissaris en de Digicommissaris.
  - nationaal coördinator naar analogie van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV).
  - zware interdepartementale programmadirecteur naar analogie van de bij het nationale programma 'Ruimte voor de rivier' gehanteerde formule
  - rijksregisseur naar analogie van Rijksregisseur Standard Business Reporting.
- Een regeringscommissaris, naar analogie van de Deltacommissaris en de Digicommissaris, is een onafhankelijke autoriteit die geen onderdeel is van een ministerie, maar wel valt onder de ministeriële verantwoordelijkheid van een minister. De regeringscommissaris legt, via de verantwoordelijk minister, voorstellen voor aan de Ministerraad en heeft de mogelijkheid zich direct tot de Tweede Kamer (in dit geval mogelijk ook PS en Gemeenteraden) te richten.
- Een nationaal coördinator, naar analogie van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, is niet ingesteld bij wet, maar op basis van een instellingsbesluit van meerdere ministers. Deze functioneert onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de betrokken ministers (overeenkomstig

- hun onderscheiden verantwoordelijkheden) en is beheersmatig onder een departement opgehangen.
- Een zware interdepartementale programmadirecteur, naar analogie van de leiding van het nationale programma Ruimte voor de Rivier, opereert onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van de meerdere ministers (overeenkomstig hun onderscheiden verantwoordelijkheden), waarbij een van hen optreedt als coördinerend minister. De beheersmatige ophanging vindt plaats bij het departement van de coördinerend minister.
  - Een rijksregisseur, naar analogie van de Rijksregisseur Standard Business Reporting, functioneert onafhankelijk maar beschikt niet over instrumenten en formele ingangen om zaken af te dwingen.
  - In het licht van de beoogde snelle realisatie van de publieke regie ligt het voor de hand te kiezen voor een zware interdepartementale programmadirecteur. De benoeming van een regeringscommissaris en een nationaal coördinator vergt aanzienlijk meer tijd en kan ingrijpende consequenties voor de bestaande bestuurlijke verhoudingen. Indien dit noodzakelijk blijkt, kan altijd alsnog worden doorontwikkeld naar een zwaardere functionaliteit.

### Werkwijze/inrichting en competenties

- De regie moet steunen op de partijen (overheden, uitvoeringsorganisaties en intermediaire organisaties) die met de uitkomsten van de regie moeten gaan werken en maakt maximaal gebruik van de kennis en expertise van deze partijen. De publieke regie/programmadirectie is daartoe blijvend in overleg met deze partijen en verbindt partijen onderling waar nodig.
- Naast het benutten van de formele positie is kennis van en het vermogen om in te spelen op de informele Haagse spelregels en wetmatigheden een noodzakelijke voorwaarde.
- Door de schaal en impact van de problematiek/aanpak kan er gemakkelijk een voorkeur ontstaan voor een betrekkelijk klassieke, aanbodgerichte technocratisch-planmatige aanpak. Dit gaat voorbij aan recente inzichten over een resultaat- en gebiedsgerichte probleemaanpak, waarin burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties een belangrijke initiërende en ontwikkelende rol spelen en waarbij veel meer wordt ingezet op synergie met andere onderwerpen, zoals duurzaamheid/energiebesparing ('meekoppelingskansen').
- De publieke regie wordt gekenmerkt door een langjarige programmatische aanpak met jaarlijks vast te stellen uitvoeringsprogramma's.
- Wat betreft de inrichting ligt het in de rede te kiezen voor een stevig georganiseerde regionale entiteit (met lokale/regionale/Haagse gedetacheerden, aangevuld met specialistische inhuur/flex) en een flexibele interdepartementale netwerkorganisatie met een kleine vaste kern bij het ministerie van EZ.
- Om resultaatgericht en effectief regie te kunnen voeren, zijn de volgende competenties onmisbaar: het vermogen te verbinden, initiëren en katalyseren met oog voor rol- en verantwoordelijkheidsverdeling, oplossingsgericht denken en doen, ondersteunen, omgaan met spanningsvelden en verschillende belangen, afspraken en realisatievermogen. Bovenal vraagt het van de zijde van het rijk, de provincie en de gemeenten om onafhankelijke, betrokken en omgevingssensitieve bemensing.
- De vraag is of de benodigde competenties in een persoon (het schaap met de vijf poten) te vinden zijn. Mede omdat de organisatie zowel in Den Haag als regionaal/lokaal effectief dient te zijn, is een competent directieteam van vitaal belang.

### Governance en bekostiging

- Ook met betrekking tot verantwoording van het publieke regieorgaan/programmadirectie moet een balans gevonden worden tussen de wens van rijksregie en de noodzakelijke regionale inbedding. Tegen die achtergrond ligt het in de rede dat het publieke regieorgaan/programmadirectie zich zowel verantwoord in de richting van de betrokken bewindslieden als in de richting van de provinciale en gemeentelijke bestuurders. Daartoe dient een passende formule te worden ontwikkeld.
- Ditzelfde geldt voor de bekostiging van het publieke regieorgaan/programmadirectie.

## 6 Follow up

- Tot 8 januari a.s. zal dit concept advies worden afgestemd binnen verschillende betrokken rijksonderdelen en met de provincie Groningen en de betrokken gemeenten (incl. gemeente Groningen).
- 8 januari a.s. wordt het advies (incl. voorstel follow up) aangeboden aan de minister van Economische Zaken en doorgestuurd naar provincie, de betrokken gemeenten (incl. de gemeenten Groningen, Hoogezand-Sappemeer en Menterwolde en vertrouwelijk naar de voorzitters van de Dialoogtafel.
- Voorstel voor vervolgstappen:
  - het advies op korte termijn (medio januari), desgewenst op basis van een bredere agenda, te bespreken in een bestuurlijk overleg, met als resultaat een voorgenomen besluit naar aanleiding van het advies.
  - daarna bespreken van het voorgenomen besluit met de Dialoogtafel
  - na vaststelling van het voorgenomen besluit (medio januari) wordt binnen de rijksoverheid gestart met de instelling van een programmadirectie en de benoeming van een zware programmadirecteur. Parallel hieraan wordt de nadere uitwerking en opzet voorbereid door een kwartiermaker begeleid door een interbestuurlijke taskforce.
  - na het informeren van en/of overleg met de achterbannen van publieke partijen (waaronder raden, staten, Tweede Kamer en medezeggenschap) volgt voor medio februari een definitief besluit.
  - start van de organisatie zo spoedig mogelijk na definitief besluit.

Bert van Delden  
Peter van Velzen

8 januari 2015

