

Praatstuk "De opgave van de gemeenten in het aardbevingsgebied".

Met de eerste versie van dit werkdocument wordt een eerste aanzet gegeven voor het perspectief van de gemeenten met betrekking tot de inhoudelijke opgave (wat is de inhoudelijke opgave, welke terreinen onderscheiden we, wat zijn daarbinnen de belangrijkste vraagstukken, hoe hebben we dat nu georganiseerd, welke uitgangspunten hanteren we daarbij, wat moet er gebeuren om te "versnellen" en te "structureren", wat is dan de benodigde governance en wat betekent dat voor organisatie van de uitvoeringsvraagstukken.

Het document is nog door de korte voorbereidingstijd nu nog onvolledig, bevat nog niet alle genoemde stappen en is daarmee zeker geen eindprodukt maar moet in deze fase gezien worden als een eerste aanzet, een praatstuk waarbij de opmerkingen en discussie kunnen bijdragen aan het realiseren van een goed en gedragen stuk waarin de visie van de gemeenten wordt verwoord. NB. Op dit moment is dit vooral nog een met name "Ommelanden" gericht werkdocument.

Versie: Eerste versie te bespreken in de bijeenkomst van het ambtelijk MT op maandag 9 maart 2015

1.1 Inleiding

De gaswinnings- en aardbevingenproblematiek en de duiding van de daaruit voortkomende opgaven (in het vervolg 'het dossier' genoemd) zijn in een stroomversnelling geraakt. Het besef groeit dat de risico's en de te leveren inspanningen in dit dossier groot en uitdagend zijn. Zowel het herstel en de versterking van gebouwen en infrastructurele werken, als het opstellen en uitvoeren van plannen voor versterking van de leefbaarheid en de economische structuur van de regio, zullen een groot beroep doen op de weerbaarheid, creativiteit en inzet van alle betrokken partijen. Niet in de laatste plaats van hen die direct zijn geraakt, of nog zullen worden geraakt, door de schadelijke gevolgen en de nasleep van de aardbevingen.

De groeiende bewustwording bij de verantwoordelijke partijen over omvang, complexiteit en gevoeligheid van het dossier, leidt tot reflectie op de bestuurlijke, organisatorische en financiële taakverzwaring die dit dossier met zich brengt. Zo hebben ministerie, provincie en gemeenten op 9 februari 2015 bekend gemaakt dat zij tot een 'overheidsdienst' willen komen, onder aansturing van een Nationaal Coördinator voor Groningen. Deze dienst zal voor een periode van 15 tot 20 jaar de regie in dit complexe dossier op zich nemen. In hoofdlijn gaat het om:

- Het coördineren en (deels) overnemen van bestuurlijke en wettelijke bevoegdheden/taken van rijk, provincies en gemeenten.
- Het regisseren en (laten) opstellen/uitvoeren van onderzoeken, beleidsplannen, en uitvoeringsprogramma's.
- Het verlenen van diensten (ook via derden als het Centrum voor Veilig Wonen) aan burgers en anderen.
- Het voorzien in de informatiebehoefte van burgers en anderen.

De komende jaren zullen een aanhoudende stroom van nieuwe informatie en inzichten laten zien. Het dossier kent namelijk veel onzekerheden. De belangrijkste daarvan is de onduidelijkheid over hoe de Groninger bodem zich de komende 20 jaar zal gedragen en welke ingrepen zullen leiden tot indamming en beheersing van de schade-risico's van gaswinning. Zolang deze onzekerheid bestaat zal dit een grauwsliuier over de regio trekken en het positieve effect van enerzijds het voorgenomen herstel- en versterkingsprogramma en anderzijds de plannen voor versterking van de leefbaarheid en economisch perspectief, deels teniet doen.

Zoals het zich nu laat aanzien, zal de Nationaal Coördinator van de nog op te richten overheidsdienst een belangrijk deel van de verantwoordelijkheid en activiteiten voor zijn rekening gaan nemen. Dit zal de gemeenten deels ontzorgen, maar evengoed complexe en omvangrijke vraagstukken en uitdagingen met zich brengen. Het dealen met deze vraagstukken en uitdagingen zal van de gemeenten bijzondere inspanningen vragen, zowel bestuurlijk en beleidsmatig als

organisatorisch en uitvoerend. Ook zal extra ingezet moeten worden op de communicatie en de interactie met burgers, bedrijven en instellingen.

1.2 Positie en rol van de gemeente(n) tot nu toe

Er wordt al meer dan 50 jaar gas gewonnen uit het Slochteren-veld. Massieve aandacht voor de schade en risico's van deze gaswinning ontstaat pas na de forse aardbeving (kracht 3,6 op de schaal van Richter) in Loppersum op 16 augustus 2012. Vanaf dat moment neemt de onrust bij de inwoners van het aardbevingsgebied sterk toe. Omdat overduidelijk was/is dat NAM en/of Rijk verantwoordelijk zijn voor de schadelijke gevolgen van gaswinning, namen lokale en regionale overheden aanvankelijk een 'eisende' positie in: "NAM en rijk, kom met oplossingen". De reactieve/eisende opstelling van lokale en regionale overheden was begrijpelijk en terecht. Het prikkelde de NAM en het Rijk tot inspanningen en toezeggingen.

Inmiddels realiseren lokale en regionale overheden zich dat zij in dit dossier, naast de rol van eisen, reageren en improviseren, een meer structurele rol te spelen hebben. Deze rol zal proactief en visie-gestuurd moeten zijn om de kansen te benutten die de sporen "verbetering van de leefbaarheid" en "versterking van de economische structuur" bieden. Gemeenten en provincie kunnen in deze sporen (veel) middelen verwerven door, op het juiste moment, met doordachte programma's en plannen te komen.

Het belang van het pro-actief en vanuit visie, beleid en strategie handelen is niet de enige reden om tot een gewijzigde opstelling te komen. Andere redenen zijn:

De verwachtingen richting gemeenten worden sterker

Burgers, bedrijven en instellingen zullen de komende tijd in dit dossier een duidelijke en actieve rol van de gemeente verwachten. Zij zullen de eigen gemeente zien als de partij die in dit complexe krachten spel aan hun kant staat. Het Rijk en de NAM zullen altijd met scepsis worden bekeken omdat deze partijen tegengestelde belangen hebben te dienen en te lang de risico's van gaswinning hebben gebagatelliseerd (zie het Rapport van de Raad voor de Veiligheid).

Gemeenten zijn eerstverantwoordelijk voor veiligheid en rampbestrijding

Bij de lokale overheden groeit het besef dat in dit dossier veiligheidskwesties en -risico's aan de orde zijn waar we ons tot voor kort niet van bewust waren. De gemeente is, al dan niet in georganiseerd verband (Veiligheidsregio), eerstverantwoordelijk voor het treffen van preventieve maatregelen voor publieke gebouwen en ruimten en, bij het optreden van calamiteiten, het inzetten en organiseren van rampbestrijdings- en opvangmaatregelen.

Het publieke spoor (overheidsdienst) wordt de komende maanden ingericht

Met de bekendmakingen van minister Kamp op 9 februari 2015, lijkt de overheid een forse beweging te maken in de richting van de gedupeerden en de verantwoordelijke overheden in Groningen. De minister erkent, meer dan voorheen, de impact van de aardbevingen op de regio. De, door provincie en gemeenten aan de Dialoogtafel bepleitte, aparte dienst, inmiddels Overheidsdienst Groningen (ODG) genaamd, komt er. Het gebied dat aanspraak kan maken op vergoedingen en compensaties wordt met drie gemeenten uitgebreid. Aan de gemeente Groningen wordt een aparte positie en behandeling toegekend. Om het aardbevingsrisico te verkleinen besluit minister Kamp de gaswinning in het eerste helft van 2015 met enkele miljarden kuubs terug te brengen. Het zou de opmaat kunnen zijn voor een verdere beperking van de gaswinning. De minister wil dit niet toezeggen maar er tekent zich een politiek draagvlak af voor verdergaande vermindering van de gaswinningen uit het Groninger veld.

Dit alles vraagt om een duidelijke opstelling en duidelijke keuzes van de gemeenten. De vraag welke verantwoordelijkheden en taken de gemeenten de komende 10 tot 20 jaar in dit dossier op zich willen nemen zal daarbij centraal staan.

Een eerste aanzet voor de beantwoording van deze vraag is opgenomen in 1.3.

1.3 Verantwoordelijkheid en taken gemeenten: een verkenning

Zoals hiervoor geschetst, breekt voor de 12 gemeenten en de provincie een cruciale fase aan. Onder aanvoering van de kwartiermaker zullen de komende maanden veel zaken onderzocht, ingevuld en geregeld worden. Het zogenaamde 'publieke spoor' zal moeten worden ingericht. De bijlage bij het Aanvullende Akkoord van januari 2015 zegt daarover het volgende:

Met deze versterking van het publieke spoor moet, samen met CVW en NAM, de slagkracht worden vergroot, de effectiviteit verbeterd, de transactiekosten verminderd en de ontzorging van inwoners en individuele gemeenten toenemen.

De nadere uitwerking hiervan door de kwartiermaker en betrokken gemeenten moet synergie opleveren tussen wettelijke verantwoordelijkheden, mandaten en doorzettingsmacht. Daarin moet ook tot uitdrukking worden gebracht dat die vergroting van de slagkracht in het publieke spoor hand in hand kan gaan met benutting van lokale kennis, ervaring en vertrouwen van inwoners in de gemeente als eerste overheid.

Met 'ontzorging' van gemeenten wordt bedoeld dat taken/verantwoordelijkheden, die normaal gesproken bij de gemeenten zijn belegd, zullen worden ondergebracht bij de ODG. Je proeft dat het rijk de ODG vooral legitimeert met 'het binnen de perken houden van de kosten' en 'het genereren van doorzettingsmacht'. Het lijkt er op dat, bij de inrichting van het publieke spoor c.q. de ODG, de gemeenten de rol krijgen toebedeeld van het voorzien in de democratische legitimatie en het bewerkstelligen van draagvlak bij de burgers. Gegeven deze visie/insteek van het rijk, zullen de gemeenten zich moeten beraden op:

- Of zij zich in deze visie/benadering van het rijk kunnen vinden;
- welke (gemeentelijke) taken wat hen betreft geheel/gedeeltelijk bij het ODG kunnen/moeten worden ondergebracht;
- welke voorwaarden aan deze "taakoverdracht" gesteld dienen te worden;
- op welke wijze (inhoudelijk en procesmatig) sturing kan worden geven aan kaderstelling, programmering en uitvoering van de aan de ODG over te dragen taken.

Bij dit beraad helpt het om alle activiteiten die de komende jaren vanuit dit dossier in de 12 gemeenten zullen worden ondernomen in te delen naar twee hoofdperspectieven:

- Veiligheid en rechtszekerheid voor burgers en bedrijven: dit is de primaire verantwoordelijkheid van het Rijk;
- Vitaliteit van de regio: dit is de primaire verantwoordelijkheid van gemeenten en provincie.

Veiligheid en rechtszekerheid

Onder 'Veiligheid en rechtzekerheid' vallen alle zaken die in het Akkoord "Vertrouwen in herstel, herstel van vertrouwen" (januari 2014) zijn benoemd onder het fysieke spoor. Het rijk is verantwoordelijk voor schadeherstel, risicobeperking en het leveren van allerlei vormen van compensatie voor burgers en bedrijven die schade hebben en voor de gehele regio die haar leef- en vestigingsklimaat ernstig ziet aangetast door de gevolgen van de gaswinning.

Vitaliteit

Onder 'Vitaliteit' vallen alle maatregelen die bijdragen aan het herstellen c.q. in positieve zin ombuigen van de grote 'deuk' en de imagoschade die de inwoners c.q. de regio hebben opgelopen. De maatregelen die in de akkoorden van 2014 en 2015 zijn benoemd (verbeteren van de leefbaarheid en versterken van de economische structuur) worden door het rijk bekostigd, maar vallen grotendeels samen met reeds bestaande initiatieven en programma's van lokale/regionale overheden en met de reeds opgestelde en soms al actieve door de NAM, Dialoogtafel en Economic Board geïnitieerde programma's. De kunst zal zijn het publieke spoor zo in te richten dat de bestaande beleidsinzet, structuren en programma's worden versterkt en gefaciliteerd met de extra middelen die nu, via de ODG, vanuit het rijk beschikbaar komen.

Gekoppeld aan de in de akkoorden van januari 2014 en januari 2015 reeds uitgezette sporen, leidt het onderscheiden van de te ondernemen activiteiten naar twee perspectieven tot het volgende overzicht.

	Veiligheid en rechtszekerheid	Vitaliteit
<i>Primaire verantwoordelijkheid bij:</i>	Ministerie van EZ	Gemeenten en Provincie
<i>Sturing en programmering bij:</i>	Overheidsdienst Groningen i.o.	Individuele gemeenten of clusters van gemeenten
<i>Uitvoering bij:</i>	Centrum Veilig Wonen Waterschappen Woningcorporaties	Gebiedsteams ¹ Economic Board Gemeenten
<i>Verwachte omvang van de investering (in € 1.000)</i>	€	€
<u>Fysieke spoor:</u> -Vergroten veiligheid en preventief versterken van huizen en gebouwen. -Verbetering van de schadeafhandeling en waardevermeerdering.	-Schadeherstel -Versteviging bestaande gebouwen -Nieuwe richtlijn in bouwbesluit -Waardevermeerdering bestaande gebouwen -Compensaties voor niet te herstellen schade en extra te maken kosten -Bestaande onduidelijkheden in rechten waar burgers en bedrijven aanspraak op kunnen maken wegnemen (contourenkaart).	
<u>Leefbaarheidsspoor</u> -Herbestemming cultureel erfgoed -Herstructurering van de woningvoorraad en winkelvoorzieningen -Impuls voor lokale energieopwekking -Snel internet en Smart grids		-Strategische agenda voor de 7 gemeenten opschalen naar de 11 gemeenten (stad maakt eigen agenda). -Opplussen/versnellen van bestaande Woon- en leefbaarheidsplannen. -Opstellen van leefbaarheidsplannen voor gemeenten (of clusters van gemeenten) die zo'n plan niet hebben. -Inrichten van gebiedsteams
<u>Economische Spoor</u> Verbetering economisch perspectief van de gehele regio		-Programma van de Economic Board opschalen naar 11 gemeenten (stad maakt eigen plan). -afstemmen cq integreren van actuele plannen voor economische structuurversterking en verbetering van het arbeidsmarktperspectief. (bijv. van de DEAL-gemeenten) in het programma van de Economic Board.
<u>Adresseren van de maatschappelijke onrust</u> Herstel van vertrouwen door eerlijke berichtgeving, het serieus nemen van de zorgen van de burgers en het realiseren van vertrouwenwekkende resultaten.		-Per gemeente in de communicatie en interactie met burgers en bedrijven maatwerk leveren (de impact van de aardbevingen en daarmee de onrust is per gemeente verschillend). -Dicht bij de burgers een steunstructuur (bemensing door welzijnsmedewerkers) inrichten om kwetsbare burgers bij te staan.

1.4. Inrichting van het Publieke Spoor.

De perspectieven "Veiligheid en rechtszekerheid" en "Vitaliteit" worden in deze notitie centraal gesteld omdat ze richting kunnen geven aan de inrichting van het Publieke Spoor.

¹ De gebiedsteams zullen worden samengesteld uit professionals van gemeenten, ODG, woningcorporaties e.a. en in nauwe verbinding staan met de bevolking van het gebied. Participatie en (waar haalbaar) zelfsturing door de inwoners en lokale partners zou op onderdelen van het werkterrein van de gebiedsteams mogelijk moeten zijn.

De richtinggevende kwaliteit van de perspectieven komt voort uit (essentiele) verschillen tussen beide perspectieven op de volgende aspecten:

1. *De eerstverantwoordelijke bestuurslaag.*
Het perspectief "Veiligheid en rechtszekerheid" valt onder de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid en het perspectief "Vitaliteit" onder de primaire verantwoordelijkheid van de gemeenten en de provincie (zie schema bij 1.3).
2. *Het tempo waarin tot planvorming en uitvoering moet worden gekomen.*
Het aanpakken van de opgave die voortkomt uit het perspectief "Veiligheid en rechtszekerheid" is zeer urgent. Burgers en bedrijven zitten met smart te wachten op schadeherstel, schadecompensatie en versterking van hun eigendommen waar nodig. Het aanpakken van het perspectief "Vitaliteit" is minder urgent en vraagt om een goede inbedding in de lokale en regionale setting/structuur. Maatwerk leveren en aansluiten bij de reeds bestaande beleidsprioriteiten en activiteiten zijn daarbij de sleutels voor succes. Dit kost tijd. Gemeentelijke bestuurders zullen zich moeten beraden op uitbreiding en/of versnelling van reeds bestaande programma's voor versterking van leefbaarheid en economie en het opstellen van nieuwe programma's.
3. *De diversiteit en het volume van de activiteiten.* Bij het perspectief "Veiligheid en rechtszekerheid" gaat het om grote aantallen en grote bedragen. Hoewel op individueel niveau (het ene huis is het andere niet en de ene bewoner is de andere niet) verschillen zijn is het te bereiken doel concreet en kan de beleids- en programmavorming vrij uniform zijn. Bij het perspectief "Vitaliteit" is de diversiteit in problematiek en toe te passen oplossingsrichtingen groot, zijn de volumes klein en de doelen veel minder concreet (leefbaarheid en economisch perspectief zijn moeilijker concreet te duiden dan de herstel- en versterkingsopgave van het eerste perspectief).
4. *De eisen die gesteld worden aan de procesgang.* Bij het perspectief "Veiligheid en rechtszekerheid" gaat het om activiteiten die efficiënt, klantgericht en kwalitatief hoogwaardig moeten worden 'weggezet'. Bij het perspectief "Vitaliteit" staat voorop dat per regio, gemeente en/of gebied maatwerk moet worden geleverd. Per gemeente is de startsituatie voor wat betreft beleids- en planvorming verschillend en zal een andere mix van 'vitaliteits-maatregelen' moeten worden ingezet. Voor alle gemeenten geldt dat de betrokkenheid van bewoners en andere belanghouders bij het maken van plannen en het uitvoeren daarvan een wezenlijke succesfactor is. Gerichte aandacht en inzet van lokale bestuurders en 'veldwerkers' zal daarbij nodig zijn.

Uiteraard is er op onderdelen samenhang tussen beide perspectieven. Maar deze samenhang is niet zodanig dat het totaal aan te nemen maatregelen in één structuur en één programma zou moeten worden ondergebracht. Wel moeten de raakvlakken en synergie-mogelijkheden scherp in beeld komen. Waar nodig en/of nuttig moeten plannen/maatregelen uit beide perspectieven op elkaar afgestemd worden. Dan gaat het bijvoorbeeld om het afstemmen van de krimp-opgave op het 'versterkings- en verduurzamingsprogramma voor gebouwen'. Dure ingrepen moeten niet plaats vinden als het betreffende gebouw ingezet kan worden voor de realisatie van de sloop-opgave.

1.6. Aanbevelingen voor de inrichting van het publieke spoor:

1. Onderscheid maken tussen de activiteiten die tot het primaire taakveld van het rijk behoren (perspectief Veiligheid en rechtszekerheid) en de activiteiten die normaal gesproken (dat wil zeggen zonder dat sprake is van compensatie ten gevolge van aardbevingsschade) tot de verantwoordelijkheid van de gemeenten behoren (perspectief Vitaliteit).
2. In de governance-structuur een goede balans aanbrengen tussen de centrale regie en zeggenschap voor perspectief "Veiligheid en rechtszekerheid" en de decentrale regie en zeggenschap voor het perspectief "Vitaliteit".
3. Rekening houden met de verschillen in urgentie, diversiteit en procesvereisten tussen beide perspectieven.
4. Meer tijd nemen voor de inrichting van het Publieke Spoor voor zover dit de activiteiten betreft die gerekend kunnen worden tot het perspectief "Vitaliteit". Dit stelt de gemeenten in staat om zich gezamenlijk (wellicht samen met de provincie, maar los van het rijk) te beraden op de wijze waarop zij het perspectief "Vitaliteit" willen invullen en zich in daarin willen manifesteren.