

Naar een nieuw besturingsmodel in het gasdossier

Een voorstel van de regionale overheden

Concepttekst 2 juli 2018

1. Inleiding

Het overleg over de aardbevingsproblematiek is eind mei 2018 vastgelopen vanwege een fundamenteel verschil van inzicht tussen de minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en de regio (gemeenten, provincie, Gasberaad en Groninger Bodem Beweging) over de versterking. De minister heeft een groot deel van de lopende versterking eenzijdig opgeschort, terwijl er feitelijk geen nieuwe inzichten zijn en er ook geen nieuwe afspraken in een Meerjarenprogramma (hierna: MJP) zijn vastgelegd. In Groningen geldt nog risicoprofiel 'code oranje' en de gaswinning is ten opzichte van vorig jaar niet afgenomen. De afspraken over de samenwerking tussen het rijk en de regio in een Nationaal Bestuurlijk Overleg (NBO) en het vaststellen van het MJP waarbij o.a. ook raden en staten vooraf betrokken zijn, worden daarmee niet nagekomen. Hans Alders heeft bij brief van 30 mei 2018 zijn functie beschikbaar gesteld. Hij geeft aan dat zijn integriteit in het geding is, omdat hij afspraken niet kan nakomen nu het beleid ineens wijzigt. Ook wijst hij er onder andere op dat de NAM een prominente plaats inneemt bij de besluitvorming over de versterking. Na overleg met de regionale bestuurders heeft de minister van EZK op 26 juni 2018 Herman Sietsma als waarnemend NCG aangesteld.

Deze ontwikkelingen onderstrepen dat de huidige besturing van het gaswinningsdossier knelpunten kent; de bepalende invloed van de minister van EZK en de NAM en daar tegenover het gebrek aan zeggenschap voor de regionale overheden en maatschappelijke organisaties. In het regeerakkoord staat dat niet de discussie over de verantwoordelijkheidsverdelingen, maar het herstel en de versterking van woningen, gebouwen, monumenten en infrastructuur centraal moeten staan.¹ Het herstellen van schades, het versterken van gebouwen en het bieden van toekomstperspectief aan de Groningers moet inderdaad centraal staan in het gaswinningsdossier. Daar werden immers ook de 'Wiebes-tafels' voor ingericht. Maar de recente ontwikkelingen maken duidelijk dat een goede oplossing ook in de weg kan worden gestaan door een gebrekkige organisatie- en besluitstructuur. We kunnen de besturing en de organisatie van het gaswinningsdossier, hierna kortweg de besturing genoemd, daarom niet ongemoeid laten.

Het AB Regio heeft besloten een voorstel voor de besturing voor te leggen aan het rijk. Dit document geeft het regionale voorstel voor een nieuw besturingsmodel weer. Voor een groot deel komt dit voorstel overeen met het voorstel van het expertteam besturing, zoals dat eerder functioneerde. Het expertteam besturing heeft per spoor - visie, versterking, schade - uitgewerkt hoe het ideale besturingsmodel eruitziet. Hierbij is getoetst aan een aantal uitgangspunten en aan het principe van 'noodzakelijk & voldoende'. Hiermee wordt bedoeld dat telkens is nagegaan welke besturing noodzakelijk is (bv: is coördinatie van de versterkingsoperatie noodzakelijk?) en in welke mate sprake moet zijn van besturing (bv: hoeveel coördinatie op de versterkingsoperatie is voldoende?). Van belang is ten slotte dat we willen behouden wat goed is. Wat nu goed gaat, goed geregeld is, moet in het nieuwe besturingsmodel behouden blijven. Na uitwerking van de besturing per spoor is vervolgens voor de drie sporen gezamenlijk beoordeeld in hoeverre synergie en integraliteit kan worden bereikt. Het expertteam heeft zijn voorstel voorgelegd en besproken met drie onafhankelijke experts, werkzaam bij verschillende universiteiten, op het gebied van samenwerking en besturing.

¹ Zie: Regeerakkoord 2017-2021, p. 42.

2. Huidige situatie

Het is belangrijk inzicht te hebben in de huidige besturing en de daarmee samenhangende knelpunten om goede beslissingen te kunnen nemen over de toekomstige besturing. Daarom schetsen we eerst de huidige besturing en geven we daarna een toelichting op de knelpunten die zich voordoen.

2.1 Het bestuur en de organisatie van het gaswinningsdossier

In het aardbevingsdossier zijn drie sporen te onderscheiden: regionale ontwikkeling (werkgelegenheid, leefbaarheid, verduurzaming), versterking en schadeherstel. Deze sporen vertonen samenhang, maar de aanpak van de problematiek vindt tot nu toe te gefragmenteerd, te veel per spoor plaats. Daarnaast schiet de (samenhangende) kennis over de verschillende onderwerpen nu soms tekort.

Perspectief

Een vastgestelde en gedeelde gebiedsvisie en -programma in samenhang met de versterkingsopgave ontbreken. Dit terwijl de ruimtelijke, stedenbouwkundige en sociale opgaven en die op het gebied van de woningmarkt vragen om een voor het gebied en zijn inwoners ingrijpende stads- en dorpsvernieuwingsaanpak. Gemeenten hebben onvoldoende middelen (geld en menskracht) om een goede invulling te geven aan hun taken. Welk perspectief voor Noordoost Groningen wordt nagestreefd op de lange termijn ('Groningen 2035'), ook in verband met de demografie-, economie- en energietransitie, is onduidelijk. Tot nu toe is niet structureel nagedacht over de integrale ontwikkeling van het aardbevingsgebied, over de toekomstvisie voor dit gebied. Hieraan bestaat wel behoefte.

Versterking

Volgens het [Instellingsbesluit NCG](#) wordt jaarlijks een Programma Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen vastgesteld. Dit programma bevat volgens het Instellingsbesluit maatregelen en voorzieningen om de opgaven in Groningen op het gebied van bescherming tegen veiligheidsrisico's als gevolg van aardbevingen en het voorkomen en afhandelen van schade als gevolg van aardbevingen te realiseren en in samenhang de leefbaarheid, duurzaamheid en de economie van het aardbevingsgebied te bevorderen. Het programma wordt in de praktijk het meerjarenprogramma (MJP) genoemd. De NCG is belast met het bevorderen van de totstandkoming en uitvoering van het MJP. De versterkingsaanpak is onderdeel van het MJP. Het MJP wordt vastgesteld door de ministerraad.

In het Instellingsbesluit NCG zelf is op geen enkele wijze voorzien in bevoegdheden voor het provinciebestuur dan wel gemeentebesturen bij de totstandkoming van het meerjarenprogramma (MJP) en de aansturing van de NCG. Bij de brief over de benoeming van de NCG is een [governance-notitie](#) gevoegd, waarin aandacht wordt besteed aan de rol van de provincie en de gemeenten. De governance-notitie is op onderdelen onjuist of verouderd. Zo wordt in de notitie uitgegaan van besluitvorming door de regionale overheden over het meerjarenprogramma door de NCG, terwijl in het Instellingsbesluit NCG is aangegeven dat 'de betrokken ministers' hierover beslissen. Verder wordt bijvoorbeeld nog gesproken over de Dialoogtafel, terwijl die in 2015 is opgeheven.

Op het gebied van versterking hebben de regionale overheden geen bevoegdheden. Dit is anders als sprake is van een acuut onveilige situatie. In dat geval kan het college van B&W tot handhaving overgaan. Daarnaast zijn gemeentelijke en provinciale bevoegdheden in het geding als de versterking de openbare ruimte of stedenbouwkundige structuur wijzigt. Bij de raden en staten berust de bevoegdheid om visies c.q. kaders vast te stellen over de omgeving en de openbare ruimte of stedenbouwkundige structuur. NAM kan er op aan worden gesproken tot versterking over te gaan. Op NAM rust op grond van artikel 33 Mijnbouwwet een wettelijke verplichting om over te gaan tot versterking. Op grond van de artikelen 6:177 en 6:184 Burgerlijk

Wetboek is NAM aansprakelijk mijnbouwschade te vergoeden evenals kosten van redelijke maatregelen ter voorkoming van mijnbouwschade. NAM heeft met de Staat en de NCG samenwerkingsafspraken gemaakt, waarmee sprake is van publieke regie op de versterking. Volgens deze afspraken stelt de NCG na akkoord van NAM het jaarplan voor versterking vast. Dit gebeurt op basis van inspecties en engineering in opdracht van CVW. Als op basis van de inspecties versterking nodig blijkt, wordt vervolgens berekend welke maatregelen aan de woning moeten worden getroffen. Deze maatregelen worden beschreven in een versterkingsadvies. Op basis van de adviezen en gesprekken met bewoners in een bepaalde buurt wordt een gebiedsversterkingsplan (hierna: GVP) opgesteld door de gemeente en de NCG. Waar mogelijk worden voorzieningen op het gebied van energie en leefbaarheid meegenomen. De NCG legt de begroting voor het versterkingsdeel ter goedkeuring voor aan de NAM. Na de uitvoering verifieert NAM of de risico's zijn weggenomen en of alle betrokken bewoners nu veilig wonen. Er is een stappenplan voor de versterking en de versterkingsplannen, waarin de rol van de gemeenten (lokale stuurgroep) beschreven is. Dit stappenplan is mede gebaseerd op de hiervoor genoemde governance-notitie.

Een plan voor de versterking wordt met de betrokken inwoners besproken. Bij een huurwoning beslist de verhuurder, in overleg met de huurder, tot versterking. Bij een koopwoning neemt de eigenaar de beslissing. Een uitzondering op het voorgaande geldt als sprake is van een acuut onveilige situatie. B&W hebben dan op grond van de Woningwet en het Bouwbesluit de bevoegdheid de verhuurder of bewoner/eigenaar te wijzen op diens verantwoordelijkheden om te zorgen dat de woning of het gebouw wel weer aan de eisen voldoet.

In het kader van het programma 'Eigen initiatief' worden jaarlijks 200 woningeigenaren in staat gesteld om zelf de regie te voeren over de versterking van de eigen woning. Daarbij worden ze ondersteund door een bouwbegeleider van de NCG.

Schade

De behandeling van schadeverzoeken lag tot voor kort bij NAM en CVW. Inmiddels is het Besluit mijnbouwschade Groningen inwerking getreden en is door een wijziging van het Instellingsbesluit NCG duidelijk gemaakt dat schade geen onderdeel meer is van het takenpakket van de NCG. Sinds 19 maart 2018 kunnen bewoners terecht bij de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (hierna: TCMG) met nieuwe schademeldingen en meldingen die na 31 maart 2017 om 12:00 uur bij CVW zijn gedaan. Deze commissie handelt schadeclaims volgens een nieuw schadeprotocol langs publiekrechtelijke weg af. De overheid handelt de schade af en dit betekent dat bewoners, gemeenten en provincie geen zaken meer hoeven te doen met NAM. Niet alle schadesoorten vallen onder de werking van het Besluit mijnbouwschade Groningen (alleen fysieke schade aan woningen valt onder het huidige schadebegrip) en evenmin ziet dit besluit op oude schadegevallen. De TCMG functioneert totdat er, zoals aangekondigd in het Regeerakkoord, een onafhankelijk schadefonds onder publieke regie is ingericht, dat verzoeken om schadevergoeding zal behandelen. Dit vergt een wettelijke verankering waarin de bevoegdheid tot afhandelen van schade aan de staat wordt toegekend en waarin het schadebegrip wordt omschreven. Het ministerie van EZK werkt aan een wetsvoorstel. Dit wordt naar verwachting met ingang van de week van 25 juni 2018 voor een periode van vier weken ter consultatie voorgelegd.

2.2 Knelpunten in huidige situatie

Verschillende partijen hebben gewezen op de onvolkomenheden in het huidige besturingsmodel.² De knelpunten zijn als volgt zijn samen te vatten: er is onvoldoende regionale zeggenschap, onvoldoende evenwicht in de behartiging van relevante belangen en onvoldoende integraliteit. Daarnaast is er teveel bestuurlijke drukte, is sprake van

² Oa: Onderzoeksraad voor Veiligheid, de Rijksuniversiteit Groningen, de onafhankelijke raadsman en deskundigen als Hammerstein, Asser en Van de Bunt.

onvoldoende bevoegdheden en een onduidelijke bevoegdheidsverdeling, een gebrek aan transparantie, wordt er onvoldoende resultaat behaald en is de besturing onvoldoende gericht op herstel van vertrouwen. Bij de TCMG is een knelpunt dat besluiten worden genomen over schadevergoeding zonder dat hiervoor een wettelijke grondslag is. Ook de inrichting van de besluitvorming over bezwaarschriften ingediend tegen schadebesluiten van de TCMG staat volgens het tijdelijke besturingsmodel op gespannen voet met de wettelijke eisen. Dat alles maakt het tijdelijke besturingsmodel kwetsbaar bij eventuele juridische procedures. In bijlage I is een korte toelichting per knelpunt gegeven.

3. Toekomstige situatie

Hierna presenteren we het regionale voorstel voor de besturing van het perspectiefdeel, de versterking en het schadeherstel. We trekken als gemeenten en provincie nauw met elkaar op om te zorgen voor oplossingen en perspectief voor de specifieke Groningse situatie. De gemeente is de eerst bevoegde overheid voor de inrichting van het dorp of gebied. De provincie zorgt voor de behartiging van bovenlokale belangen volgens het uitgangspunt 'lokaal wat kan, bovenlokaal wat moet'. Het rijk, verschillende ministeries waaronder EZK en BZK, hebben eveneens een rol bij de besturing. De aansturing van de onder de NCG hangende overheidsdienst wordt in de toekomst gezamenlijk opgepakt. Gemeenten, provincie en rijk sturen deze uitvoeringsorganisatie (opvolger NCG-organisatie en CVW) aan.

Op heel korte termijn worden de adviezen van de experts (TNO, NEN, SODM, KNMI en NAM) ontvangen over de gevolgen van het naar nul terugbrengen van de gaswinning voor de omvang van de versterkingsoperatie. Het KNMI benadrukte op 17 mei 2018 tijdens een expertbijeenkomst over de gaswinning voor de leden van de Tweede Kamer dat er nog lang sprake blijft van aardbevingen, ook nadat de feitelijke winning is beëindigd en dat voor die termijn een maximale beving van 5 op de schaal van Richter uitgangspunt voor het risico moet blijven. De spanning in de ondergrond is in 2018 toegenomen ten opzichte van 2017. Het SodM adviseert een versterkingsprogramma op te zetten dat ervoor zorgt dat de 5.000 gebouwen zo snel als mogelijk aan de veiligheidsnorm voldoen.³ Het SodM adviseert het volgende:

- Inspecteer en versterk zo snel mogelijk de ca. 1.900 gebouwen met een langdurig verhoogd risico - dit zijn de meest risicovolle gebouwen. Voor deze gebouwen zou het bieden van maatwerk als uitgangspunt gehanteerd kunnen worden bij het vormgeven van de versterkingsoperatie;
- Baseer de prioritering van het versterkingsprogramma op de best mogelijke risico-inschatting. SodM adviseert daarom ook om de tot nu toe gehanteerde 0,2g contourlijn waarbinnen de NCG inspecteert, los te laten. Er zijn ook gebouwen die uit oogpunt van veiligheid in aanmerking moeten komen voor versterking die buiten dit gebied vallen;
- Onderzoek de mogelijkheden voor snelle, generieke maatregelen om op hele korte termijn de veiligheid al te verbeteren voor de 3.100 gebouwen met een verhoogd risico tot 2023;
- Hervat in ieder geval de versterking van de gebouwen uit de batches 1588 en 1581 die niet aan de veiligheidsnorm voldoen. Dit is zo'n 25% van de gebouwen uit deze batches.⁴

De Mijnraad geeft in diens advies van 2 juli 2018 aan dat ook bij het stapsgewijs dichtdraaien van de gaskraan er nog ongeveer 1.500 huizen in Groningen versterkt moeten worden, omdat bewoners daar bij een aardbeving risico lopen. Daarnaast moeten mensen met een huis dat voldoet aan de strikte veiligheidsnorm maar binnen een onzekerheidsmarge valt, die keuze ook krijgen (5.700 huizen). Daarbovenop moeten zo'n

³ Advies SodM 27 juni 2018, <https://www.sodm.nl/actueel/nieuws/2018/06/27/sodm-versnelling-versterking-noodzakelijk-uit-oogpunt-van-veiligheid-van-de-groningers>.

⁴ Idem.

2.200 bewoners en eigenaren die eerder toezeggingen kregen of bij wie verwachtingen zijn gewekt, de keuze krijgen of zij hun huis willen laten versterken. Ook als hun huis eigenlijk veilig genoeg is.⁵

<< PM uitwerking >>

Ook als de Mijnsraad concludeert dat de versterkingsoperatie minder ingrijpend zal zijn dan aanvankelijk werd gedacht, zal gelet op bijvoorbeeld het advies van het SodM nog steeds versterkt moeten worden. Grote aantallen gebouwen moeten worden opgenomen in een versterkingsprogramma.

Los van de omvang van de versterkingsoperatie benadrukken we dat een nieuw besturingsmodel noodzakelijk is gelet op de benoemde knelpunten. Om bijvoorbeeld de versterking net als schade in het publieke domein onder te brengen, moeten wettelijke bevoegdheden worden gecreëerd en moet worden geregeld hoe van die bevoegdheden gebruik kan worden gemaakt.

3.1 Uitgangspunten

Voor de toekomstige besturingsstructuur gelden de volgende zeven uitgangspunten.

Norm	Criteria
Inwoners staan centraal	Inwoners denken en sturen zoveel mogelijk mee; De organisatiestructuur is helder en transparant; Het is voor de inwoners duidelijk welke 'ingang' er is, zoveel mogelijk vanuit de één loketgedachte.
Slagkracht	De betrokken overheden beschikken over toereikende bevoegdheden; De overheden organiseren zowel regionale samenwerking als lokale inwonersparticipatie en waar nodig doorzettingsmacht; Er is voldoende uitvoeringscapaciteit; Opgebouwde kennis en ervaring moeten zoveel mogelijk behouden blijven.
Zeggenschap van de regio	Er is sprake van publieke aansturing (lokaal, regionaal en landelijk) van het perspectiefdeel, de versterking en schadevergoeding; De gemeente is de eerst bevoegde voor de inrichting van het dorp of gebied (lokaal wat kan, bovenlokaal wat moet) en houdt daarbij rekening met landelijke en provinciale kaders, zoals de Omgevingsvisie en behoeften van bewoners, bedrijven, kennisinstellingen, en andere lokale belanghebbenden; Er is sprake van een duidelijke bevoegdheidsverdeling en zoveel mogelijk democratische legitimiteit op lokaal niveau; De organisatiestructuur en werkprocessen kennen logische controlemechanismen en bestuurlijke aansturing; Regionale actoren (provincie en gemeenten) en het rijk bepalen samen de richting van het perspectiefdeel, de versterking en schadevergoeding, in afstemming met maatschappelijke organisaties. De inwoners van het gebied worden in een vroeg stadium betrokken bij de visievorming van het perspectiefdeel ('bottom up'-benadering, 'wisdom of the crowd').
Integraliteit in de aanpak	De visie op regionale ontwikkeling, versterking en schadeherstel worden in relatie tot elkaar beschouwd en aangepakt.
Vorm volgt inhoud	De besturingsvorm wordt gebaseerd op de inhoudelijke opdracht en de daarvoor geldende, meest logische verdeling van taken en bevoegdheden.
Uitlegbaar	De voorgestelde governance wordt onderbouwd door de specifieke inhoudelijke opgave in Groningen.
Onafhankelijk	Met name bij de besluitvorming over individuele gevallen geldt dat die plaats vindt op afstand van de NAM en zonder directe beïnvloeding door het politieke bestuur ; Inwoners en regionale overheden doen geen zaken met de NAM; Het Rijk regelt de financiering met de NAM.

Op basis van bovenstaande uitgangspunten kunnen voor de inrichting van de toekomstige besturing van de voorliggende vraagstukken verschillende alternatieven worden onderscheiden. Bijlage II geeft een overzicht.

⁵ https://demijnsraad.nl/uitgebrachte-adviezen?menu_builder_edit_mode=on.

3.2 Inhoudelijke kaders

Hiervoor is aangegeven dat de organisatievorm moet worden gebaseerd op de inhoudelijke opdracht en de daarvoor geldende, meest logische verdeling van taken en bevoegdheden. Met de volgende inhoudelijk relevante aspecten moet - kort samengevat - bij de besturing rekening gehouden worden.

Perspectief

De uitwerking van de toekomstvisie voor de bewoners van Groningen krijgt gestalte in een Nationaal Programma voor Groningen. Een programma waar inwoners, het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en overheden (rijk en regio) nauw bij worden betrokken. De kern van het nationaal programma wordt gevormd door drie transitie die van nationaal belang zijn en in Groningen door de gevolgen van de gaswinning in versterkte en versnelde mate voorkomen. Het gaat om 1) verstedelijking en vergrijzing (demografische transitie), 2) van het gas af (energietransitie) en 3) nieuwe werkgelegenheid (economische transitie). Op basis hiervan worden drie samenhangende deelprogramma's met maatregelen onderscheiden:

- *Groningse kracht en trots*: Deelprogramma gericht op toekomstbestendig wonen in aantrekkelijke en toekomstbestendige wijken en dorpen en op behoud en ontwikkeling van erfgoed en de karakteristiek van Groningen. Welzijn en gezondheid, zowel mentaal als fysiek, staan hierbij centraal.

- *Groningse energie en klimaat*: Deelprogramma gericht op energiebesparing en het produceren, gebruiken en distribueren van hernieuwbare energie. Woningen worden energiezuinig gemaakt, bedrijven verduurzaamd en er wordt voldoende duurzame energie geproduceerd om niet alleen Groningen, maar ook andere delen van Nederland van energie te blijven voorzien. Ook na de gaswinning blijft Groningen koploper in energie.

- *Groningse economie en arbeidsmarkt*: Deelprogramma gericht op de koppeling tussen werk en vaardigheden, opleidingen en kansen in veranderende markten en omstandigheden. Stimuleren van kansrijke sectoren en innovatie.

Schade

De constructie van het TCMG is een tijdelijke. Zonder wettelijke grondslag of bevoegdheid heeft de minister van EZK (een deel van) de schadeafhandeling naar zich toe getrokken. Het ministerie van EZK werkt momenteel aan een wetsvoorstel om voor de schadeafhandeling een ZBO op te richten. De financiering van het ZBO vindt plaats via een heffing op NAM. Naar verwachting wordt het conceptwetsvoorstel op heel korte termijn ter consultatie gelegd.⁶

Versterking

De wens is de versterkingsoperatie vorm te geven onder publieke regie. Dit vereist een wettelijke grondslag, want op dit moment geldt voor de versterking een privaatrechtelijk kader. We gaan uit van een gebiedsgerichte aanpak, waarbij de bewoners aan zet zijn en sprake is van een duidelijke bevoegdheidsverdeling (wie besluit waarover en wanneer). We kiezen voor een gebiedsgerichte aanpak omdat op die manier de integraliteit met het perspectiefdeel het beste geborgd kan worden. De regionale toekomstvisie wordt uitgewerkt in dorps- en wijkplannen. Primair zal de gemeente optreden als "trekker" van de visies op dorps-, wijk- en buurtniveau. Het is echter ook goed denkbaar dat er binnen de gemeente andere partijen kunnen optreden als trekker van een visietraject, zoals dorpsraden, wijkraden of de woningbouwcorporaties. Deze visies zullen worden vastgesteld door de verschillende colleges van burgemeester en wethouders en hun gemeenteraden. Daardoor wordt op een natuurlijke wijze geborgd, dat de publieke kant in positie en in staat wordt gesteld om namens hun bewoners uitspraken te doen over en meer te kunnen sturen op de kwaliteit van de toekomst van het gebied. Het is de bedoeling dat de versterking, sloop en vernieuwing waar mogelijk wordt opgepakt samen

⁶ Eerder is aangegeven door het ministerie van EZK dat de internetconsultatie in week 25 of 26 zou starten.

met het perspectiefdeel en ertoe leidt dat sprake is van een toekomstbestendige woningvoorraad in het aardbevingsgebied. NCG en CVW hebben nu de taak te zorgen voor versterkingsadviezen, inspecties en engineering. Gemeenten stellen in de nieuwe situatie de plannen voor versterking vast en de gemeenten sturen de uitvoeringsorganisatie (opvolger NCG en CVW) samen met de provincie en het rijk aan. Vanuit de rol als opdrachtgever zijn gemeenten bestuurlijk (mede)verantwoordelijk voor de uitvoeringsdienst en de uitvoering.

3.3 Toekomstige besturing perspectiefdeel

Bij het perspectiefdeel zal sprake zijn van een nationaal programma. Bij de visie moet een substantiële meerjarige bijdrage worden verdeeld en een (mogelijk aanzienlijk) uitvoeringsprogramma worden ontwikkeld en aangestuurd. De betrokken partijen (rijk, regionale overheden, onderwijsinstellingen, het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties e.a.) sluiten een convenant, zodat voor maximale afstemming gezorgd kan worden. Voor het dorps- en wijkvernieuwingsgedeelte dat betrekking heeft op het aardbevingsgebied is het te overwegen om dat onder te brengen bij de gemeenschappelijke regeling (hierna: GR) voor versterking (zie hierna). Dat deel loopt namelijk integraal samen met de versterkingsoperatie. Dat leidt tot het opstellen van gebiedsversterkingsplannen (hierna: GVP's), die passen binnen deze toekomstvisie, waardoor integraliteit in de aanpak wordt bevorderd. De GVP's worden voorbereid door de GR en vastgesteld door de raden.

3.4 Toekomstige besturing schade afhandeling

Het ministerie van EZK is vergevorderd met een conceptwetsvoorstel voor inrichting van een schadefonds, waarbij wordt uitgegaan van een zelfstandig bestuursorgaan (hierna: ZBO). In een ZBO kan de bij de schadeafhandeling vereiste onafhankelijkheid geregeld worden. Van belang is wel dat de regionale overheden en maatschappelijke organisaties invloed kunnen uitoefenen op de wijze van afhandeling van schadeclaims (nb: dus niet op concrete dossiers). Invloed van de regio kan georganiseerd worden door de benoemingen van het bestuur te laten plaatsvinden op voordracht van de regio of door gemeenten, provincies en maatschappelijke organisaties zitting te laten nemen in een te stellen Raad van Advies. Tussen het versterkings- en schadespoor doet zich soms overlap voor. Zo is ongeveer een kwart van de honderd complexe schadegevallen verplaatst van het schade- naar het versterkingsspoor. In verband met de samenhang tussen de verschillende sporen is het eveneens van belang te voorzien in een wettelijke grondslag op basis waarvan persoonsgegevens kunnen worden uitgewisseld van het ene naar het andere spoor.

3.5 Toekomstige besturing versterkingsopgave

Volgens de regio zijn net als nu GVP's nodig die passen binnen beleidsmatige en financiële kaders en waarin integraliteit – zoals de samenhang met de toekomstvisie – is geborgd. De totstandkoming van een GVP vraagt om nauwe betrokkenheid van alle partijen: bewoners, gemeente, provincie, rijk en anderen. Het GVP gaat onder andere over de inrichting van de ruimte en het stedenbouwkundige kader. Dit gaat om het (wijzigen van het) woon- en leefgebied van bewoners en vraagt om die reden hun betrokkenheid. De betrokken gemeente is eerstverantwoordelijke overheid en logischerwijs stelt de gemeenteraad een GVP vast voor zover dat betrekking heeft op de openbare ruimte en ruimtelijke ordening. De gebiedsversterkingsoperatie vraagt ook om betrokkenheid van de provincie en het rijk.

De provincie heeft taken en bevoegdheden op het gebied van onder andere economische ontwikkeling, duurzaamheid, ruimtelijke ordening en erfgoed. Bovendien raakt de versterkingsoperatie ook bovenlokale belangen. Het gaat immers om een intensieve ingreep in het gebied als geheel. Betrokkenheid van het rijk is ook om die reden gewenst. Daarnaast is er op de relevante terreinen (waaronder binnenlands bestuur,

wonen, gezondheid en energietransitie) expertise bij het rijk aanwezig en is het rijk ook op die terreinen een belangrijke partij.

Een speciale wet voor Groningen, een Groningenwet, of het oprichten van een gemeenschappelijke regeling (hierna: GR) passen het beste bij de uitgangspunten en de inhoudelijke opgave van de versterking. In zowel een specifieke wet als een GR kan sprake zijn van samenwerking tussen gemeenten, provincie en rijk, hetgeen noodzakelijk is gelet op de noodzakelijke integraliteit, samenhang en expertise. Deze samenwerking en zeggenschap van de regio kan minder goed vormgegeven worden in een ZBO. Een nieuw besturingsmodel in de vorm van een ZBO heeft dan ook niet onze voorkeur. Maatschappelijke- en belangenorganisaties krijgen een georganiseerde adviesfunctie op het ontwikkelen en vaststellen van beleid. Het advies is van gewicht en er kan alleen gemotiveerd van worden afgeweken. NCG en CVW hebben nu geen beslisbevoegdheden, bevoegdheden op basis van het bestuursrecht. Om de versterking in het publieke domein te brengen, moeten bij wet bevoegdheden worden gecreëerd. De bevoegdheid om het MJP vast te stellen wordt wettelijk belegd bij de gemeenten, de provincie en het rijk gezamenlijk. Dit gebeurt in de Groningenwet of - bij oprichting van een GR - in een afzonderlijk wetsvoorstel. De overheden brengen deze bevoegdheid vervolgens in bij de GR. Het bestuur van de GR besluit in de nieuwe situatie tot vaststelling van het MJP. In de GR worden alleen die taken/bevoegdheden ingebracht die nu worden uitgeoefend door NCG en CVW. Bestaande bevoegdheden blijven bij de gemeenten berusten. Zie hierover verder onder hoofdstuk 4.

Inhoudelijk gezien komen zowel een Groningenwet of een GR in aanmerking. Bij de Groningenwet ligt het initiatief bij het rijk. Het ministerie bereidt het wetsvoorstel voor - met input van de regio - en na behandeling in de ministerraad wordt het ter advisering voorgelegd aan de Raad van State en ingediend bij de Tweede Kamer. Na vaststelling door de Tweede Kamer, met mogelijke moties en amendementen, gaat het door naar de Eerste Kamer. Bij samenwerking in een GR ligt het initiatief bij de regio. Gemeenteraden en staten moeten instemmen met samenwerking in de GR. Het rijk kan deelnemen in een GR. Het deelnemingsbesluit moet door de minister worden voorgelegd aan de Tweede Kamer. In het nieuwe besturingsmodel moet sprake zijn van slagkracht. Dit kan worden bereikt door bijvoorbeeld de directeur van de uitvoeringsorganisatie van een ruim mandaat te voorzien en de besluitvormingsprocessen in de GR zo 'light' mogelijk in te richten.

Hierna leggen we, vanwege het hiervoor genoemde initiatief bij de regio, de focus op de GR, maar bedacht moet worden dat alles wat in een GR geregeld kan worden ook kan worden vastgelegd in een Groningenwet. Met andere woorden, wat hierna is opgeschreven over de GR kan ook in een wet geregeld worden.

Binnen de GR wordt een onderscheid gemaakt tussen apparaats- en programmakosten. De deelnemers zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de apparaatskosten. De programmakosten hebben geen betrekking op bevoegdheden die gemeenten en provincie inbrengen of risico's die zij zouden moeten dragen. Er bestaat wel een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de programmakosten, maar deze worden door het rijk gedragen en hierover moeten afspraken met het rijk gemaakt worden (vergelijk nu de lumpsum NCG).

De provincie en de gemeenten richten een uitvoeringsorganisatie (hierna: UO) in, die wordt aangestuurd door het tripartite bestuur van de GR. In juridische zin is dit één en dezelfde organisatie. Deze UO, die grotendeels de opvolger is van de NCG en CVW, brengt de expertise van alle overheden én de middelen en capaciteit bij elkaar. Bundeling van expertise in een UO vergroot de flexibiliteit van de inzet ervan en voorkomt versnippering en ongewenste verschillen qua aanpak binnen het gebied. Het bestuur wordt gevormd door vertegenwoordigers van de gemeenten, provincie en het rijk. Het tripartite bestuur stelt in het MJP de financiële en inhoudelijke kaders voor de GVP's vast

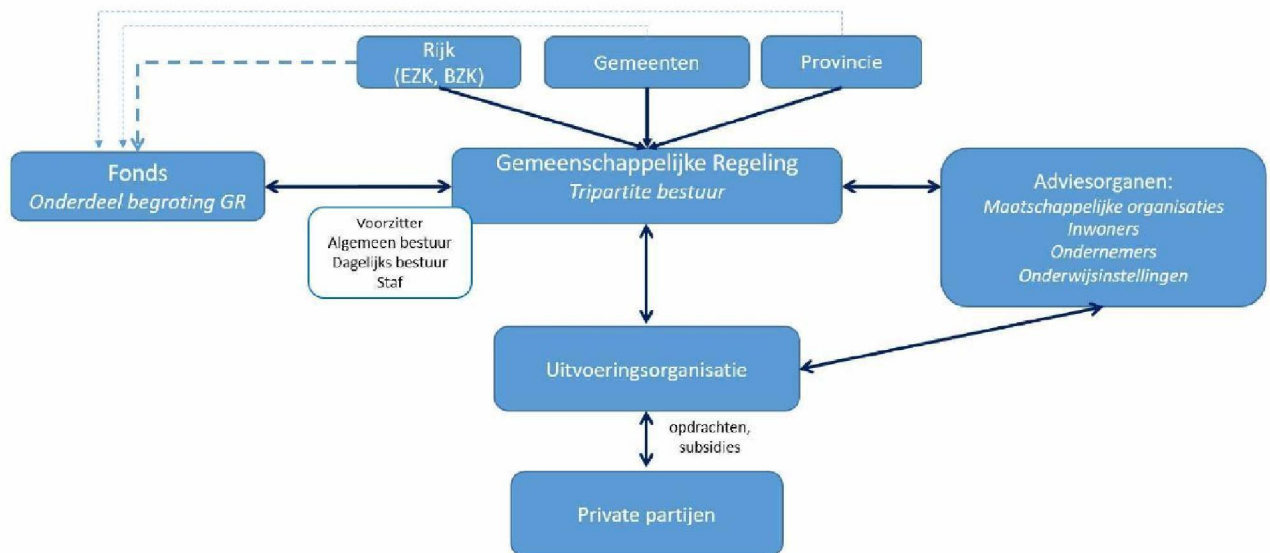
en zorgt voor aansturing van de uitvoeringsorganisatie. Het GVP wordt zoals hiervoor aangegeven door de gemeenteraad vastgesteld. Het primaat ligt dus bij de gemeenten. De voorbereiding van het GVP vindt plaats door de UO. Het GVP moet voldoen aan de inhoudelijke en financiële kaders die zijn vastgesteld door het tripartite bestuur. De UO legt verantwoording af aan het GR-bestuur, dat op diens beurt verantwoording aflegt aan de deelnemers (gemeenten, provincie, rijk).

Waar in de huidige situatie sprake is van een overheidsdienst onder leiding van de NCG en ressorterend onder de minister van EZK, is in de nieuwe structuur sprake van een uitvoeringsorganisatie die tripartite wordt aangestuurd door het bestuur van de GR, dus door de regio en het rijk. De werkzaamheden die NCG en CVW nu verrichten, worden (grotendeels) geïncorporeerd in de uitvoeringsorganisatie en komen daarmee onder de aansturing van de GR.

Aandachtspunten:

- We gaan uit van samenwerking en aansturing samen met het rijk (tripartite).
- Bevoegdheidsverdeling en stemverhouding moeten goed geregeld worden. Gedacht kan worden aan de volgende stemverhouding: 25% rijk, 25% provincie, 50% gemeenten, zodat tot uitdrukking komt dat het primaat bij de gemeenten ligt.
- Oprichting van een GR dient goed bevonden te worden door alle gemeenteraden, de Tweede Kamer (voorhangprocedure) en Provinciale Staten.
- Om de versterking onder publieke regie te brengen is een wettelijke regeling nodig (die er niet alleen voor de GR, maar voor elke andere organisatievariant overigens ook dient te komen). De bevoegdheden worden wettelijk gezien belegd bij gemeenten, provincie en rijk, die deze bevoegdheden weer inbrengen bij de GR.
- Ervaring uit het verleden leert dat gedwongen deelname aan een GR leidt tot een minder slagvaardige organisatie.
- De slagkracht van de uitvoeringsorganisatie wordt vergroot wanneer in de regeling tot oprichting van de GR bevoegdheden aan de directie van de UO worden toebedeeld (geattribueerd).
- De precieze structuur van de GR moet nader worden bepaald (bestuursstructuur en samenstelling bestuur)
- In de GR moet een adequate regeling worden opgenomen over uittreding uit de regeling. De deelnemers aan een GR nemen zelf het besluit tot uittreding.

In een figuur ziet de hiervoor geschetste organisatie er als volgt uit:

Figuur 3.1: GR Groningen

3.6 Samenhang

Op dit moment stelt het Rijk een ZBO voor bij de schadeafhandeling. Als voor schade inderdaad een ZBO wordt opgericht, dan zijn er verschillende organisaties voor de sporen die kunnen worden onderscheiden:

- Schade: ZBO
- Versterking: GR
- Perspectief: Nationaal programma

Op zichzelf hoeft dit scenario geen probleem te zijn, maar om de integraliteit te bewaken, en te zorgen voor afstemming is het voorstel een Nationaal Bestuurlijk Overleg in te richten met vertegenwoordigers van de gemeenten, provincie, het rijk en belangenorganisaties. Doel is door deze afstemming eveneens te voorkomen dat - net als nu - sprake is van 'bestuurlijke spaghetti'. Het Rijk is in het NBO vertegenwoordigd met meerdere ministers. Naast de minister van EZK neemt in ieder geval ook de minister van BZK deel. Het NBO komt minstens tweemaal per jaar bijeen en bespreekt de voortgang, bewaakt de integraliteit. Ten slotte vindt vaststelling van het MJP in het NBO plaats. Op ambtelijk niveau werken de verschillende partijen continu en actief over en weer samen. Gestreefd zou moeten worden naar één loket voor de burger. We gaan uit van één fonds, waarin de geldstromen voor versterking en het perspectiefdeel samenkomen. In een GVP wordt zowel qua versterking als qua perspectiefdeel geregeld wat nodig is, zowel inhoudelijk als financieel.

3.7 Advies

Perspectief

Richt een Nationaal Programma in de vorm van een convenant in voor het perspectiefdeel.

Gebiedsgerichte versterking

Richt een GR in om de gebiedsgerichte versterkingsopgave uit te voeren. Neem daarnaast het gedeelte dat betrekking heeft op het aardbevingsgebied vanuit het Nationaal Programma op in de GR.

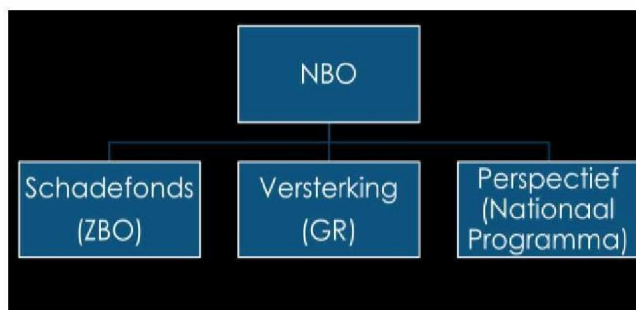
Schade

Richt een ZBO in met invloed vanuit de regio door de benoemingen van het bestuur te laten plaatsvinden op voordracht van de regio of door gemeenten, provincies en maatschappelijke organisaties zitting te laten nemen in een in te stellen Raad van Advies.

Integraliteit

Werk met één loket, voor zowel versterken als schade als toekomstvisie in een uitvoeringsorganisatie om duidelijkheid te geven aan de inwoners en waar mogelijk samen op te trekken in de uitvoering. Bewaak de integraliteit van de opgave door het instellen van een overkoepelend Nationaal Bestuurlijk Overleg.

Figuur 3.2: Nationaal Bestuurlijk Overleg



4. Bevoegdheidsverdeling nieuwe besturingsmodel

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de bevoegdheden die in de GR worden gebracht. Hierbij hanteren we zoals gezegd het principe van noodzakelijk en voldoende. De bestaande bevoegdheidsverdeling wordt zoveel mogelijk in stand gelaten en wordt alleen aangepast waar nodig, namelijk om als regio meer zeggenschap te krijgen.

Bevoegdheden die nu door NCG en CVW worden uitgeoefend moeten een wettelijke basis krijgen en worden na toedeling aan gemeenten, provincie en rijk in de GR ingebracht. Vaststelling van het MJP vindt plaats door de staten, raden en het rijk gezamenlijk in het tripartite bestuur / NBO en dus niet langer door de ministerraad op voordracht van de minister van EZK.

4.1 Perspectief

Bij de visie moet een (substantiële) meerjarige bijdrage worden verdeeld en een (mogelijk aanzienlijk) uitvoeringsprogramma worden ontwikkeld en aangestuurd. In principe kan de uitvoering verlopen via de reguliere verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen Rijk, provincie en gemeenten nu het gaat om hun reguliere kerntaken. Voor het gedeelte dat betrekking heeft op het aardbevingsgebied wordt het Nationaal Programma ondergebracht bij de GR. Dat leidt tot het opstellen van GVP's, vast te stellen door gemeenteraden, die passen binnen deze toekomstvisie,

waardoor integraliteit in de aanpak wordt bevorderd. De financiering van het perspectiefdeel vindt plaats vanuit een fonds. Een aandachts- en uitzoekpunt is hoe de gewenste besturing van het perspectiefdeel zich verhoudt tot bestaande structuren, zoals de Economic Board Groningen.

4.2 Schade

Het Besluit mijnbouwschade Groningen betreft een tijdelijke oplossing voor (een deel van de) schadebehandeling in afwachting van het op te richten schadefonds. Voor het door de staat afdoen van schadeclaims is een wettelijke grondslag vereist. Door het nu ontbreken van deze wettelijke grondslag is het tijdelijke besturingsmodel kwetsbaar bij juridische procedures. De minister van EZK wil het permanente schadefonds als ZBO vormgeven. De bevoegdheid om te beslissen op schadeclaims moet onafhankelijk van de minister van EZK en de NAM worden georganiseerd. Zoals hiervoor is aangegeven wordt voorgesteld de regio bevoegdheden te geven bij de algemene beleidsbepaling door de ZBO (wijze waarop schadeafhandeling plaatsvindt).

4.3 Versterking

In de huidige situatie stelt de NCG kaders voor versterking vast, geeft opdrachten om tot versterking te komen en ziet toe op de uitvoering. Deze taken en bevoegdheden zijn gebaseerd op afspraken met NAM. Als de versterking in de toekomst in het publieke domein plaatsvindt, moet daarvoor een wettelijke grondslag worden gecreëerd. Het rijk neemt de verantwoordelijkheid voor versterking op zich. De bevoegdheid om de inhoudelijke en financiële kaders voor versterking vast te stellen wordt belegd bij gemeenten, provincie en rijk en wordt vervolgens overgedragen aan de GR. Het bestuur van de GR beslist over toekenning van de financiële middelen voor uitvoering van de gebiedsversterkingsplannen (GVP's) en ziet toe op de uitvoering (sluiten van contracten met private partijen, contractmanagement, etc). Ook deze bevoegdheden worden ingebracht in de GR.

De gemeenteraden stellen - voor zover het de openbare ruimte en de ruimtelijke structuur betreft - de GVP's vast, met inachtneming van de inhoudelijke en financiële kaders die zijn vastgelegd in het tripartite vastgestelde MJP. De colleges van B&W zijn op grond van de Gemeentewet bevoegd raadsbesluiten voor te bereiden. Deze bevoegdheid tot voorbereiding van de GVP's wordt door de colleges van B&W overgedragen aan de GR.

5. Positie inwoners en maatschappelijke organisaties

Het uitgangspunt 'De bewoners staan centraal' weegt zwaar zowel bij toekomstperspectief, de versterkingsopgave als de schadebehandeling. Bewoners(organisaties) en maatschappelijke organisaties spelen een belangrijke rol in elk van de domeinen. Bij het perspectiefdeel spelen ze, samen met bedrijven, kennisinstellingen, en andere partijen een rol in het vormgeven van de toekomstvisie, het uitvoeringsprogramma, en in de uitvoering daarvan. Bij versterken en schade kunnen zij adviseren bij het vaststellen en vormgeven van kaders en uitvoering. In het proces dat leidt tot de vaststelling van de toekomstvisie moet sprake zijn van ruime mogelijkheden voor de maatschappelijke organisaties en inwoners van het gebied om mee te denken en input te leveren (continue dialoog). Bewoners zouden ook een bepalende rol kunnen spelen bij het tot stand komen van de visie op wijk- en dorpsvernieuwing. De gemeenten zouden hierbij dan faciliteren. Voorstel is ongeacht welke organisatievorm er gekozen wordt, de maatschappelijke organisaties zwaarwegende adviesbevoegdheden toe te kennen.

6. Overgangperiode en transitie

Een nieuw besturingsmodel inrichten kost tijd. Welk besturingsmodel ook wordt gekozen, dit zal wettelijk geregeld moeten worden. Om tot een Groningenwet te komen of een GR

op te richten, moeten verschillende stappen worden gezet, waarbij globaal een drietal fasen kan worden onderscheiden.

Intentiefase

De gemeenten, provincie en het rijk moeten tot overeenstemming komen over de uitgangspunten van de GR of de Groningenwet en de financiering. De bevoegdheidsverdeling op het gebied van versterken (ongeacht de grootte van de opgave) moet wettelijk worden geregeld. Zolang onduidelijk is wie hierover gaat (is nu de NAM formeel) is het niet mogelijk een organisatiestructuur op te richten. Hierover moet eerst overeenstemming worden bepaald. Bepaald moet worden op welke wijze wordt samengewerkt en in welke structuur, bij een GR bijvoorbeeld moet worden bepaald wat de samenstelling van het AB en DB is, welke commissies worden ingesteld, hoe de besluitvorming plaatsvindt, wat de procedure moet zijn met uittreding, etc.. Door de partijen moeten verder afspraken worden gemaakt over de belangen die de GR behartigt, de taken die de GR dient uit te voeren en de bevoegdheden die de GR in dat kader moet hebben. Naast de afspraken die de overheden met elkaar moeten maken, moet het rijk overeenstemming bereiken met NAM (Shell/ExxonMobil) over bijvoorbeeld de financiering. Inmiddels heeft het Rijk met Shell en ExxonMobil een akkoord op hoofdlijnen gesloten.⁷ Ook moeten afspraken worden gemaakt over de overdracht van werkzaamheden van bestaande organisaties (NCG, CVW, ...) naar de nieuwe UO. De bevoegdheden rondom schadeafhandeling dienen zo snel mogelijk aan het Rijk te worden toegekend bij wet. Dat maakt dat de taakuitoefening door de TCMG juridisch 'gedekt' is. Een conceptwetsvoorstel voor dit laatste punt wordt naar verwachting volgende week in consultatie gebracht.

Besluitvormingsfase

Op basis van de in de intentiefase gemaakte keuzes vindt in de besluitvormingsfase een nadere uitwerking plaats. In ieder geval de volgende documenten moeten worden opgesteld:

- Het akkoord op hoofdlijnen tussen het Rijk, Shell en ExxonMobil moet verder worden uitgewerkt.
- Wetsvoorstel of tekst van de GR en zo nodig reglementen voor de door de GR in te stellen commissies;
- Vaststelling MJP;
- Eventueel een dienstverleningsovereenkomst tussen de GR en de deelnemers ter concretisering van het in de GR bepaalde;
- Mandaatbesluiten (mandatering door deelnemers van bevoegdheden aan de GR);
- Sociaal Plan of statuut om de rechtspositionele gevolgen te regelen. De overgang van werknemers kan worden geregeld door ontslag op verzoek onder de conditie tot onmiddellijke wederaanstelling of via een detachingsconstructie.
- Arbeidsvoorwaardenregeling
- Archiefverordening
- Algemene inkoopvoorwaarden (of aansluiten bij het inkoop- en aanbestedingsbeleid van één van de deelnemers)
- Etc.

De ondernemingsraden hebben adviesrecht voor wat betreft de gevolgen van de overgang van personeel naar de UO. Voordat de colleges van de gemeenten en de provincie kunnen besluiten tot het oprichten van een GR dienen de raden en Provinciale Staten om instemming te worden gevraagd. Gelet op het bijzondere karakter van de GR is een goede betrokkenheid van de raden en staten bij het proces om te komen tot de GR van groot belang. Pas na toestemming van de raden en staten kunnen de colleges definitief besluiten tot oprichting van de GR. Voor de deelname door het Rijk geldt dat de betrokken minister hierover besluit. In het besluit tot deelneming moeten eveneens de

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/06/25/kamerbrief-akkoord-op-hoofdlijnen-met-shell-en-exxonmobil>.

gevolgen van de deelneming worden geregeld. De minister moet diens besluit voorleggen aan de Eerste en Tweede Kamer. Het besluit treedt in werking op een bij besluit van de minister vastgesteld tijdstip, tenzij binnen een termijn van vier weken door of namens een van de kamers of door ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van een van de kamers de wens te kennen wordt gegeven dat de inwerkingtreding van het besluit bij wet wordt geregeld.

Uitvoeringsfase

Met het doorlopen van de eerste twee fasen is al snel een jaar gemoed. De doorlooptijd is sterk afhankelijk van het draagvlak bij betrokken partijen en de beschikbare capaciteit. Na de besluitvorming over de Groningenwet of de oprichting van de GR en de door de GR vast te stellen regelingen, kan de uitvoering ter hand worden genomen.

Transitie

Specifiek ten aanzien van de NCG geldt dat afspraken moeten worden gemaakt over de transitieperiode. Bestuurlijke afspraken waarin wordt vastgesteld dat sprake zal zijn van gezamenlijke besluitvorming, zoveel mogelijk overeenkomstig de nieuwe structuur. Er wordt dan voor de tijdelijke situatie een samenwerkingsovereenkomst gesloten tussen gemeenten, provincie en rijk die is gebaseerd op het idee van een gezamenlijke besluitvorming en aansturing van de NCG en CVW, waarbij NAM uit het systeem verdwijnt. Om NAM uit het systeem te halen, zijn afzonderlijke afspraken met NAM nodig.

Verder moet bijvoorbeeld een goede inventarisatie worden gemaakt van de lopende contracten en onderzocht moeten worden of bv bestaande contracten van CVW met derden kunnen worden overgenomen door de GR.

In de transitieperiode moet oog zijn voor de belangen van de medewerkers van NCG en CVW. Opgebouwde kennis moet behouden blijven en aan de medewerkers moet waar mogelijk zo snel mogelijk zekerheid worden geboden over hun toekomst.

Bij het overhevelen van taken en bevoegdheden van de overheden en bestaande organisaties naar de nieuwe UO zal ongetwijfeld sprake zijn van knelpunten. Gedacht kan worden aan onduidelijkheden bij zowel bewoners als werknemers, onduidelijke signalen, opstartproblemen etc. Het is niet reëel te denken dat een nieuw besturingsmodel vanaf het eerste moment voor een versnelling van de aanpak van de aardbevingsproblematiek zal zorgen. Om knelpunten zoveel mogelijk te voorkomen dan wel weg te nemen, dient een aantal maatregelen te worden getroffen. Gedacht wordt aan in ieder geval de inzet van extra communicatiemedewerkers (eerlijk verhaal vertellen) en scholing en training van personeel. En van groot belang is hier om het goede te behouden, dus om kennis en kunde in bestaande organisaties zoveel mogelijk te behouden in een nieuwe uitvoeringsorganisatie.

7. Vervolg

PM: vervolgstappen qua proces, inhoud & strategie

Bijlage I - Knelpunten huidige situatie

Onvoldoende regionale zeggenschap

De minister van EZK gaat over de gaswinning en de NCG wordt aangestuurd door de minister van EZK. De NCG is formeel een onderdeel van het ministerie van EZK. De NCG werkt op basis van een mandaat van de minister van EZK. In het Instellingsbesluit is expliciet aangegeven dat het meerjarenprogramma wordt vastgesteld door de ministerraad. Het model voorziet niet in bevoegdheden voor het provinciebestuur dan wel gemeentebesturen bij de totstandkoming van het programma.

Er is daarmee sprake van onvoldoende greep van de regio op het schade- en versterkingsproces. De gevolgen van de gaswinning zorgen in Groningen voor grote problemen en het is daarom logisch dat de regio een wezenlijke rol krijgt bij de aanpak van die problemen.

Onvoldoende evenwicht in behartiging relevante belangen

Een heel positieve en belangrijke stap bij de schadeafhandeling is dat het Rijk de verantwoordelijkheid daarvoor naar zich toe heeft getrokken en de NAM uit het systeem heeft gehaald.

Bij de besluitvorming over het gaswinningsniveau is nog geen sprake van een adequate organisatie van macht en tegenmacht (zie ook de rapporten van de OVV van 2015 en 2017). Het stelsel van verantwoordelijkheden rondom de gaswinning is lange tijd vooral ingericht op het belang van de leveringszekerheid van het gas en het optimaliseren van de opbrengsten en niet op de veiligheid van bewoners. Daarnaast is de minister van EZK zowel onderdeel van de exploitatie als hoeder van de andere in het geding zijnde belangen.

Bestuurlijke spaghetti

De verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het aardbevingsdossier is gebrekkig en onoverzichtelijk. NCG heeft in de huidige situatie geen beslisbevoegdheden, alleen bevoegdheden op het gebied van voorbereiding en facilitering etc. Voor de verschillende thema's zijn weer andere loketten met andere verantwoordelijkheden.

Gebrek aan transparantie

Niet alleen bij de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden is sprake van onduidelijkheid, ook is niet transparant wat precies de voortgang is van de aanpak volgens het meerjarenprogramma. De informatievoorziening rondom het schade- en versterkingsproces is inconsistent, onvolledig en asymmetrisch.

Onvoldoende resultaat

Voorgaande knelpunten leiden ertoe dat voor wat betreft versterking de uitvoering van het meerjarenprogramma tot nu toe kwantitatief en kwalitatief onder de maat blijft. Voor de schadeafhandeling geldt dat bewoners lang op een beslissing moeten wachten en zich bij meerdere loketten moeten melden. De recente systeemwijziging waarin de schadeafhandeling onder publieke regie is gebracht is een verbetering. Die systeemwijziging behoeft een wettelijke grondslag en ook over schadesoorten die daar nog niet onder zijn gebracht, moet besluitvorming plaats vinden.

Onvoldoende gericht op herstel van vertrouwen

Het vertrouwen van burgers en maatschappelijke organisaties heeft een dieptepunt bereikt. Er is geen vertrouwen in de huidige aanpak en het huidige tempo en evenmin in (de betrouwbaarheid van) het openbaar bestuur. Volgens de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman is het "fundament van vertrouwen" tussen de overheid en de burgers

in de provincie Groningen op een onaanvaardbare manier geschaad.⁸ En recent gaf de Nationale ombudsman aan: "Burgers rekenen op een betrouwbare overheid, maar de overheid blijkt te loten om andermans ellende. De bestuurlijke spaghetti is in Groningen nog steeds niet van het bord. Van herstel van vertrouwen, een actieve regierol van de Rijksoverheid, transparantie en een ruimhartige schadevergoeding is in de praktijk nog geen sprake".⁹ De Onafhankelijke Raadsman constateert in zijn Halfjaarrapportage 2017 dat de problemen met (de communicatie over) de schadeafhandeling nog steeds de hoofdmoot vormen van de klachten die bij hem worden gemeld.

Knelpunten bij TCMG

Het Besluit mijnbouwschade Groningen betreft een tijdelijke oplossing voor (een deel van de) schadebehandeling in afwachting van het op te richten schadefonds. Voor het door de staat afdoen van schadeclaims is een wettelijke grondslag vereist. Omdat het wachten op deze wettelijke grondslag te lang duurt, heeft de minister van EZK gebruik gemaakt van zijn bevoegdheid om een vorm van onverplicht, buitenwettelijk beleid vast te stellen. In de juridische literatuur is erop gewezen dat het niet vaak zal zijn voorgekomen dat de Staat zonder enige grondslag in een wettelijk voorschrift en in wezen slechts op grond van een publieke taak zulke grote sommen geld verstrekt en vanuit het perspectief van het legaliteitsbeginsel kunnen daarbij vraagtekens worden gezet. Het is dus een moedige en zeer positieve stap van de minister. De minister onderkent dat het gaat om een eerste stap richting publieke schadeafhandeling van mijnbouwschade in Groningen en dat een wettelijke grondslag is vereist om tot een permanente situatie te komen. Door het nu ontbreken van deze wettelijke grondslag is het tijdelijke besturingsmodel kwetsbaar bij juridische procedures. Daarbij komt dat in het Besluit mijnbouwschade Groningen een aantal mandaatbepalingen is opgenomen dat zich niet goed verhoudt tot de Algemene wet bestuursrecht.¹⁰

⁸ <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2017/een-fundament-met-scheuren-stop-met-bouwen-op-wantrouwen-en-neem-groningers-serieus>.

⁹ Citaat n.a.v. onderzoek naar Koopinstrument. Zie <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2017/spelregels-koopinstrument-en-rol-nationaal-coordinator-groningen-niet-helder>.

¹⁰ Zie Nederlands Juristen Blad 2018, nummer 587, Een nieuw schadeprotocol voor de mijnbouwschade in Groningen, Janet van de Bunt en Michiel Tjepkema.

Bijlage II - Organisatiemodellen

