

# Memo

**Datum** : 24 oktober 2016

**Aan** : DB Regio

**Van** : Ambtelijk kernteam

**Onderwerp** : **Overleg SG Camps inzake wetsvoorstel positionering NCG**

## Aanleiding

Naar aanleiding van de motie Van Veldhoven met betrekking tot werkelijke onafhankelijke schadeafhandeling is minister Kamp bezig met een wetsvoorstel om bevoegdheden aan de NCG te attribueren en zijn positie in de Mijnbouwwet te verankeren. Schadeafhandeling en –beoordeling dient onafhankelijk plaats te vinden.

Er is getracht om via de voorgestelde wetswijziging twee doelen te realiseren:

- NAM op afstand;
- bredere bevoegdheden en doorzettingsmacht aan de NCG.
- de doelen in samenhang te realiseren.

## Overleg SG Camps op 24 oktober 2016

U heeft een positief signaal afgegeven over voorliggend wetsvoorstel. Het is een stap in de goede richting om de schadeafhandeling voor de inwoners te verbeteren. NAM op afstand is in voorliggende vorm weliswaar niet de door u gewenste afstand maar in de huidige geest wel de meest maximale.

(11)(1) Wij stellen u voor om de SG vanavond kritisch te bevragen en vooral aan te dringen op een gezamenlijke verdere uitwerking zonder afbreuk te doen aan het gekozen tijdsplan. Immers, u wilt het voorliggende momentum ook graag benutten.

De komende periode, tot 18 november 2016, kan benut worden om gezamenlijk de wettekst te doorgronden en te verbeteren. Wij adviseren u om deze ruimte vanavond bij de SG en NCG te claimen.

## Bestuurlijke inzet

Voor zover het gaat over *NAM op afstand* is hetgeen voorligt voor nu het maximaal haalbare. De zorg blijft bestaan dan NAM gaat procederen tegen de instructies van de NCG. Om goed te kunnen monitoren is een evaluatiemoment na een jaar een vereiste.

Wij concluderen uit de stukken dat het probleem zich concentreert op de langzame vordering in de versterking. De oorzaak hiervan ligt bij de door de NPR voorgeschreven methodes (NLTH en NLPO) en de wereldwijde beschikbaarheid van kennis hiervan. Dit staat los van de bevoegdheden van de lokale overheden om tot vergunningverlening over te gaan. De vraag die zich voordoet is of de SG (en daarmee de NCG) dit herkent. Met de beantwoording creëert u een basis voor de verdere invulling van het wetsvoorstel.

De bredere bevoegdheden van de NCG vragen om een nadere toelichting van de SG Camps op 24 oktober 2016. Het is nog niet aangetoond dat het proportioneel is dat NCG treedt in de in eerste aanleg bevoegde bestuursorganen. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de NCG besluiten kan nemen die ook voor u bindend zijn .

## Vragen aan SG Camps

Wat betekent dit voorstel voor de positie van de burgers? Is er sprake van een rechtstreekse- of indirecte doorwerking?

Thans bestaat de NCG uit 12 gemeenten, provincie en Rijk. Veranderd de samenstelling van de NCG door voorliggend wetsontwerp? Hoe verhoudt zich voorliggend wetsontwerp tot het vorig jaar overeengekomen convenant, "governance" en het instellingsbesluit, tussen EZ/Provincie en gemeenten.

Hoe denkt de SG invulling te geven aan de formele rol voor de lokale overheden bij de vaststelling van het MJP en die te borgen gezien de ver gaande consequenties die het MJP op het beleid van de lokale overheden kan hebben?

Waarom heeft de SG niet gekozen voor een fonds zodat NAM werkelijk op afstand komt?

Hoe zorgt dit voorstel ervoor dat de echte problemen (methodieken NPR, wereldwijde kennis over deze methodieken, status niet-doorgerekende methoden) worden opgelost?

Welke consequenties heeft de 'indeplaatsstelling' als een ultimatum remedium voor de lokale overheden en hoe worden deze in beeld gebracht?

Heeft het heroverwegen van de samenwerkingsafspraken NAM / NCG effect op de huidige afspraken met de corporaties / overheden?

Is de SG, gelet op de positie van de NCG binnen het ministerie van EZ, van mening dat de NCG onafhankelijk zijn taken kan uitvoeren? Is het niet verstandig om meer ministeries te betrekken dan alleen het ministerie van EZ?

Heeft NAM ingestemd met voorliggend wetsvoorstel? Bestaat het risico dat, indien NAM niet akkoord gaat met het wetsvoorstel, dat NAM de lopende schadeafhandeling kan vertragen?

### **ACHTERGRONDINFORMATIE**

Het is nu niet helemaal helder wat vanavond de status is van de uitkomst van het overleg met SG Camps. Als met dat overleg de regio (bestuurlijk) geacht wordt te zijn gehoord en betrokken, dan is dit onvoldoende gelet op de verstreckende gevolgen van de wetswijziging voor de regio en de zeer korte ambtelijke voorbereidingstijd (die ook nog in de herfstvakantie viel).

Gelet op de gevolgen is positiebepaling noodzakelijk en dient die afgestemd te worden met colleges, raden en staten. Daarvoor heeft u tot nu toe veel te weinig tijd gekregen. U bent te laat betrokken.

Wij adviseren u om vanavond in gesprek te gaan over de invulling van voorliggend wetsontwerp. Daarmee respecteert u de lijn van de minister (en de NCG) en kunt u een krachtig signaal afgeven dat u, als regio (bestuurlijk en maatschappelijk), eist om nauw betrokken te worden in het verdere proces.

Volgens de memorie van toelichting, behorend bij het voorliggend wetsvoorstel, hebben provincie en gemeenten in de nieuwe Mijnbouwwet een herkenbare rol gekregen bij de vergunningverlening omtrent de gaswinning. Gezien de meest recente ervaringen met het Winningsbesluit zien de lokale overheden deze herkenbare rol tot op heden echter niet. In dat licht bezien zijn wij kritisch over het gekozen tijdsplan versus de nodige zorgvuldigheid. De vraag die zich voordoet is of u nu met een kant en klaar wetsvoorstel wordt geconfronteerd of dat u vanaf nu nauw betrokken wordt bij de verdere uitwerking. U heeft overigens al wel begrip getoond om het ontstane momentum te benutten<sup>1</sup>. Dit mag echter niet de zorgvuldigheid en de betrokkenheid van de regio in de weg staan.

Het wetsvoorstel noch de memorie van toelichting geven duidelijkheid over wat nu precies het probleem is waarop dit voorstel een antwoord en een oplossing geeft. Daarmee is niet goed te toetsen of dit wetsvoorstel brengt wat we nodig hebben. Tegelijk is dit voorstel zo verstreckend dat er volstrekte duidelijkheid moet bestaan dat dit voorstel proportioneel is. Ook dat is niet goed te beoordelen zonder adequate probleemanalyse. Voor u is het van belang dat het voorstel proportioneel is omdat u, vanuit uw rol als bevoegd gezag, uiteindelijk besluiten moet nemen die op gespannen voet kunnen staan met uw inzet voor het verbeteren van de regio. Het wetsvoorstel heeft een sterk centraliserende werking die de positie van de regio verzwakt ten gunste van het ministerie (incl. NCG).

<sup>1</sup> NCG wil attributie effectueren voor de Tweede Kamer verkiezingen 2017

Nu blijft niet alleen de eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van het MJP bij EZ maar ook het toezicht.

#### Tijdpad

- |                         |  |
|-------------------------|--|
| - Vanaf 16 oktober 2016 | consultaties maatschappelijke en bestuurlijk stuurgroep, andere departementen, NAM |
| - 2 december 2016       | behandeling ministerraad (gelijk met MJP)  |
| - December/januari      | advisering Raad van State  |
| - Nader te bepalen      | behandeling Tweede en Eerste Kamer   |
| - Daarna                | in werkingtreding  |

#### Gevolgde proces tot nu toe

- 4 oktober 2016 - minister Kamp zegt toe DB regio te zullen betrekken bij de totstandkoming van het wetsvoorstel;
- 12 oktober 2016 - NCG licht bestuurders en ambtenaren in over de hoofdlijnen van de wetswijziging;
- 19 oktober 2016 - jurist EZ licht in NCG bijeenkomst over actualisatie MJP het wetsvoorstel toe. De betreffende stukken worden in vertrouwen gedeeld met de bestuurders van DB regio;
- 20 en 21 oktober - globale ambtelijke toets van de vertrouwelijke stukken;
- 24 oktober 2016 - bestuurlijke bijeenkomst SG Camps, de heer Nas (dir. Wetgeving en juridische zaken ministerie Economische Zaken, NCG en bestuurders DB regio).

#### Analyse (op hoofdlijnen)

Zoals geschetst hebben wij slechts een zeer korte periode gehad om het complexe wetsvoorstel te kunnen beoordelen. Om vanavond een goede discussie met de SG te kunnen voeren menen wij u toch alvast te informeren over een aantal punten in het wetsvoorstel die uw bestuurlijke verantwoordelijkheid raken.

Doorzettingsmacht Met dit voorstel krijgt de minister van EZ (samen met de onder hem vallende NCG) een doorslaggevende positie op het gehele dossier. In de eerste plaats ten aanzien van de ondergrond. De minister bepaalt de hoogte van de winning via het instemmingsbesluit. In de tweede plaats ten aanzien van de bovengrond. De NCG krijgt bijzondere bevoegdheden om -buiten alle normale procedures en (bestuurlijke, politieke en staatsrechtelijke) verhoudingen om- snelheid te maken in de versterking om daarmee de hoogte van de gaswinning te kunnen legitimeren. Daarnaast kan de NCG het werkingsgebied via het MJP beïnvloeden.

Positie regio Het wetsvoorstel heeft een sterk centraliserende werking: de positie van de regio wordt verzwakt ten gunste van het ministerie (incl. NCG). Dit strookt niet met OVV, Meijer en de bestuursakkoorden.

De uitspraak in de zaak Nijhoff maakt deze centraliserende beweging bepaalt niet zonder risico, nu de Staat als enige aandeelhouder van EBN in de buurt van schadeplichtigheid en aansprakelijkheid komt. Door alles nu aan het ministerie van EZ te verbinden komt er wel heel veel macht bij EZ. Dit wetsvoorstel zou een uitgelezen kans zijn om, zoals de OVV ook heeft geadviseerd, meerdere ministeries te betrekken bij de problematiek in Groningen. Nu blijft niet alleen de eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van het MJP bij EZ maar ook het toezicht.

Instructieregels In het wetsvoorstel is de verplichting opgenomen voor NAM om het afhandelen van meldingen van schade op grond van artikel 177 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek voor het overgrote deel te beleggen bij een externe uitvoeringsorganisatie. Dit sluit aan op de bestaande praktijk. De NCG kan zowel aan de uitvoeringsorganisatie als aan NAM instructies geven over de uitvoering van schadeafhandeling. Dat zal de doorzettingsmacht en de slagvaardigheid van de NCG versterken.

Er is echter niets geregeld over uw bestuurlijke rol of die van bijvoorbeeld de maatschappelijke stuurgroepen bij de totstandkoming van de instructies. Wel legt de NCG de voorgenomen instructies aan de uitvoeringsorganisatie of de vergunninghouder voor, waarna die binnen een redelijke termijn zijn zienswijze kenbaar kan maken. De vraag is in hoeverre de lokale overheden zelf invloed op die instructies hebben.

De regelgevende en besluitvormende bevoegdheden van de lokale overheden worden rechtstreeks beïnvloed door deze instructies. Als voorbeeld: Het MJP krijgt een wettelijke status. Op grond van artikel 125g van het wetsvoorstel moeten regionale overheden het MJP in acht nemen bij de uitoefening van haar bevoegdheden. Met andere woorden mogen lokale overheden bij het opstellen bestemmingsplannen en het verlenen vergunningen niet afwijken van de inhoud van het MJP. Uit de memorie van toelichting en bijbehorende artikelen kunnen wij de exacte gevolgen niet destilleren. Deze bepaling in de wettekst zou aanleiding moeten zijn om de lokale overheden een formele rol te geven bij de vaststelling van het MJP.

**Meerjarenprogramma** De huidige NCG is een samenwerking van 12 gemeenten, 1 provincie en het rijk. De afspraken van het tweede bestuurlijke akkoord en het MJP hebben dan ook betrekking op die partijen. De stuurgroepen zijn ook op die manier georganiseerd. Met een NCG als publieksorgaan met wettelijke bevoegdheden is het van belang te weten wat de geografische strekking is van deze bevoegdheden. Daarmee weten wie er bij de advisering moeten worden betrokken en wie geraakt worden door dit voorstel. Wij verwachten dat de reikwijdte breder wordt dan het grondgebied van de huidige 12 gemeenten. De bevoegdheden van de NCG en zijn instructies kunnen immers gaan over versterking en schadeherstel. Met name dat laatste kan ook plaatsvinden buiten het grondgebied van de 12 gemeenten (zie ook de discussie over de schadecontour). Daarmee is het niet uitgesloten dat de NCG ook bevoegdheden krijgt en in de plaats kan treden van gemeenten zoals Oldambt, Haren Noordenveld en Tynaarlo. Dat heeft gevolgen voor de wijze waarop we nu werken en de adviserende stuurgroep zou dan ook moeten gaan bestaan uit (bij wijze van spreken) 16 gemeenten en twee provincies. Ook de positie van de waterschappen ten opzichte van het MJP wijzigt. Dus ook zij moeten een plek krijgen in de advies en beslis structuur. Het is de vraag of het hiermee eenvoudiger wordt.

**Projectuitvoeringsbesluit** De "indeplaatsstelling" van de NCG (artikel 125j) is staatsrechtelijk een vorm die niet overeenkomt met de uitgangspunten van "het huis van Thorbecke". De wet biedt straks de mogelijkheid dat een ambtelijk functionaris op rijksniveau de mogelijkheid krijgt om bevoegdheden van onder meer colleges, raden en staten over te nemen. Mochten hiervoor al zwaarwegende redenen bestaan, dan dient dat met de grootst mogelijke restricties te worden vergezeld. Hoewel in de Memorie van Toelichting is vastgelegd dat de 'indeplaatsstelling' als een ultimatum remedium zal worden ingezet is het toch erg belangrijk dat dit punt goed met de lokale overheden wordt doorgesproken en de consequenties goed in beeld worden gebracht. In het overleg met SG Camps moet dit onderwerp daarom goed voor het voetlicht worden gebracht en moet worden afgesproken dat EZ en regio hier nader overleg over voeren.

**Positie NAM** De verstremgeling tussen privaatrecht en publiekrecht in dit dossier was al ingewikkeld. Het wetsvoorstel maakt deze verstremgeling gecompliceerder. Hoewel de suggestie bestaat dat de NCG met dit voorstel meer regie kan voeren op de rol van NAM en CVW, ontbreekt een adequate doordenking van deze keuze. Er zijn weliswaar een aantal verbeteringen die vooral pragmatisch van aard zijn en het huidige proces zullen verbeteren (o.a. uitkeren van subsidies) maar NAM blijft een sterke positie behouden. NAM kan bezwaar en beroep aantekenen tegen de instructies van de NCG. Met dit wetsvoorstel wordt dan ook niet voorkomen dat de positie van NAM beperkt wordt tot die van een financiële. Het is voorliggend voorstel, voor zover het de positie van NAM betreft voor nu het maximaal haalbare. Voor de toekomst zou dit nog gewijzigd kunnen worden als tot een vorm van fondsvorming wordt besloten waaruit schade betaald kan worden.

**Raad van State** Gelet op de vooral staats- en bestuursrechtelijke aard van bovenstaande punten, zal het advies van de Raad van State over dit wetsvoorstel behoorlijk kritisch zal zijn. Dat zou het wetgevingstraject zeker kunnen frustreren of compliceren. Ook is niet denkbeeldig dat de aanstaande Kamerverkiezingen van invloed zijn op het wetgevingstraject. Een voldoende gedragen wetsvoorstel heeft dan groter kans van slagen. Daarom zou het goed zijn om in het voortraject meer tijd te nemen voor de juridische en bestuurlijke doordenking van dit voorstel. Betere afstemming met de regio kan het ministerie daarbij behulpzaam zijn. Voor die afstemming heeft de regio (in ieder geval ambtelijk) overigens ook tijd nodig.

#### **Aansluiting bij de maatschappelijke stuurgroep**

De voorgestelde wettekst heeft ook gevolgen voor de burgers in onze provincie. Het is daarom belangrijk dat wij in de verdere stappen naar het wetsvoorstel hierin samen met de maatschappelijke stuurgroep optrekken c.q. afstemming zoeken.

