

Verkenning van mogelijke positionering op de uitkomsten van 'bestuurlijke afspraken gaswinning'

Groningen, 18-4-2019

Opstellers: (10)(2e) en (10)(2e).

Inleiding

Het AB-regio van 29 maart 2019 heeft gevraagd om een overzicht met mogelijke reacties op de resultaten over de capaciteit voor de versterking en de versnelling ervan die richting 15 mei beschikbaar moeten komen. Op dit moment doen twee bureaus hier onderzoek naar. In deze notitie worden vier scenario's geschetst voor een mogelijke gezamenlijke reactie vanuit de regio.

Er zijn twee afspraken gemaakt die op 15 mei tot een resultaat zouden moeten leiden:

1. Rijk en regio onderzoeken onder leiding van een extern bureau versnellingsmogelijkheden in de versterkingsaanpak, waaronder de typologieaanpak én andere versnellingsmogelijkheden.
2. Een onafhankelijke partij onderzoekt of de beoordelingscapaciteit kan worden uitgebreid tot boven de 600 fte, wat volgens NCG/CVW het maximaal haalbare is.

Scenario's

De kans is reëel dat op 15 mei onvoldoende resultaat is geboekt in het vergroten van de capaciteit en het versnellen van de versterking. Er zijn dan verschillende reacties mogelijk. Hieronder zijn vijf scenario's uitgeschreven als basis voor een bestuurlijk gesprek over hoe om te gaan met de mogelijke uitkomsten op 15 mei. Deze uitgeschreven scenario's zijn:

1. Versterkingsoperatie versnelt door nieuwe definitieve afspraken
2. Uitstel en meeveren
3.
 - a. De schouders eronder met beperkte vertraging
 - b. Capaciteit is op orde, gemeenten nemen roer over
 - c. Er is capaciteit voor 4000 adressen, maar uitsluitend als volgorde lokale versterkingsplannen verandert
4. Regio stelt Rijk ultimatum
5. De regio geeft alle verantwoordelijkheid terug aan het Rijk
6.
 - a. Regio neemt het heft in eigen hand
 - b. Elke gemeente apart is regievoerder van de eigen lokale versterkingsoperatie.

Scenario 1: versterkingsoperatie versnelt door nieuwe definitieve afspraken

De versterkingsoperatie versnelt dankzij nieuwe definitieve bestuurlijke afspraken tussen Rijk en regio. De volgende afspraken gaan per 1 mei 2019 in:

- CVW neemt geen opdrachten meer aan van NAM, maar uitsluitend nog van de NCG.
- Gemeenten, provincie en Rijk geven rechtstreeks opdracht aan de NCG.
- NCG en CVW smelten nog deze zomer samen tot één nieuwe uitvoeringsorganisatie voor de versterking.
- Met een tweemaandelijks kasritme zorgt EZK dat de uitvoering betaald wordt.
- Via een 'dashboard versterking' dat maandelijks wordt geüpdate en beschikbaar is voor elke gemeente, wordt de voortgang van de versterking gevolgd.
- De standaardmaatregelencatalogus voor de versterking is klaar voor gebruik.
- De pilot typologieaanpak start.
- Beschikbare extra marktcapaciteit wordt per direct ingezet voor opnames en beoordelingen.
- Met bouwers worden concrete afspraken gemaakt over het starten van de versterking.

Voordelen	<ul style="list-style-type: none"> - Inwoners hoeven niet meer te wachten. - De versterkingsoperatie versnelt zoals beloofd en afgesproken. - Er is overzicht en de versterkingsoperatie kan op hoofdlijnen worden gevolgd en (bij)gestuurd. - De gemeenten zijn nu écht aan zet. - Betalingen lopen vlot en vormen geen belemmering meer voor de uitvoering. - NAM betaalt en bepaalt niet meer.
Nadelen	<ul style="list-style-type: none"> - Geen!
Omgeving	<ul style="list-style-type: none"> - Groningers hebben eindelijk zicht op perspectief. - Het vertrouwen in de regie van de overheden neemt voorzichtig toe.
Woordvoering	<ul style="list-style-type: none"> - De versterkingsoperatie versnelt! Dankzij enkele goede bestuurlijke afspraken is er voldoende extra capaciteit in de markt om werk te maken van veel meer opnames en beoordelingen. - Alle lijntjes van NAM met CVW zijn verbroken, waardoor er geen onduidelijkheid meer is over wie de opdrachten geeft. - EZK geeft met een tweemandelijkse geldstorting voldoende ruimte om capaciteit in te kopen en de mogelijkheid om met bouwers afspraken te maken. - Gemeenten voeren daadwerkelijk regie over de lokale versterking. Na jaren van bestuurlijk getrouwte trek en inmenging van NAM zijn we eindelijk waar we willen zijn.

Scenario 2: uitstel en meeveren

De regio wacht de rapporten over de capaciteit en versnelling af en blijft in gesprek met het Rijk. Voorlopig is er geen resultaat op dit punt, ondanks eerdere bestuurlijke afspraken. Regio en Rijk blijven gezamenlijk naar oplossingen zoeken voor versnelling.

Er kan verder onderzoek worden gedaan naar versnellingsmogelijkheden:

- ontwikkeling van een pilot voor de typologieaanpak,
- de standaardmaatregelencatalogus moet verder worden ontwikkeld,
- bij sommige gebouwtypes kan mogelijk een snellere methode worden gebruikt,
- bureaus kunnen zich verder specialiseren,
- et cetera.

Een nieuwe HRA-uitdraai kan aanleiding geven om de vastgestelde lokale plannen van aanpak nog eens tegen het licht te houden.

Er wordt een nieuwe datum afgesproken waarop de rapporten wel beschikbaar zijn. Dan wordt er een keuze gemaakt voor de verdere strategie.

Voordelen	<ul style="list-style-type: none"> - Gezien de uiterst korte periode die de bureaus hebben lijkt dit een realistisch scenario. - Gezamenlijk blijven zoeken naar oplossingen voor versnelling.
Nadelen	<ul style="list-style-type: none"> - Eerdere bestuurlijke afspraken worden onvoldoende nagekomen. - Er is nog geen sprake van versnelling van de versterkingsoperatie; de versterking ligt op dit onderdeel qua versnelling stil.
Omgeving	<ul style="list-style-type: none"> - Door het niet nakomen van bestuurlijke afspraken zakt de geloofwaardigheid voor een goede afloop van de versterking (verder) weg. Het vertrouwen in de regie van de overheden neemt (verder) af.

Woordvoering	<ul style="list-style-type: none"> - Na de bestuurlijke afspraken van 11 maart blijkt de tijd te kort om gedegen onderzoek te doen naar de capaciteit voor opnemen en beoordelen. Daarom hebben we een nieuwe datum afgesproken waarop de minister met duidelijkheid komt over de capaciteit. - Ondertussen onderzoeken we samen met het Rijk versnellingsmogelijkheden en de NCG start met de inspecteurs en engineers die wél beschikbaar zijn.
--------------	---

Scenario 3a: de schouders eronder met beperkte vertraging

Dit scenario kan alleen worden gevolgd als op 15 mei blijkt dat de lokale plannen van aanpak met een beperkte vertraging (3-6 maanden) kunnen worden uitgevoerd.

Inwoners zullen (eventueel) moeten worden geïnformeerd over deze vertraging; dat is nog een lastige boodschap. Van belang is om concrete duidelijkheid te geven over opname en beoordeling op adresniveau.

Onderzoek naar verdere versnelling kan worden voortgezet. De 'versterkingsfabriek' begint te draaien, opnames worden ingepland en beoordelingen worden uitgevoerd.

De gesprekken met het Rijk kunnen worden voortgezet en er kan worden gewerkt aan de nieuwe governance, waar overigens nog veel te regelen is. Belangrijk is dat de NCG aanzienlijke stappen in de dagelijkse praktijk van de versterking.

Voordelen	<ul style="list-style-type: none"> - Versterkingsoperatie komt weer op gang. - De vastgestelde plannen van aanpak worden uitgevoerd. - Geloofwaardigheid blijft enigszins behouden.
Nadelen	<ul style="list-style-type: none"> - Nieuwe (eventuele) vertraging is slecht voor het vertrouwen van inwoners; dit moet op een goede manier worden gecommuniceerd. - We komen mogelijk in de knel met de plannen van aanpak 2020.
Omgeving	<ul style="list-style-type: none"> - Beloftes over opname en beoordeling worden nagekomen, maar met vertraging. Daar kan ophef over ontstaan omdat vertraging inherent is aan het gasdossier.
Woordvoering	<ul style="list-style-type: none"> - Begin dit jaar leek het erop dat er te weinig experts waren om de lokale plannen voor versterking uit te voeren. Ook bleek het veel tijd te kosten om de nieuwe plannen om te zetten in concrete actie. - Er is daarom onderzocht hoe de versterking kan worden versneld. Dat heeft resultaat opgeleverd. De minister heeft de garantie gegeven dat de lokale plannen kunnen worden uitgevoerd, al is dat met een vertraging van drie tot zes maanden. - Deze vertraging is niet leuk, maar wel te overzien. We vinden het belangrijk dat onze plannen worden uitgevoerd en dat beloftes over het aanpakken van onveiligheid worden nagekomen. Die beloftes kunnen het komende jaar worden ingelost.

Scenario 3b: capaciteit is op orde, gemeenten nemen roer over

De minister komt met harde garanties dat de capaciteit om de versterking uit te voeren geen probleem meer is. Er zijn voldoende inspecteurs voor de opnames, voldoende engineers voor de beoordelingen en voldoende bouwers om te bouwen. Dit scenario is niet heel waarschijnlijk.

Als de capaciteit geen probleem meer is kunnen plannings volgens afspraak worden nagekomen en beloften aan inwoners worden ingelost. Gemeenten lopen geen risico meer en zijn in staat om

<p>hun eigen lokale versterkingsplan goed uit te voeren. Ze nemen dan ook het roer over van het Rijk en geven rechtstreeks opdracht aan de ingenieursbureaus en de bouwers.</p> <p>De 'versterkingsfabriek' begint eindelijk te draaien, onder lokale regie.</p>	
Voordelen	<ul style="list-style-type: none"> - Lokale regie - Herkenbaar en zichtbaar aanspreekpunt voor inwoners - Versterking komt eindelijk op gang. - Bestuurlijke verantwoordelijkheid is eenvoudig, transparant en uitlegbaar.
Nadelen	<ul style="list-style-type: none"> - Eerder gemaakte bestuurlijke afspraken over de ingewikkelde verdeling van verantwoordelijkheden, opdrachtgeverschap en betaler worden teruggedraaid.
Omgeving	<ul style="list-style-type: none"> - Beloftes over opname, beoordelen en versterken worden eindelijk nagekomen. - Voorzichtig begin van herstel van vertrouwen in de goede afloop.
Woordvoering	<ul style="list-style-type: none"> - Begin dit jaar leek het erop dat er te weinig experts waren om de lokale plannen voor versterking uit te voeren. De minister heeft ons nu aantoonbaar gegarandeerd dat capaciteit geen probleem is. - Er zijn goede afspraken gemaakt met ingenieursbureaus en bouwers zodat wij als gemeenten nu direct opdrachten kunnen geven om het lokale versterkingsplan zoals afgesproken uit te voeren. - Beloftes over de veiligheid, planningen en de aanpak worden (eindelijk) nagekomen. - Eerder gemaakte bestuurlijke afspraken over de ingewikkelde verdeling van verantwoordelijkheden, opdrachtgeverschap en betaler worden teruggedraaid.

Scenario 3c: er is capaciteit voor 4000 adressen, maar uitsluitend als volgorde lokale versterkingsplannen verandert

De minister kan voldoende adressen laten beoordelen, maar dan wel andere adressen dan in de lokale plannen van aanpak staan. Het gaat dan om het toevoegen van grote aantallen identieke gebouwen (zoals rijtjes, gestapelde bouw, twee-onder-eenkap) waar relatief weinig versterkingsadviezen voor hoeven te worden gemaakt.

Door de lokale versterkingsplannen los te laten verdwijnt de samenhang uit de versterkingsoperatie en worden eerder gedane beloftes aan inwoners en gewekte verwachtingen niet ingelost.

De minister zadelt de regio op met vervelende keuzes: wat doen we wel en wat niet? Waarom wijken we af van het lokaal versterkingsplan? Deze keuzes vormen een probleem voor onze eigen geloofwaardigheid. De risicogestuurde aanpak staat in dit scenario deels op de tocht.

Betrokken inwoners moeten worden geïnformeerd over opnieuw een wijziging van de afspraken, wat slecht is voor de geloofwaardigheid.

Voordelen	<ul style="list-style-type: none"> - Er kunnen meer adressen worden beoordeeld. - De versterking komt weer op gang, ook in de beeldvorming naar de rest van Groningen / Nederland.
Nadelen	<ul style="list-style-type: none"> - Samenhang uit lokale versterkingsplannen is zoek.

	<ul style="list-style-type: none"> - Eerder gemaakte afspraken, gedane toezeggingen en gewekte verwachtingen worden opnieuw niet ingelost. - Eerdere bestuurlijke afspraken worden niet gehaald/nagekomen. - Onzeker is of deze werkwijze de gewenste versnelling oplevert. - Bestuurlijke frustratie in de regio.
Omgeving	<ul style="list-style-type: none"> - De geloofwaardigheid voor een goede afloop van de versterking krijgt opnieuw een deuk. - Het vertrouwen in de regie van de (lokale) overheid neemt (verder) af.
Woordvoering	<ul style="list-style-type: none"> - De minister stelt aantoonbaar dat hij voldoende adressen kan beoordelen, maar dan wel andere adressen dan in de lokale plannen van aanpak staan. - Door de lokale versterkingsplannen los te laten is de samenhang uit de versterkingsoperatie en worden eerder gedane beloftes aan inwoners en gewekte verwachtingen niet ingelost.

Scenario 4: regio stelt Rijk een ultimatum	
<p>De regio trekt een duidelijke grens: afspraak is afspraak, zo kunnen we niet verder. De minister levert niet wat nodig is, terwijl de lokale versterkingsplannen klaar liggen voor uitvoering.</p> <p>De regio houdt minister Wiebes verantwoordelijk voor het niet tijdig en volgens afspraak opleveren van de gevraagde rapporten over de beschikbare capaciteit en stelt de minister een ultimatum om uiterlijk <i>x datum</i> duidelijkheid te geven over de capaciteit.</p> <p>Gesprekken met het ministerie over eventuele versnellingsmogelijkheden gaan door, maar op een andere toon dan voorheen.</p> <p>Betrokken inwoners moeten worden geïnformeerd: omdat de minister niet levert kunnen wij onze toezeggingen aan onze inwoners deels niet nakomen.</p>	
Voordelen	<ul style="list-style-type: none"> - Initiatief ligt bij de regio door gezamenlijk regionaal optreden richting Rijk. We blijven in gesprek met het Rijk, maar op een strengere toon.
Nadelen	<ul style="list-style-type: none"> - Eerdere bestuurlijke afspraken worden niet gehaald/nagekomen. - Er is nog geen sprake van versnelling van de versterkingsoperatie; - Onzeker is of nieuwe gesprekken over versnellingsmogelijkheden resultaat zullen opleveren. - Onzeker is of wij met meer initiatief wel meer kunnen waarmaken dan het Rijk tot nu toe.
Omgeving	<ul style="list-style-type: none"> - De geloofwaardigheid voor een goede afloop van de versterking zakt (verder) weg. - Het vertrouwen in de regie van de (lokale) overheid neemt (verder) af.
Woordvoering	<ul style="list-style-type: none"> - Ondanks duidelijke afspraken geeft de minister geen duidelijkheid over de capaciteit voor opnemen en beoordelen en is er ook nog geen zicht op versnelling van de versterkingsoperatie. Dit is een zware tegenvaller voor de regio, want de lokale versterkingsplannen liggen klaar om uitgevoerd te worden. Wij zijn nu niet in staat om afspraken met onze inwoners na te komen. - Om alsnog snel duidelijkheid te krijgen hebben wij de minister een ultimatum gesteld waarop hij met klip en klare antwoorden moet komen over de capaciteit voor beoordelingen. Tot die tijd kan wat de regio betreft de NCG starten met de inspecteurs en engineers die wél beschikbaar zijn.

Scenario 5: de regio geeft alle verantwoordelijkheid terug aan het Rijk	
<p>De gezamenlijke gemeenten komen tot de conclusie dat de versterkingsoperatie is vastgelopen. Met alle procedures en afspraken, inclusief de onwerkbaar constructies met NCG, CVW, NAM en TCMG zitten we op een onbegaanbaar pad. De minister heeft niet geleverd wat hij heeft beloofd. Vanuit onze rol kunnen wij niet langer verantwoordelijkheid nemen voor het beleid van het Rijk.</p> <p>De werkwijze volgens de HRA-methode deugt niet, waardoor lokale versterkingsplannen niet toekomen aan dat wat écht nodig is. Afspraken over de governance zijn onuitlegbaar en praktisch niet uitvoerbaar. Het op afstand zetten van NAM gebeurt niet en het ingrijpen op de opdrachtgeversrelatie met NCG/CVW blijft uit. Het bestuurlijke vertrouwen tussen regio en Rijk is er niet meer.</p> <p>De gemeenten geven alle verantwoordelijkheid voor de versterking terug aan het Rijk en richten zich primair op de aandacht voor de eigen inwoners.</p>	
Voordelen	<ul style="list-style-type: none"> - Gemeenten hebben geen verantwoordelijkheid meer, deze liggen allemaal bij het Rijk. - Onuitlegbare slepende bestuurlijke processen stoppen. - Statement naar inwoners dat we achter hen staan en niet achter de minister aan lopen. - Statement naar de rest van Nederland dat het hier echt mis is.
Nadelen	<ul style="list-style-type: none"> - Bestuurscrisis: groot gebrek aan bestuurskracht in Groningen. - Versterking loopt (opnieuw) vertraging op. - Gemaakte afspraken en beloftes worden niet nagekomen. - Geen zekerheid op uitvoering lokale versterkingsplannen. - Vertrouwen bij Groningers in goede afloop versterking verdwijnt volledig.
Omgeving	<ul style="list-style-type: none"> - Het geloof in een goede afloop van de versterking zakt (verder) weg. - Vertrouwen in de (lokale) overheid zakt tot dieptepunt.
Woordvoering	<ul style="list-style-type: none"> - De gezamenlijke gemeenten komen tot de conclusie dat de totale opgave van schadeafhandeling en versterking te groot is. Met alle procedures en afspraken, inclusief de constructies met NCG, CVW en TCMG zitten we op een onbegaanbaar pad. „Wij kunnen op deze manier geen verantwoordelijkheid meer nemen voor het herstel van de veiligheid voor onze inwoners.” - Daarom geeft de regio het Rijk alle verantwoordelijkheid voor de versterkingsoperatie en het veilig maken van Groningen terug, om zich weer te kunnen richten op de eigen inwoners.

Scenario 6a: de regio neemt het heft in eigen hand
<p>De regio neemt gezamenlijk het heft in handen en breekt de gesprekken met de minister af. De regio verklaart in gezamenlijkheid niet langer verantwoordelijkheid te kunnen dragen voor de huidige gang van zaken (en neemt afstand van de afspraken met de minister).</p> <p>Dit maakt de regio in een gezamenlijke brief kenbaar aan regering en Tweede Kamer. Verder bestuurlijk overleg wordt gestaakt. Hoogambtelijk overleg met EZK, BZK en NCG wordt opgeschort. De regio vormt samen met lokale en regionale bouwondernemers een blok en start zo snel mogelijk met de uitvoering van de lokale versterkingsplannen.</p>

<p>Leidraad hierin is: P50/P90, NPR en de norm van 10^{-5} en bestuurlijke afspraken. SodM fungeert hierbij als onafhankelijk toetsingsinstituut. Deze uitvoering wordt voorgefinancierd via de eigen reserves of via leningen, waarbij de rekening later bij EZK/NAM wordt neergelegd als wettelijk aansprakelijke partij.</p>	
Voordelen	<ul style="list-style-type: none"> - Initiatief ligt bij de regio. - Duidelijk signaal aan eigen inwoners en aan Den Haag dat de grens is bereikt. - Met het heft in eigen hand bepalen wij zelf de condities van de versterking.
Nadelen	<ul style="list-style-type: none"> - Bestuurlijke crisis. Verhouding tussen Rijk en regio is stevig gefrustreerd. - Minister trekt (mogelijk onder druk van Tweede Kamer) regie van de versterking volledig naar zich toe en zet de regio buitenspel. - De versterkingsoperatie ligt stil en de minister zal dit framen als de keus van de regio. Mogelijk gevolg: maatschappelijke onrust. - De regio neemt grote financiële, organisatorische en uitvoerende risico's, want wij zijn op dit moment niet toegerust om deze taak op ons te nemen of dit binnen afzienbare termijn te organiseren. - Colleges kunnen worden verweten weg te lopen voor hun verantwoordelijkheid; zowel door eigen inwoners, raden en Staten als wel door de Tweede Kamer. - Onzeker is of wij met meer initiatief wel meer kunnen waarmaken dan het Rijk tot nu toe.
Omgeving	<ul style="list-style-type: none"> - Groningers haken af. Er is geen vertrouwen meer in regie van de overheid. De geloofwaardigheid voor een goede afloop van de versterking zakt naar een nieuw dieptepunt. Mogelijk meer openlijk verzet en potentieel verstoring van de openbare orde.
Woordvoering	<ul style="list-style-type: none"> - De minister houdt zich (opnieuw) niet aan gemaakte afspraken. Daarom breekt de regio de gesprekken met de minister af en neemt ze het heft in eigen hand. De regio realiseert zich dat hiermee een bestuurlijke crisis ontstaat en houdt de minister hiervoor verantwoordelijk. - De regio vormt een eigen blok dat samen met lokale en regionale bouwondernemers zo snel mogelijk start met de uitvoering van de lokale versterkingsplannen. Dit hebben we als gezamenlijke regio in een brief aan de regering en de Tweede Kamer bekend gemaakt.

Scenario 6b: elke gemeente apart voert eigen versterkingsplan uit met 'gezond verstand'

Elke gemeente apart neemt de regie over de eigen lokale versterkingsoperatie. De gemeente verklaart niet langer verantwoordelijkheid te kunnen dragen voor de huidige gang van zaken en neemt afstand van Rijk en regio. Verder bestuurlijk en ambtelijk overleg wordt opgeschort. Dit maakt elke gemeente in een eigen brief kenbaar aan regering en Tweede Kamer.

Elke gemeente apart vormt samen met lokale en regionale bouwondernemers een blok en start zo snel mogelijk met de uitvoering van het lokale versterkingsplan. Hierbij wordt geen gebruik meer gemaakt van ingewikkelde methoden en berekeningen, maar van gezond verstand.

Deze uitvoering wordt voorgefinancierd via de eigen reserves of leningen, waarbij de rekening later bij EZK/NAM wordt neergelegd als wettelijk aansprakelijke partij.

Voordelen	<ul style="list-style-type: none"> - Lokale regie: duidelijk signaal aan eigen inwoners en aan Den Haag dat de grens met huidige gang van zaken bereikt is. - Herkenbaar en zichtbaar aanspreekpunt voor inwoners - Bestuurlijke verantwoordelijkheid is eenvoudig, transparant en uitlegbaar. - Ingewikkelde processen en berekeningen maken plaats voor handelen met gezond verstand. - De kans voor lokale bestuurders om lokale helden te worden.
Nadelen	<ul style="list-style-type: none"> - Bestuurlijke crisis. Verhouding tussen Rijk en regio is stevig gefrustreerd. - Minister trekt (mogelijk onder druk van Tweede Kamer) regie van de versterking alsnog volledig naar zich toe en zet de regio buitenspel. - Gemeenten kunnen zo'n operatie niet zelf voorfinancieren. - Gemeenten ontberen de kennis en capaciteit in het ambtelijk apparaat om de operatie als regisseur te begeleiden. - Geen samenhang en afstemming in de versterkingsoperatie en daardoor mogelijk (onuitlegbare) lokale verschillen. - Mogelijk concurrentie tussen gemeenten om beperkte capaciteit. - Versterking loopt mogelijk nieuwe vertraging op.
Omgeving	<ul style="list-style-type: none"> - Eerst zien dan geloven.
Woordvoering	<ul style="list-style-type: none"> - Elke gemeente apart neemt de regie over de eigen lokale versterkingsoperatie. Hierbij wordt geen gebruik meer gemaakt van ingewikkelde methoden en berekeningen, maar van gezond verstand. - De gemeente verklaart niet langer verantwoordelijkheid te kunnen dragen voor de huidige gang van zaken en neemt afstand van Rijk en regio. - Elke gemeente apart vormt samen met lokale en regionale bouwondernemers een blok en start zo snel mogelijk met de uitvoering van het lokale versterkingsplan.