

Conceptversie 7 mei – versie inclusief feedback opdrachtgevers versterking en programmamanagers overleg

Staatstoezicht op de Mijnen
T.a.v. Inspecteur-generaal der Mijnen ir. T.F. Kockelkoren
Postbus 24037
2490 AA DEN HAAG

Betreft: informatieverzoek versterking gemeenten en provincie

Geachte heer Kockelkoren, beste Theodor,

Vooraf

Het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) heeft op 18 april 2019 de betrokken regionale overheden verzocht om vier vragen te beantwoorden met over de stand van zaken en voortgang van de versterkingsopgave in Groningen. Wij gaan graag in op uw informatieverzoek, maar maken vooraf van de gelegenheid gebruik eerst onze meest prangende zorg aan u over te brengen.

Alle bestuurlijke afspraken en toezeggingen ten spijt is het grootste gebrek in de versterkingsoperatie tot nu toe het gevoel voor urgentie. De gevolgen van de gaswinning in onze provincie voltrekken zich als een onzichtbare en langzame nationale ramp, met een ongekende omvang voor Nederland. Het enige verschil is het gebrek aan dodelijke slachtoffers, maar een groeiende groep Groningers kampt met gezondheidsklachten die rechtstreeks verband houden met het gebrek aan een gevoel van veiligheid in hun eigen huis en leefomgeving en de onzekerheid en de last van de vele schades aan huizen en panden en het met regelmaat jarenlange wachten op oplossingen.

Een juridische werkelijkheid, waarin aansprakelijkheid de hoofdrol speelt en geld de spil is, is de grootste en bovendien rechtstreekse bedreiging van de versterkingsopgave. Eenvoudige en concrete vragen over beschikbare uitvoeringscapaciteit, planningen en het 'loskomen' van workorders waarmee de uitvoeringsorganisaties geld beschikbaar hebben voor de uitvoering, worden niet of met veel mitsen en maren zeer traag beantwoord. Voor ons is dit onbegrijpelijk. In deze systemische werkelijkheid constateren wij een totaal gebrek aan gevoel voor urgentie om deze nationale ramp menselijk, snel en ruimhartig aan te pakken, waarbij de veiligheid van de Groningers en het oplossen van de veroorzaakte problemen weer voorop staat.

Voor zover mogelijk is er een eensluidende regionale reactie opgesteld. Een deel van de vragen verschilt echter per gemeente en wordt daarom in een apart overzicht gepresenteerd. Een limitatief overzicht geven in deze brief is niet mogelijk. Daarom blijven wij zoveel mogelijk op hoofdlijnen en proberen we tegelijkertijd met concrete punten aan te geven waar het in de uitvoering op dit moment tekortschiet.

Vraag 1

Wat is het beeld van de gemeente met betrekking tot de uitvoering van het eigen lokale plan van aanpak (waaraan wordt bijgedragen door de NCG, het CVW, EZK en anderen)? Wat is er gebeurd sinds het vaststellen van het plan? Hoe vergelijkt deze uitvoering zich tot de plannen zoals opgenomen in het plan? Indien de gemeente een incompleet beeld heeft met betrekking tot de

uitvoering van het eigen lokale plan, zou SodM graag willen weten welke informatie de gemeente met name mist. Daarnaast zou SodM, omdat wellicht verschillende versies van de lokale plannen van aanpak rondgestuurd zijn er om misverstanden te voorkomen, het plan en de planning ontvangen waarop de gemeenten zich bij het beantwoorden van deze vragen op heeft gebaseerd.

Het gaat (nog) niet goed met de uitvoering van de versterkingsopgave. Er is een onderscheid te maken in de 'oude versterkingsaanpak' en de 'nieuwe versterkingsaanpak'. In een aantal plaatsen krijgt de 'oude versterkingsaanpak' van de batches 1467 en 1588 langzamerhand vorm. Dit varieert van het maken van plannen en het doen van aanbesteding tot het realiseren van tijdelijke huisvesting, sloop en start nieuwbouw. Wat betreft de 'nieuwe versterkingsaanpak' volgens de lokale versterkingsplannen is er voor inwoners veel te weinig merkbare voortgang. Dat vinden wij ernstig, omdat de veiligheid van de woon- en werksituatie van onze inwoners zo snel mogelijk op gelijk niveau moet komen met de rest van Nederland. Veel mensen wachten al erg lang – sommige al jaren - op duidelijkheid. De onzekerheid over de toekomst heeft aantoonbare negatieve effecten op de gezondheid en het welbevinden van mensen in onze regio.

Het ontbreekt aan een compleet beeld van de voortgang van de versterking. De Nationaal Coördinator Groningen (NCG) werkt aan een basis informatievoorziening (dashboard). Voorlopig werken we echter met meer kwalitatieve mededelingen over de voortgang van de uitvoering. We willen graag lokaal, maar ook voor de hele regio, een stabiel beeld van de totale opgave (= optelsom van de Lokale Plannen van Aanpak), de beschikbare capaciteit en de productie van opnames en beoordelingen. Dat moet vertaald worden in een planning en doorlooptijd. Die gegevens leveren dan regionaal en lokaal een beeld op over de knelpunten. We spreken voortdurend over uitbreiding van de capaciteit omdat we weten dat die voorlopig te laag is, maar we weten niet precies genoeg waar de knelpunten zich het meest manifesteren. Daarmee kunnen we nog onvoldoende optimaliseren in de bijsturing.

Samengevat zien we het volgende beeld:

- Ook al zijn de lokale plannen van aanpak leidend voor de uitvoering van de versterkingsopgave, toch hebben enkele gemeenten de indruk dat de lokale plannen van aanpak onvoldoende als uitgangspunt worden gebruikt voor het handelen door betrokken partijen.
- Het aantal panden met verhoogd risico (P50) waar daadwerkelijk iets gebeurt is zeer laag, ondanks bestuurlijke afspraken dat er in het eerste kwartaal honderden panden zouden worden opgenomen en beoordeeld. De opgelopen vertraging kruipt inmiddels richting de zes maanden.
- Waar het op dit moment duidelijk is welke projecten in het eerste half jaar doorgaan dan wel opgestart worden, blijft het voor de meeste van deze projecten onduidelijk wanneer de panden daadwerkelijk versterkt gaan worden.
- Ondanks herhaalde toezeggingen door het ministerie op herhaalde verzoeken van de regio, is de zogenaamde work order voor de P90 vier maanden later dan afgesproken in april 2019 vrijgegeven. Dit betekent (onnodige) vertraging in de uitvoering die nog verder op kan lopen omdat de marktpartijen die het werk moeten doen grotendeels nog moeten worden benaderd.
- De begin dit jaar te eenzijdig door het ministerie en CVW ingezette niet-gevalideerde typologiebenadering heeft tot nu toe geleid tot vertraging in plaats van versnelling en verbetering van de versterkingsaanpak. De regio is niet betrokken geweest bij deze beslissing en heeft daarmee dus niet mede kunnen zorgen voor maatschappelijk draagvlak en validatie van deze methode. Dit past niet bij een zorgvuldige en goede uitvoering van de lokale plannen van aanpak.

- Ondanks bestuurlijke afspraken en toezeggingen ervaren gemeente- en provincieambtenaren bij de betrokken partijen een vasthoudende technocratische- en systemische aanpak waarin de inwoner te weinig te vertellen heeft en er soms weinig rekening gehouden lijkt te worden met het feit dat in deze huizen mensen en gezinnen wonen. De menselijke maat is regelmatig ver te zoeken en het adagium 'de inwoners centraal' wordt nog onvoldoende in de praktijk gebracht. Uitzonderingen op deze regel zijn er ook maar die functionarissen moeten binnen hun organisaties erg hun best doen om gehoord te worden.

Vraag 2

Op welke wijze heeft de gemeente met haar burgers gecommuniceerd over het plan en de uitvoering ervan? Welke berichten zijn gecommuniceerd naar welke deelgroepen? Hoe hebben burgers gereageerd (graag ontvangt SodM een samenvattende beschrijving van de reacties eventueel aangevuld met uitgeschreven illustratieve reacties).

De communicatie over het plan van aanpak heeft elke gemeente op eigen wijze ingevuld. Dit is gebeurd vanaf de periode najaar 2018 tot en met het eerste kwartaal van 2019. De communicatie varieerde van series informatieavonden voor inwoners en het versturen van brieven aan eigenaren van betrokken panden, tot de publicatie van informatiepagina's in lokale kranten en berichten op de gemeentelijke websites. Alle gemeenten hebben na bespreking en goedkeuring door de eigen gemeenteraad hun lokale versterkingsplan gepubliceerd.

Inwoners reageren heel verschillend. In de meeste gevallen zijn inwoners de boosheid voorbij en reageren ze veelal gelaten, met cynisme en soms (zwaar) teleurgesteld over het feit dat het allemaal zo lang duurt. De opkomst bij de inloopbijeenkomsten varieert van bijna 100 procent tot 25 procent van de uitgenodigde inwoners. Inwoners willen informatie als het concreet wordt en dat kan vaak niet geboden worden. Het is voor inwoners bovendien onbegrijpelijk en voor onze bestuurders ondoenlijk om te vertellen dat de gemeente en de NCG geen informatie hebben over de schade die zij hebben gemeld. Als mensen melden dat ze een brief hebben gekregen dat ze aan de norm voldoen of in de categorie P90 vallen, krijgen we soms te horen dat er stutten staan en dat zij niet begrijpen dat de woning 'veilig' kan zijn. De strikte scheiding van schade en versterken stuit in onze ogen terecht op veel onbegrip.

In de bijlage vindt u een overzicht van de belangrijkste contactmomenten met de inwoners, inclusief een bloemlezing van reacties, vragen en opmerkingen van inwoners.

Voor de zomer zal opnieuw moeten worden gecommuniceerd met de inwoners. De boodschap zal lastig zijn, omdat er flinke vertraging is opgelopen en er onvoldoende uitvoering wordt gegeven aan de lokale plannen. In veel gevallen zullen de gewekte verwachtingen opnieuw niet worden nagekomen. Dit brengt onze bestuurders in een welhaast onmogelijke situatie om dit uit te leggen in hun gemeente.

Vraag 3

Wat zijn naar het oordeel van de provincie en de gemeenten de belangrijkste knelpunten in de uitvoering van de versterkingsopgave? Hoe kunnen die knelpunten naar het oordeel van de provincie en de gemeenten opgelost worden?

Wij, als gezamenlijke overheden te noemen, Rijk, provincie, gemeenten, TCMG, NCG en CVW zijn niet in staat om als één overheid te opereren. Hierdoor neemt het vertrouwen in de overheid als 'hoeder van haar inwoners' af en ontstaat er (onnodige) polarisatie met als resultaat een groeiende afkeer van bestuur en politiek en ongelooft in een goede afloop van de aanpak van de gevolgen van de gaswinning.

Er is bovendien geen sprake van ruimhartigheid. Vrijwel alle elementen in het versterkingsproces worden langs de juridische meetlat gelegd en voeren in veel gevallen terug op financiële consequenties in de aansprakelijkheidsdiscussie. De zogenaamde achterdeurdiscussie over de afspraken tussen NAM en het ministerie van EZK heeft de uitvoering voortdurend in de weg gestaan. Van de garantstelling door het Rijk is tot op heden in de uitvoering weinig gebleken.

Het Rijk staat op afstand van de uitvoering van beleid. Theoretisch logische ideeën blijken in de praktijk nauwelijks uitvoerbaar te zijn en tot onnodige vertraging te leiden. Het Rijk blijft zekerheden vragen die niet passen bij de urgentie en onzekerheden in dit dossier.

Samengevat zien we de volgende knelpunten met mogelijke oplossingsrichtingen:

Knelpunt	Oplossingsrichting
De beoordelingscapaciteit is momenteel onvoldoende om de lokale plannen te uit te voeren. Er is ondanks herhaalde waarschuwingen al in het derde en vierde kwartaal van 2018 en verzoeken tot ingrijpen niet tijdig geanticipeerd op het naderende vertrek van vele ingenieurs in 2018.	Buiten CVW om de marktcapaciteit inventariseren Ruim geld beschikbaar stellen om per direct ingenieurs aan het werk te zetten Beschikbare marktcapaciteit uit het buitenland inzetten mits deze aan de Nederlandse kwaliteitsstandaarden voldoen
Handelswijzen van CVW zijn met regelmaat moeilijk te doorgronden. Standpunten en keuzes worden niet begrepen en uitgevoerde acties zijn vaak pas na afloop of 'per ongeluk' bekend. Dit wordt mede veroorzaakt door onduidelijkheid over de opdrachtgeversrelatie tussen NCG en CVW en een vermoedelijk nog steeds rechtstreekse aansturing door NAM.	De regio pleit ervoor dat de aansturing van CVW door NCG zo spoedig mogelijk wordt bewerkstelligd en dat NAM en EZK uit de opdrachtgeverslijn verdwijnen.
Er bestaat onduidelijkheid over budgetten, wat leidt tot onzekerheid voor marktpartijen. Dit leidt tot stagnatie en vertraging van de operatie.	Een constante geldstroom van het ministerie van EZK en BZK naar de uitvoeringsorganisatie voor de uitvoering van de lokale versterkingsplannen. Het bureaucratische proces vereenvoudigen en mandaat en doorzettingsmacht in de uitvoering regelen.
Meerdere processen in de uitvoering van batch 1467+ verlopen stroef. Het gaat bijvoorbeeld om de taxaties om bouwbudgetten te bepalen, die meer dan een jaar hebben geduurd. Ook het keuzeprocess voor aannemers en architecten verloopt niet zoals vooraf is beloofd aan inwoners. Er wordt op meerdere plekken	Duidelijk beleggen van verantwoordelijkheden, taken en rollen en één uitvoeringsorganisatie de leiding en het mandaat geven om knopen door te hakken en wanprestatie aan te pakken.

teruggekomen op afspraken en toezeggingen aan inwoners. Het besluitvormingsproces is vaak traag en onduidelijk, ook voor relatief kleine zaken.	
Met het vertrek van een groot aantal NCG-medewerkers is veel opgebouwde kennis verloren gegaan. De gaten die zijn gevallen kunnen in dit complexe dossier op korte termijn onvoldoende worden ingevuld door nieuwe medewerkers. Dit is de NCG niet te verwijten, maar de afbraak van de organisatie in de tweede helft van 2018 is contraproductief gebleken voor de uitvoering van de versterking.	Van de wederopbouw van de NCG-organisatie wordt naar onze mening op dit moment serieus werk gemaakt.
Er is geen overzicht. Dit geldt zowel voor de versterking (oude als nieuwe aanpak) als voor de afhandeling van schades. Door het gebrek aan overzicht zijn plannings niet of slecht te maken en worden toezeggingen en afspraken niet nagekomen. Dit geldt zowel naar inwoners als naar marktpartijen. Ondanks het feit dat de gemeenten gezamenlijk met de NCG hebben geprobeerd tot een totaaloverzicht te komen, lukt het maar mondjesmaat om dat overzicht te krijgen en de greep op de versterking te verbeteren.	Realiseren van overzicht in planning en daadwerkelijke uitvoering van activiteiten. Alle lokale plannen bevatten aantallen, volgorde en samenhang waarin per gemeente de versterkingsopgave aangepakt moet worden. Hiervoor moeten TCMG, NCG en CVW al hun informatie (data) samenbrengen in één gezamenlijk totaaloverzicht. Dit geeft lokale stuurgroepen de mogelijkheid om te sturen en hierdoor kunnen inwoners realtime op de hoogte gehouden worden van de voortgang per project, per gemeente en over het totaal.
De overgang van privaat naar publiek levert stagnatie op in de uitvoering van allerlei regelingen uit het voormalige MJP van de NCG die betrekking hebben op de uitvoering van de versterking voor batch 1467 en 1588.	NCG en CVW moeten ervoor zorgen dat mensen krijgen wat is afgesproken en wat beloofd is. Daarnaast kunnen er pas werkwijzen worden afgeschaft als daarvoor een betere in de plaats is gekomen en na besluitvorming door de gezamenlijke overheden.

Vraag 4

Op welke wijze wordt op basis van de waarnemingen van de provincie en gemeenten sturing gegeven (door de bestuurlijke opdrachtgevers) opdat de versterkingsopgave als geheel zo snel als mogelijk gerealiseerd wordt? Hoe wordt op basis van de waarnemingen van de provincie en gemeenten gewaarborgd dat 'al het mogelijke' gedaan wordt om tijdig de gehele versterkingsopgave te realiseren? Welke mechanismen zouden ingezet kunnen worden om de urgentie te verhogen? Is het noodzakelijk om de versterkingsopgave te sturen als een crisisopgave? En zo ja, hoe zou dit kunnen worden vormgegeven?

Gemeenten hebben inmiddels grotendeels hun eigen organisatie op sterkte om uitvoering te kunnen geven aan het lokale versterkingsplan. Voor een gezond uitvoeringsklimaat moet het Rijk middelen beschikbaar stellen, zoals voldoende geld en voldoende soepelheid in het gebruik van wetgeving.

De lokale plannen van aanpak zijn leidend en moeten de garantie bieden dat de veiligheid van de inwoners in vlot tempo wordt verbeterd. Aan die uitvoering schort het. Over de beschikbare capaciteit voor de uitvoering en de versnellingsaanpak wordt in regionaal verband met de minister gesproken. Er moet worden gezocht naar pragmatische en direct toepasbare oplossingen, waarbij de Rijksoverheid haar (juridische) verantwoordelijkheid neemt. Niet de financiële consequenties van een versnellingsmaatregel moet leidend zijn in de beoordeling van de maatregel, maar de mate waarin het de veiligheid vergroot.

Verder moet de begeleiding van de operatie en de uitvoering door de overheden in zijn geheel worden gezien, ook financieel, zodat er geen discussies ontstaan over welk deel de gemeente doet en welk deel de uitvoeringsorganisatie. Wat tot de versterking behoort, wordt volledig vergoed.

Het is daarnaast zeer noodzakelijk de bouwsector tijdig te consulteren en te contracteren op de uitvoering van de versterking. Uitvoering vergt (ruime en tijdige) voorbereiding naast de ook noodzakelijke aanscherping en verbetering van beleid. Ook kan het de uitvoering erg helpen als sommige procedures in de ruimtelijke ordening verkort worden. Het van belang een aantal belemmerende regels rond aanbesteden weg te nemen. In dat opzicht kan crisiswetgeving behulpzaam zijn.

Er is een gebrek aan gevoel voor urgentie in de uitvoering; de aardbevingen in Groningen worden vanuit de onlangs gepresenteerde onderzoeken niet voor niets een 'crisis in slow motion' genoemd. De urgentie om te handelen in het licht van veiligheid voor alle Groningers blijkt niet uit de bureaucratische procedures, het gebrek aan stabiliteit in de informatie, het beschikbaar stellen van geld en de traagheid in de uitvoering van de versterking.

Ten slotte

Wij missen te veel dat het oplossen en aanpakken van deze versterkingsopgave ook kan bijdragen aan andere urgente maatschappelijke vraagstukken voor Nederland zoals vernieuwing in de zorg, de op sommige plaatsen in het gebied voorkomende krimpopgave en de noodzaak meer duurzaam te werken en de energietransitie vorm te geven. Er wordt steeds weer in belemmeringen en problemen gedacht, in te korte termijnen, en te weinig in oplossingen, innovatie, vernieuwing en toekomstgerichtheid.

Wij waarderen uw betrokkenheid bij de uitvoering van deze complexe versterkingsopgave zeer en blijven dan ook graag met u in gesprek om de meest efficiënte en zekere methode te verkrijgen om de lokale plannen van aanpak op een maatschappelijk aanvaardbare wijze uit te voeren. Om op deze manier ervoor te zorgen dat de veiligheid van onze inwoners weer gewaarborgd kan worden.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Mochten er nog zaken zijn die desondanks verduidelijking behoeven, dan vernemen wij dat uiteraard graag. Op uw verzoek sturen wij de meest recente versies van de lokale plannen van aanpak mee met deze brief.

Met vriendelijke groet,

AB Regio, namens deze
Vertegenwoordigers van College van Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen;

Vertegenwoordigers van Colleges van B&W van de gemeenten Appingedam, Delfzijl, Groningen, Het Hogeland, Loppersum, Midden-Groningen en Oldambt

Bijlagen:

- 1. Communicatie over plannen van aanpak per gemeente*
- 2. Meest recente lokale plan van aanpak per gemeente*