



Governance gaswinning - een voorstel

Concept d.d. 28 september 2017

1. Inleiding

Provinciale Staten hebben op 12 juli jl. unaniem de motie *Zeggenschap in de regio* aangenomen, waarin zij hebben aangegeven dat een aanpassing van de governance¹ noodzakelijk is, waarbij geen verbinding is met de NAM en waarin de zeggenschap zoveel mogelijk regionaal is verankerd. De motie van de staten staat niet op zichzelf. Vanuit verschillende hoeken is reeds aangegeven dat de huidige governance moet worden aangepast.²

Hierna wordt allereerst de huidige situatie met de daarbij behorende knelpunten geschetst. Vervolgens worden uitgangspunten voor de toekomstige situatie geschetst en wordt voorstel voor een nieuwe governance gedaan.

2. Huidige situatie

2.1. Gasgebouw

Bij de winning en verkoop van aardgas werkt de Staat samen met Shell en ExxonMobil vanuit vier organisaties: NAM, Maatschap Groningen, GasTerra en EBN. De afspraken tussen deze partijen, het 'Gasgebouw' zijn in 1962 zijn vastgelegd in een overeenkomst.³

Partijen Gasgebouw

- NAM: Sinds 1947 werken Shell en ExxonMobil samen in NAM voor de winning van olie en aardgas. NAM beschikt over de concessie voor het winnen van het gas uit het Groningen-gasveld.
- Maatschap Groningen: De exploitatie van het Groningen-veld werd begin jaren zestig de verantwoordelijkheid van Maatschap Groningen. In deze nieuwe organisatie kregen Shell en ExxonMobil elk een belang van 30% en de Nederlandse staat een belang van 40%. Tegelijkertijd werd de Gasunie opgericht, voor 50% eigendom van de staat en voor 25% van Shell en 25% van ExxonMobil. De Gasunie, waarin het netwerk van het Staatsgasbedrijf werd opgenomen, had toen ook nog als taak om het gas uit Groningen te verkopen.
- GasTerra: In 2005 is de Gasunie opgesplitst in een transportbedrijf en een handelsbedrijf. Het transportbedrijf bleef Gasunie heten en kwam volledig in handen van de staat. Het handelsbedrijf ging verder onder de naam GasTerra, in de bestaande eigendomsverhoudingen: 50% eigendom van de staat, 25% van Shell en 25% van ExxonMobil. De Gasunie speelt sinds 2005 als puur transportbedrijf geen rol meer in het Gasgebouw.
- EBN: EBN behartigt als aparte organisatie de belangen van de staat als aandeelhouder. EBN is voor 100% eigendom van de staat. Het ministerie van EZ beheert de aandelen.⁴ Via EBN heeft de staat daarnaast zeggenschap in twee andere bedrijven binnen het Gasgebouw. EBN is namelijk ook voor 10% eigenaar van GasTerra en voor 40% eigenaar van de Maatschap Groningen.

In de volgende figuur is het Gasgebouw weergegeven.⁵

Figuur 1: Gasgebouw

¹ Bij governance in het gaswinningsdossier gaat het over de organisatie en besturing en door wie dat gebeurt.

² Denk aan: OVV, RUG, voorstel van ^{5.1.2e} Bleker, etc.

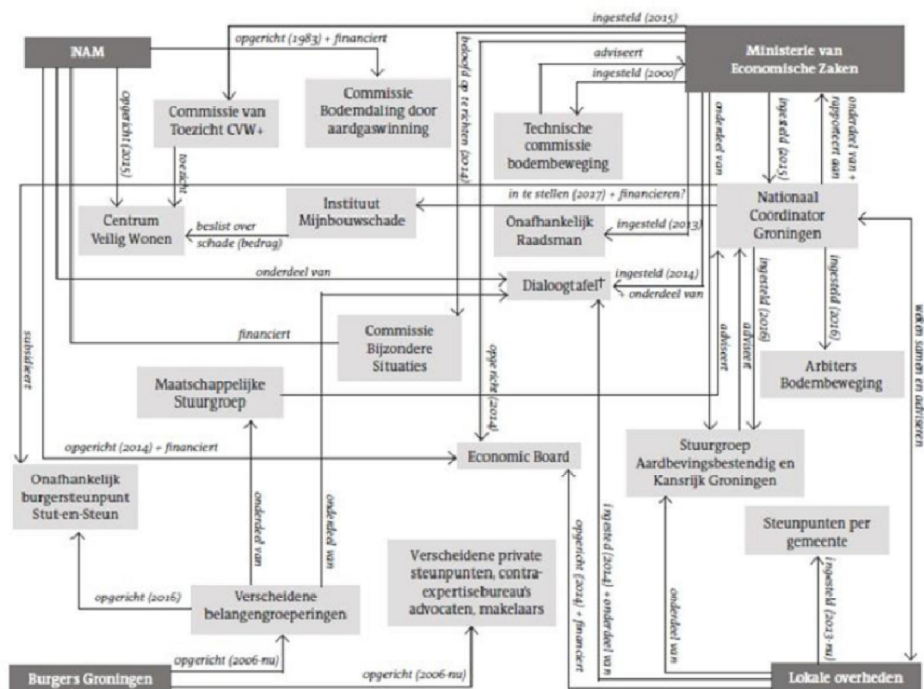
³ Bron: <https://www.nam.nl/over-ons/gasgebouw.html>, geraadpleegd op 27 september 2017.

⁴ ^{5.1.2e} ^{5.1.2e} ^{5.1.2e} ^{5.1.2e}, *Onderzoek toekomst governance gasgebouw*, Den Haag:

ABDOPconsult 2014, p. 1.

⁵ ^{5.1.2e} ^{5.1.2e} ^{5.1.2e} ^{5.1.2e}, *Onderzoek toekomst governance gasgebouw*, Den Haag:

ABDOPconsult 2014, p. 14.



Uit bovenstaande figuur blijkt de onoverzichtelijkheid van de organisatiestructuur en dan betreft dit nog alleen de governance van de *schadeafhandeling*. Bij de *versterking* bijvoorbeeld zijn (deels) weer andere partijen betrokken.

2.3. Knelpunten

De wijze waarop de huidige governance ten aanzien van het gaswinningsdossier is ingericht zorgt voor diverse knelpunten, die als volgt zijn samen te vatten:

- Onvoldoende regionale zeggenschap;
- Onvoldoende tegenmacht;
- Onvoldoende integraliteit;
- Bestuurlijke spaghetti;
- Geen hersteld vertrouwen.

Hierna worden deze knelpunten kort toegelicht.

Onvoldoende regionale zeggenschap

De invloed in het gaswinningsdossier ligt op dit moment met name bij het ministerie van EZ. Dit ministerie gaat over de gaswinning en de NCG wordt exclusief aangestuurd door de minister van EZ. De NCG is dus niet - zoals wel wordt gedacht - 'van ons allemaal'. In het Instellingsbesluit is expliciet aangegeven dat het meerjarenprogramma wordt vastgesteld door de betrokken ministers (art. 3 lid 3 onder a). In het Instellingsbesluit is op geen enkele wijze voorzien in bevoegdheden voor de provincie dan wel gemeenten bij de totstandkoming van het programma. De gaswinning zorgt in onze provincie voor grote problemen en het is daarom niet meer dan logisch dat de regio een wezenlijke rol krijgt bij de aanpak van die problemen.

Onvoldoende tegenmacht

De Onderzoeksraad voor Veiligheid concludeerde in 2015 dat de veiligheid van burgers tot 2013 niet van invloed was bij de besluitvorming over de exploitatie van het Groningenveld.⁸ De oorzaak hiervan was volgens de Onderzoeksraad onder andere dat veiligheid niet als zelfstandig belang was belegd in het stelsel van verantwoordelijkheden rondom de gaswinning. In het stelsel, dat vooral is ingericht op

⁸ Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Aardbevingsrisico's in Groningen. Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over de gaswinning (1959-2014)*, Den Haag: OVV 2015.

het belang van de leveringszekerheid van het gas en het optimaliseren van de opbrengsten, is het ministerie van EZ zowel onderdeel van de exploitatie als hoeder van de andere in het geding zijnde belangen.⁹ Naast het ministerie van EZ zouden volgens de Onderzoeksraad andere ministeries moeten worden betrokken bij de besluitvorming over de exploratie en exploitatie van delfstoffen. Op die manier is sprake van een adequate organisatie van macht en tegenmacht. Afgelopen voorjaar constateert de Onderzoeksraad dat nog steeds geen sprake is van een adequate tegenmacht. Dat cruciale besluiten nu door de ministerraad worden genomen is onvoldoende. Om een zorgvuldige afweging in het beleidsproces te laten plaatsvinden, moeten andere ministeries eerder in het traject worden betrokken.¹⁰

Dat de ministeries van VWS en BZK nog steeds niet zijn betrokken bij de besluitvorming over het gaswinningsdossier gaswinning, betekent dat aan de belangen inwoners en de regio (veiligheid, behoud erfgoed, ontwikkeling, etc.) nog steeds onvoldoende waarde wordt toegekend.

Bij het proces van schadeafhandeling speelt de NAM een wezenlijke rol. NAM heeft dit voorjaar (2017) aangegeven zich uit het systeem van schadeafhandeling terug te trekken. In een nieuw schadeprotocol wordt dit uitgewerkt voor gevallen na 31 maart 2017. NCG, de aardbevingsgemeenten, de provincie, het Rijk, de Groninger Bodem Beweging en het Gasberaad werken aan een nieuw schadeprotocol. Dit schadeprotocol zou in de zomer klaar zijn, maar is dat nog niet. Wanneer het nieuwe schadeprotocol wel gereed is, is onduidelijk. In het nieuwe protocol wordt vastgelegd dat de schadeafhandeling onafhankelijk van de NAM plaatsvindt. Schades worden dan beoordeeld door een nog op te richten Instituut Mijnbouwschade. Het instituut is onafhankelijk en beslist over de oorzaak van de schade en het schadebedrag.

Zolang er geen wettelijke basis is voor het nieuwe schadeinstituut moet gewerkt worden op basis van een arbitrageovereenkomst, waarmee de NAM moet instemmen. **5.1.2e** bepaalt nu dus nog steeds mede de spelregels.¹¹

Onvoldoende integraliteit

In het aardbevingsdossier zijn drie sporen te onderscheiden: schadeherstel, versterking en regionale ontwikkeling (werkgelegenheid, leefbaarheid, verduurzaming). Deze sporen vertonen samenhang, maar de aanpak van de problematiek vindt tot nu toe te gefragmenteerd, te veel per spoor plaats. Bij de versterkingsoperatie is bijvoorbeeld te weinig aandacht voor het ruimtelijke en stedenbouwkundige kader waarin de operatie vorm moet krijgen. Er is sprake van onvoldoende visievorming vooraf. 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 (visie 2030) is onduidelijk.

Bestuurlijke spaghetti

Uit de hiervoor opgenomen figuren blijkt dat de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het aardbevingsdossier onoverzichtelijk is. De centrale rol voor EZ en de grote betrokkenheid van de NAM in het proces van schadeafhandeling zorgen met name voor knelpunten.

Geen hersteld vertrouwen

De huidige governance draagt niet bij aan een hersteld vertrouwen. Veel problemen bij de schadeafhandeling worden veroorzaakt door het privaatrechtelijke kader dat van toepassing is. Hierdoor ontstaat een asymmetrische verhouding tussen partijen. Hoewel er enorm veel schadegevallen zijn, wordt er weinig geprocedeerd. Dit komt omdat het voeren van een privaatrechtelijke procedure kostbaar is, terwijl het vrijwel onmogelijk is een rechtsbijstandsverzekering af te sluiten en de NAM (Shell) een krachtige tegenspeler is.

3. Voorstel voor een nieuwe governance

3.1. Kernvraag

⁹ Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Aardbevingsrisico's in Groningen. Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over de gaswinning (1959-2014)*, Den Haag: OVV 2015, p. 7-8.

¹⁰ Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Aardbevingsrisico's in Groningen. Stand van zaken opvolging aanbevelingen*, Den Haag: OVV 2017, p. 7-8.

¹¹ Zie ook: <http://www.dvhn.nl/groningen/NAM-speelt-nog-steeds-grote-rol-22474787.html>

Het is tijd voor een nieuwe governance. De uitgangspunten voor een nieuwe organisatiestructuur en aansturing zijn:

- Regionale zeggenschap: de regio krijgt greep op de situatie in Groningen: provincie en aardbevingsgemeenten krijgen een wezenlijke rol in de besluitvorming over de aanpak in het aardbevingsgebied. De politieke en bestuurlijke informatie- en sturingsmogelijkheden moeten maximaal geborgd zijn;
- Een integrale aanpak: de verschillende sporen (schadeherstel, versterking en regionale ontwikkeling) worden in samenhang aangepakt, waarbij sprake is van toekomstbestendigheid en naast collectiviteit ruimte is voor maatwerk;
- Herstel van vertrouwen: het vertrouwen van burgers in de overheid moet hersteld worden, er moet tegenmacht georganiseerd worden, de belangen van veiligheid en volksgezondheid moeten een wezenlijke plek krijgen in de besluitvorming over gaswinning.
- Efficiënt en effectief: van belang is dat een nieuwe governance niet lange tijd op zich laat wachten. De geconstateerde knelpunten moeten zo snel mogelijk worden opgelost. Daarbij moeten de bestaande organisatie(s) en menskracht optimaal worden benut. Er moet bovendien sprake zijn van een daadkrachtige structuur.

Gelet op het voorgaande is de kernvraag de volgende:

Hoe kan de governance in het gaswinningsdossier op korte termijn worden aangepast zodat sprake is van een efficiënte en effectieve organisatie, waarbij sprake is van regionale zeggenschap, integraliteit en hersteld vertrouwen?

3.2. Verschillende mogelijkheden voor een nieuwe governance

In verschillende onderzoeksrapporten zijn suggesties gedaan voor een aangepaste dan wel nieuwe organisatiestructuur.¹² Hieronder wordt een aantal mogelijkheden kort besproken.

I. Versterking bevoegdheden NCG

Naar aanleiding van een motie van de Tweede Kamer om de NCG meer bevoegdheden te geven, is een wetsvoorstel gemaakt en ter advisering aan de Raad van State voorgelegd. Het advies is inmiddels uitgebracht. Minister **5.1.2e** heeft daarover in juni 2017 aangegeven het advies te bestuderen en de besluitvorming over te laten aan zijn ambtsopvolger omdat naar verwachting een nieuw kabinet zal besluiten over de organisatie van schadeherstel en versterking.¹³

II. Herinrichtingswet Oost-Groningen

De OVV geeft in haar onderzoek van 2017 aan dat een brede bundeling dient plaats te vinden op economische ontwikkeling, krimp, verduurzaming, bouwtechnische opgave, seismiciteit en maatschappelijke effecten.¹⁴ Daarnaast geeft de OVV aan dat de overheid de schadeafhandeling in eigen hand dient te nemen, zoals eerder is gebeurd in het Project Geluidisolatie Schiphof. Volgens de OVV past bij de aanpak van de gaswinningsproblematiek een organisatie met een positie en mandaat die doet denken aan de Herinrichtingscommissie Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën, een bestuurlijk orgaan met eigen wettelijke bevoegdheden dat niet afhankelijk is van andere bestuurlijke organen. Op grond van de Herinrichtingswet werd een onafhankelijke herinrichtingscommissie ingesteld met leden vanuit belangenorganisaties en decentrale overheden. De commissie bereidde een voorontwerp herinrichtingsprogramma vast, dat vervolgens in ontwerp door PS werd vastgesteld en uiteindelijk door de minister. Binnen het kader van het algemene programma stelde de commissie herinrichtingsplannen vast. De wet voorzag in een adviesrol voor verschillende organen en colleges. Alle kosten voor de herinrichting kwamen ten laste van de Staat, tenzij anders bepaald bij wet.

III. Zelfstandig bestuursorgaan (zbo)

Een zbo voert een overheidstaak uit. Een zbo hoort bij de Rijksoverheid, maar is geen onderdeel van een ministerie. Zbo's zijn zelfstandig, maar de minister heeft wel zeggenschap over de zbo. De

¹² Denk aan de Onderzoeksraad voor Veiligheid, onderzoekers van de RUG, voorstel Bleker.

¹³ TK 2016-2017, 33529, nr. 353, brief van 15 juni 2017.

¹⁴ Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Aardbevingsrisico's in Groningen. Stand van zaken opvolging aanbevelingen*, Den Haag: OVV 2017.

minister is verantwoordelijk voor het beleid dat een zbo uitvoert en voor het toezicht daarop. Ook moet de minister verantwoording kunnen afleggen over een zbo aan de Eerste en Tweede Kamer.

IV. *Privaatrechtelijke rechtspersoon*

Door de regionale overheden zou een privaatrechtelijke rechtspersoon, zoals een stichting, kunnen worden opgericht. Aan die stichting kunnen vervolgens taken en bevoegdheden worden toegekend op het gebied van schadeherstel, versterking en regionale ontwikkeling.

V. *Gemeenschappelijke regeling*

Ter behartiging van één of meerdere specifiek benoemde belangen kunnen bestuursorganen samenwerken op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Deze wet biedt de basis voor een publiekrechtelijke samenwerking tussen overheden.

Beoordeling opties

Bij de opties I t/m III is een wettelijke verankering nodig. Het wetgevingstraject vergt de nodige tijd en is daarom op dit moment geen optie. Het oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon (optie IV) kan betrekkelijk snel en eenvoudig plaatsvinden, maar het grote nadeel hierbij is dat de regionale zeggenschap hier niet goed verankerd kan worden. Stichtingen (en ook verenigingen) worden alleen geschikt geacht voor taken met een uitvoerend karakter (taken waarbij geen publiekrechtelijke bevoegdheden worden uitgeoefend). Vennootschappen worden vooral geschikt geacht voor taken met een bedrijfsmatig karakter.¹⁵ Een GR (optie V) kan in beginsel alle provinciale en gemeentelijke taken en bevoegdheden uitvoeren. Daarnaast biedt de GR de mogelijkheid rechtstreeks invloed uit te oefenen doordat bestuurders zitting hebben in het bestuur. De vertegenwoordiger van de overheden in het bestuur zit daar ook vanuit een provinciale/gemeentelijke hoedanigheid. Bij stichtingen (en verenigingen) ligt dat anders. Vertegenwoordigers van de overheid worden daar geacht toch primair het belang van de stichting te behartigen. Bij de schadeafhandeling vormt het privaatrecht nu juist een knelpunt.¹⁶ Ook om die reden ligt het niet voor de hand een privaatrechtelijke rechtspersoon in het leven te roepen.

Gelet op het voorgaande ligt het oprichten van een GR in de rede. Hierop wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan.

3.3. **Gemeenschappelijke regeling**

In deze paragraaf wordt uitgewerkt hoe een GR kan worden ingericht. Na een toelichting van de structuur van de GR volgt een toets aan de hiervoor genoemde uitgangspunten.

3.3.1. **GR Rijk, provincie, gemeenten**

In de nieuwe organisatiestructuur vervult het ministerie van EZ niet langer een centrale rol. Het aardbevingsdossier wordt integraal ondergebracht bij een GR die wordt aangegaan door het rijk, het college van GS van de provincie en de colleges van de betrokken gemeenten. Waar in de huidige situatie sprake is van een overheidsdienst onder leiding van de NCG en ressorterend onder het ministerie van EZ, is in de nieuwe structuur sprake van een uitvoeringsorganisatie die wordt aangestuurd door de GR, dus door de regio en het rijk. **In de nieuwe structuur is er derhalve nog steeds een overheidsdienst c.q. uitvoeringsorganisatie, maar vervangt de GR de NCG.** De werkzaamheden die het CVW nu verricht, worden geïncorporeerd in de uitvoeringsorganisatie en komen daarmee onder de aansturing van de GR.

De GR bestaat uit een algemeen bestuur (AB), een dagelijks bestuur (DB) en een voorzitter. Deze organen worden ondersteund door een staf. De commissaris van de Koning fungeert als voorzitter van de GR. Het AB bestaat naast de voorzitter uit vertegenwoordigers van de provincie, de deelnemende gemeenten en het Rijk. Het Dagelijks bestuur bestaat naast de voorzitter uit twee Rijksvertegenwoordigers (op minimaal DG niveau – in ieder geval BZK-Wonen), een gedeputeerde en drie burgemeesters. Naast deze functioneel bepaalde samenstelling zal ook rekening worden gehouden met de benodigde mix van competenties binnen het DB. NB: wettelijk gezien mogen de DB-leden niet de meerderheid vormen van het AB. De samenstelling van het bestuur GR zal kunnen worden geënt op het verschil in urgentie van de problematiek voor de verschillende gemeenten. De GR kent een breed samengesteld maatschappelijk raadgevend orgaan, dat wordt gevormd door

¹⁵ Zie bijvoorbeeld de Nota verbonden partijen van de provincie Groningen (2016).

¹⁶ 5.1.2e en 5.1.2e.1.2e, "Publieke regie' in Groningen. Publiekrechtelijke schadeafhandeling en het vertrouwen in de overheid', *NJB* 2017/1576, afl. 29, p. 2059-2067.

organisaties die algemene maatschappelijke belangen van grote groepen in het gebied vertegenwoordigen.

De GR behartigt de volgende belangen: schadeafhandeling, schadeherstel, versterking, regionale ontwikkeling, verduurzaming, leefbaarheid, behoud erfgoed, tegengaan krimp, behoud en ontwikkeling, werkgelegenheid, etc.

De GR heeft de taak van beleidsvoorbereiding en uitvoering op de hiervoor genoemde terreinen. De bevoegdheid tot beleidsbepaling blijft waar die nu ook rust. Provinciale Staten stellen een regionale ontwikkelingsvisie voor het aardbevingsgebied vast. Gemeenten hebben een meebepalende inbreng in de totstandkoming: daartoe krijgen zij instemmingsrecht. De visie functioneert vervolgens als basis voor de uitvoering op gemeentelijk niveau – de gemeente heeft daarbij het primaat. Regionale en lokale ontwikkelingen lopen sterk uiteen: dat dient tot uitdrukking te komen in genoemde ontwikkelingsvisie. Reeds bestaande gebieds-, stads- en dorpsvisies vormen daarvoor de basis. De GR stelt, gegeven de regionale ontwikkelingsvisie, een meerjarenuitvoeringsprogramma en daarop gebaseerde jaarplannen vast en stuurt op de uitvoering ervan; daarmee is zij binnen de gestelde kaders besluitvormend orgaan voor de prioritering en aanwending van middelen uit een te vormen Groningenfonds (zie hierna).

Bestaande taken en bevoegdheden op het gebied van vergunningverlening, ruimtelijke en economische kaders etc. blijven in principe daar rusten waar zij nu al liggen:

- Rijk: (veiligheids-)niveau winning, bouwnormering
- Provincie: ruimtelijke ordening, regionale economie, verduurzaming, milieu, regionale infra, woningmarkt, bovenlokale leefbaarheid en cultureel erfgoed
- Gemeente: lokale veiligheid, bestemmingsplannen, bouwvergunningen, welzijn, leefbaarheid, lokale woningmarkt en economie

De GR fungeert op nader te duiden domeinen als bevoegd gezag: zo stelt zij regelingen vast als de huidige schade-, waardevermeerderings-, uitkoop-, nieuwbouw- en compensatieregeling

De GR stelt commissies in voor uitvoering van onderdelen van de programmering, bijvoorbeeld het Instituut Mijnbouwschade.

Zoals hiervoor is aangegeven, wordt door de overheid een Groningenfonds gevormd met daarin modules voor de volgende sporen:

- o Schadeherstel
- o Versterking
- o Regionale ontwikkeling (perspectief)
 - leefomgeving: stads- en dorpsvernieuwing
 - leefbaarheid: zorg, voorzieningen, onderwijs
 - energietransitiepad 'laag warmte'¹⁷
 - werkgelegenheid - arbeidsmarkt
- o apparaatskosten betrokken overheden en organen

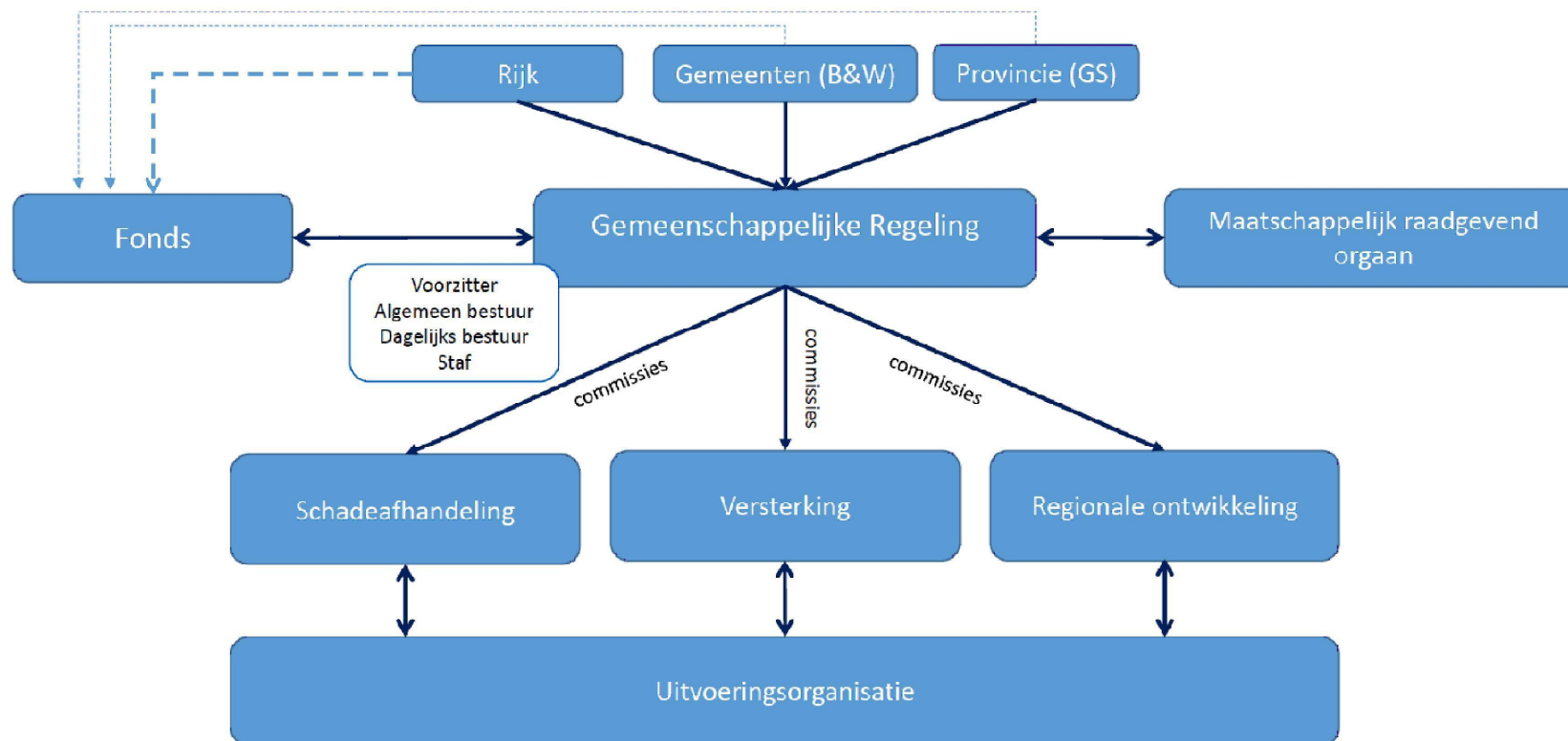
De voeding van het fonds is steeds toereikend en doet recht aan de ruimhartigheidsaanbeveling van de Onderzoeksraad: 'coulance van staatswege als voorwaarde voor herstel van vertrouwen'

De voeding van het fonds komt geheel ten laste van het Rijk. De financiering van het fonds/de GR vindt door het Rijk plaats via de brede doeluitkering. Verhaalsmogelijkheden op NAM (evt. als ingrediënt aanpassing gasgebouwafspraken) zijn en blijven een Rijkskwestie. De regio draagt bij aan het fonds voor de 'regionale plus'. NAM treedt geheel terug – aansprakelijkheid NAM speelt noch direct noch indirect een rol in de bepaling van wat nodig is.

In een figuur ziet het de structuur van de GR er als volgt uit.

¹⁷ Onverlet latend de verderstreckende Groninger Energietransitieambities – die mede als basis voor de economische transitie, (als gevolg van de energietransitie) kan dienen.

Figuur 3: GR Groningen



In onderstaande tabel is uitgewerkt in hoeverre voorgaande voldoet aan de uitgangspunten voor een nieuwe governance.

Regionale zeggenschap	<ul style="list-style-type: none"> - GR stuurt de uitvoeringsorganisatie aan - GR bereidt beleid voor - GR voert uit binnen de door rijk en regio gestelde kaders - GR heeft bepaalde bevoegdheden toegekend gekregen
Integrale aanpak	<ul style="list-style-type: none"> - Fonds omvat voldoende middelen voor een integrale aanpak - Er wordt een regionale ontwikkelingsvisie vastgesteld, die wordt uitgewerkt in uitvoeringsplannen
Herstel van vertrouwen	<ul style="list-style-type: none"> - De schadeafhandeling vindt plaats via het publiekrecht - De regio heeft zeggenschap - Er is een maatschappelijk raadgevend orgaan - Er is transparantie: de Wob is van toepassing
Efficient en effectief	<ul style="list-style-type: none"> - De GR fungeert als het loket (frontoffice) - GR is betrekkelijk snel op te richten - De bestaande organisaties worden zoveel mogelijk benut

3.3.2 Variaties

GR zonder het rijk

Voor het aangaan van de GR is toestemming van de staten en raden nodig. De Wgr schrijft voor dat toestemming slechts kan worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Specifiek tav de deelname door het Rijk geldt dat de minister hierover besluit. Omdat het gaat om deelname in een GR moet het besluit van de minister worden voorgelegd aan de Eerste en Tweede Kamer. De EK en/of TK kunnen besluiten dat een regeling bij wet noodzakelijk is. Dit werkt wellicht vertragend en om die reden kan besloten worden tot oprichting van een GR zonder het Rijk. Maar nu het Rijk de hoofdfinancier is van het fonds, lijkt dit geen reële en wenselijke optie.

Een grotere rol voor de provincie

In vergelijking tot de gemeenten beschikt de provincie over meer geld en menskracht. De provincie kan een grotere rol dan nu spelen in het aardbevingsdossier. Daarbij is wel van belang dat in het provinciale collegeakkoord is aangegeven dat bevoegdheden en taken met een regionaal karakter kunnen worden overdragen aan de gemeenten, als die tenminste voldoende schaal en bestuurskracht hebben.¹⁸ Door de gemeentelijke herindeling in de provincie ontstaan op korte termijn grotere gemeenten in het aardbevingsgebied. De gemeenten Hoogezand-Sappemeer, Slochteren en Menterwolde fuseren per 1 januari 2018 tot de gemeenten Midden-Groningen. De gemeente Ten Boer zal per 1 januari 2019 worden samengevoegd met Groningen en Haren en wordt de gemeente Groningen eveneens een aardbevingsgemeente. Per 1 januari 2019 zullen Bedum, De Marke, Eemsmond en Winsum de nieuwe gemeente Het Hogeland vormen.¹⁹ De bestuurskracht zal toenemen en dit biedt kansen voor de nieuwe governance. Bovendien zal het aantal deelnemers van de GR dalen in vergelijking tot nu (van 12 - inclusief Groningen - naar vier en op termijn wellicht drie), wat de besluitvorming vereenvoudigt.

¹⁸ Vol Vertrouwen, Collegeakkoord provincie Groningen 2015-2019, SP, CDA, D66, ChristenUnie en GroenLinks, p. 2.

¹⁹ De besluitvorming over de herindelingen is nog niet voor alle gemeenten volledig afgerond. Zie de volgende website voor een overzicht van de stand van zaken: <https://www.provinciegroningen.nl/actueel/dossiers/gemeentelijke-herindeling/stand-van-zaken/>

4. Aanpak en vervolg

Hoe verder? Wat is de verdere aanpak, het vervolg. Graag bespreken

CONCEPT

Bijlage I: Taken en bevoegdheden van de NCG

In het Instellingsbesluit [Nationaal Coördinator Groningen](#) staat dat de NCG werkt onder verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken. In het Instellingsbesluit zijn geen bevoegdheden aan de NCG toegekend, wel zijn de volgende taken toebedeeld:

- a. het jaarlijks doen van een voorstel voor het Programma Aardbevingbestendig en Kansrijk Groningen aan de betrokken ministers;
 - b. het adviseren van de betrokken bestuursorganen over de uitvoering van het Programma Aardbevingbestendig en Kansrijk Groningen, waaronder het doen van voorstellen aan de betrokken bestuursorganen om hun bevoegdheden in te zetten;
 - c. het doen van voorstellen voor de agenda van de betrokken onderraad van de Ministerraad, Gedeputeerde Staten van Groningen of de Colleges van Burgemeester en Wethouders van de betrokken gemeenten en het op verzoek bijstaan van betrokken bestuurders in het parlement, Provinciale Staten van de provincie Groningen respectievelijk de gemeenteraad van de betrokken gemeenten en in andere gremia;
 - d. het coördineren en faciliteren van en het bijdragen aan de uitvoering van het Programma Aardbevingbestendig en Kansrijk Groningen;
 - e. het bewaken van de voortgang van de uitvoering van het Programma Aardbevingbestendig en Kansrijk Groningen en het rapporteren daarover aan de betrokken bestuursorganen;
 - f. het bevorderen en voeren van overleg tussen en met bestuurders;
 - g. het bevorderen van maatschappelijk, politiek en bestuurlijk draagvlak voor het Programma Aardbevingbestendig en Kansrijk Groningen en van maatschappelijke participatie in de uitvoering daarvan en het bijdragen aan herstel van vertrouwen, waarbij de Nationaal Coördinator Groningen de Dialoogtafel betreft;
 - h. het bevorderen van de communicatie over het Programma Aardbevingbestendig en Kansrijk Groningen.
- (art. 2 lid 3 Instellingsbesluit)

In de toelichting bij het Instellingsbesluit is aangegeven dat de NCG een financieel mandaat zal krijgen dat zich uitstrekt tot het apparaatsbudget en het ter beschikking gestelde programmabudget van de Overheidsdienst Groningen.

In het [Besluit mandaat, volmacht en machtiging EZ 2015](#) wordt de NCG aangemerkt als een hoofd van dienst (art. 1). Aan de hoofden van dienst worden volgens art. 7 bepaalde bevoegdheden gemandateerd:²⁰

Aan de hoofden van dienst wordt, ieder voor zich, mandaat, volmacht en machtiging verleend voor aangelegenheden op zijn werkterrein, als bedoeld in de [bijlage](#) van dit besluit, waaronder begrepen de P&O-aangelegenheden van zijn dienst, met uitzondering van aangelegenheden waarvoor mandaat, volmacht en machtiging is verleend aan de secretaris-generaal, de plaatsvervangend secretaris-generaal of aan een ander hoofd van dienst.

In de in art. 7 genoemde bijlage staat het volgende:

XII. De Overheidsdienst Groningen

A. Algemeen

1. De Overheidsdienst Groningen staat onder leiding van de National Coördinator Groningen.
2. De Overheidsdienst Groningen heeft tot taak:
 - a. het jaarlijks doen van een voorstel voor het Programma Aardbevingbestendig en Kansrijk Groningen aan de betrokken ministers;
 - b. het adviseren van de betrokken bestuursorganen over de uitvoering van het Programma Aardbevingbestendig en Kansrijk Groningen, waaronder het doen van voorstellen aan de betrokken bestuursorganen om hun bevoegdheden in te zetten;
 - c. het doen van voorstellen voor de agenda van de betrokken onderraad van de Ministerraad, Gedeputeerde Staten van Groningen of de Colleges van Burgemeester en Wethouders van de betrokken gemeenten en het op verzoek bijstaan van betrokken bestuurders in het parlement, Provinciale Staten van de provincie Groningen respectievelijk de gemeenteraad van de betrokken gemeenten en in andere gremia;
 - d. het coördineren en faciliteren van en het bijdragen aan de uitvoering van het Programma Aardbevingbestendig en Kansrijk Groningen;
 - e. het bewaken van de voortgang van de uitvoering van het Programma Aardbevingbestendig en Kansrijk Groningen en het rapporteren daarover aan de betrokken bestuursorganen;
 - f. het bevorderen en voeren van overleg tussen en met bestuurders;
 - g. het bevorderen van maatschappelijk, politiek en bestuurlijk draagvlak voor het Programma Aardbevingbestendig en Kansrijk Groningen en van maatschappelijke participatie in de uitvoering

²⁰ NB: zie ook de aan art. 7 voorafgaande artikelen waarin uitzonderingen worden gemaakt op het mandaat.

daarvan en het bijdragen aan herstel van vertrouwen, waarbij de Nationaal Coördinator Groningen de Dialoogtafel betreft;

h. het bevorderen van de communicatie over het Programma Aardbevingbestendig en Kansrijk Groningen.

3. De Overheidsdienst Groningen bestaat uit:

a. de directie Groningen;

b. de directie Den Haag.

B. De directie Groningen

1. De directie Groningen staat onder leiding van een directeur.

2. De directie Groningen heeft tot taak:

a. het zorg dragen voor een samenhangend voorstel voor het Programma Aardbevingbestendig en Kansrijk Groningen, zowel inhoudelijk als procesmatig;

b. het aansturen van kennisontwikkeling en het faciliteren van gebiedsteams met kennis en methoden;

c. het vaststellen van kaders en het stroomlijnen, ontwikkelen en het initiëren van aanpassingen van procedures en regelingen voor de uitvoering van het Programma Aardbevingbestendig en Kansrijk Groningen;

d. het uitvoeren van voorwaardenscheppende projecten op regionaal niveau;

e. het faciliteren van het beslechten van geschillen die ten gevolge van aardbevingen in Groningen zijn ontstaan;

f. het faciliteren van het inbrengen van ruimtelijke kwaliteit in de gebiedsteams en de uitvoering.

C. De directie Den Haag

1. De directie Den Haag staat onder leiding van een directeur.

2. De directie Den Haag heeft tot taak:

a. de beleidsmatige coördinatie van Rijksinbreng in het Programma Aardbevingbestendig en Kansrijk Groningen;

b. het vanuit het rijksbeleid faciliteren van (beleids)uitvoering van het jaarlijks Programma Aardbevingbestendig en Kansrijk Groningen waaronder het oplossen van knelpunten en dilemma's gerelateerd aan of door middel van rijksbeleid of -instrumenten;

c. de politiek-bestuurlijke advisering van de betrokken ministers inclusief de coördinerende Minister van Economische Zaken bij het Programma Aardbevingbestendig en Kansrijk Groningen;

d. het zorg dragen voor financiële regelingen en de inzet van middelen voor de bekostiging van het jaarlijkse integrale Programma Aardbevingbestendig en Kansrijk Groningen;

e. de beleidsmatige coördinatie van (juridische) vragen, waar nodig het laten opstellen of aanpassen van rijksbrede kaders en het adviseren over het toepassen van bestaande rijksbrede kaders.

Er is ook een [Besluit ondermandaat, volmacht en machtiging voor de Overheidsdienst Groningen van het Ministerie van Economische Zaken 2015](#) waarin de NCG bevoegdheden heeft ondergemandateerd.