



## Governance gaswinning - een voorstel

Concept d.d. 29 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 governance<sup>1</sup> noodzakelijk is, en daaraan twee voorwaarden verbonden: er is niet langer een verbinding met de NAM en de zeggenschap wordt zoveel mogelijk regionaal verankerd. De motie van de staten staat niet op zichzelf. Vanuit verschillende hoeken is reeds aangegeven dat de huidige governance moet worden aangepast.<sup>2</sup>

Hierna wordt allereerst de huidige situatie met de daarbij behorende knelpunten geschetst. Vervolgens worden uitgangspunten voor de toekomstige situatie geschetst en wordt een 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: de NAM, Maatschap Groningen, GasTerra en EBN. De afspraken tussen deze partijen, het 'Gasgebouw' zijn in 1962 vastgelegd in een overeenkomst.<sup>3</sup>

##### Partijen Gasgebouw

- NAM: Sinds 1947 werken Shell en ExxonMobil samen in de NAM voor de winning van olie en aardgas. De 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.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Bij governance in het gaswinningsdossier gaat het over het bestuur en de organisatie van activiteiten nodig om de gevolgen van de aardgaswinning te bestrijden.

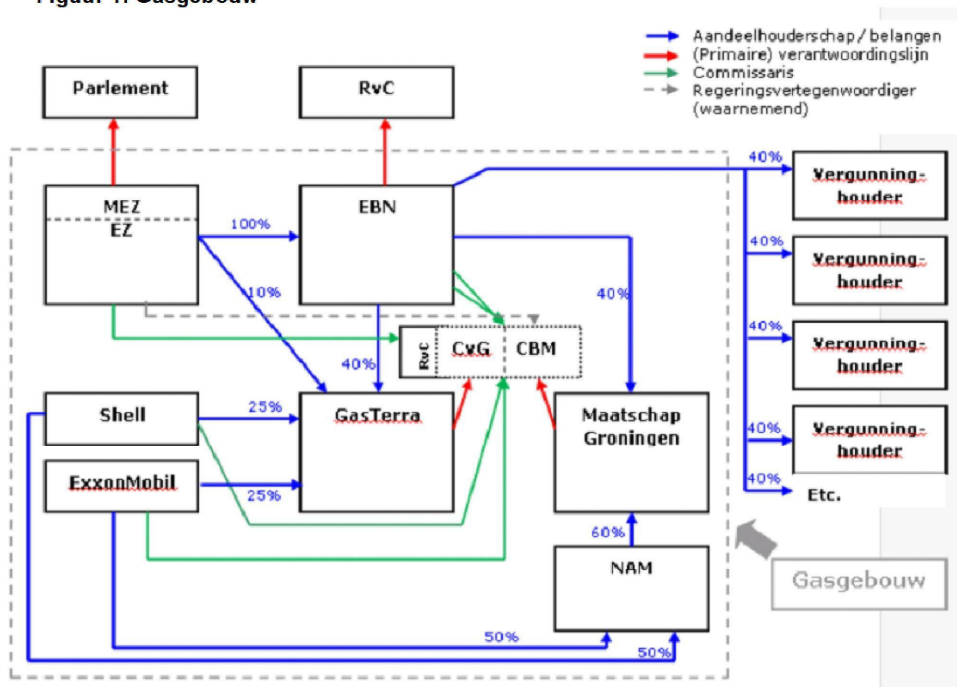
<sup>2</sup> Denk aan: OVV, RUG, 5.1.2e, voorstel van 5.1.2e Bleker, etc.

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

<sup>4</sup> 5.1.2e 5.1.2e 5.1.2e 5.1.2e Onderzoek toekomst governance gasgebouw, Den Haag: ABDTOPconsult 2014, p. 1.

<sup>5</sup> 5.1.2e 5.1.2e 5.1.2e 5.1.2e Onderzoek toekomst governance gasgebouw, Den Haag: ABDTOPconsult 2014, p. 14.

Figuur 1: Gasgebouw



RvC = Raad van Commissarissen, CvG = College van Gedelegeerd commissarissen, CBM = College van Beheer Maatschap. In het CvG en CBM zitten dezelfde personen: een vertegenwoordiger van elk van beide oliemaatschappijen, twee vertegenwoordigers namens EBN en een vertegenwoordiger namens de Staat.

## 2.2. Overige bij het gaswinningsdossier betrokken partijen

Zoals blijkt uit de vorige paragraaf speelt het ministerie van EZ een centrale rol in het huidige Gasgebouw. Dit ministerie gaat ook over het schadeherstel en de versterking. De minister van EZ heeft in 2015 besloten tot instelling van de Nationaal Coördinator Groningen en de Overheidsdienst Groningen.<sup>6</sup> Volgens het instellingsbesluit is de NCG onder verantwoordelijkheid van de Minister van EZ belast met het bevorderen van de totstandkoming en uitvoering van het Programma Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen. De NCG heeft de leiding over de Overheidsdienst Groningen, die ressorteert onder de Minister van EZ. Zie bijlage I voor een overzicht van de aan de NCG toebedeelde taken.

Overigens lijkt de NCG er vanuit te gaan dat geen sprake is van onderscheid tussen de NCG en de Overheidsdienst. In het Meerjarenprogramma 2017-2021 is namelijk aangegeven dat niet langer over de Overheidsdienst Groningen wordt gesproken, maar over de NCG.<sup>7</sup> Voorgaande blijkt echter niet uit het Instellingsbesluit en evenmin uit de Governancenotitie die is opgesteld bij de instelling van de Overheidsdienst en de NCG.<sup>8</sup> De notitie, die bij het actuele en eveneens bij het voorgaande meerjarenprogramma, is gevoegd is op onderdelen onjuist. 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. Op andere onderdelen is de Governancenotitie verouderd. Zo wordt bijvoorbeeld nog gesproken over de Dialogotafel, terwijl die in 2015 is opgeheven.

De 12 aardbevingsgemeenten<sup>9</sup> (B&W en raden) en de provincie (PS en GS) spelen uiteraard ook een rol bij de gaswinning. Naast de reeds genoemde partijen zijn in ieder geval ook de volgende partijen betrokken bij het gaswinningsdossier: Centrum voor Veilig Wonen (CVW), Staatstoezicht op de Mijnen

<sup>6</sup> Stc. 2015/12511, Besluit van de Minister van Economische Zaken van 1 mei 2015, nr. WJZ/15057631, tot instelling van de Nationaal Coördinator [5.1.2e](#) en de Overheidsdienst Groningen (Instellingsbesluit Nationaal Coördinator [5.1.2e](#)).

<sup>7</sup> Meerjarenprogramma Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen 2017-2021, p. 22.

<sup>8</sup> <https://www.naatiacoordinatorgroningen.nl/over-ons/documenten/beleidsnotas/2015/december/16/bijlage-3-governance-programma>

<sup>9</sup> Gemeenten Appingedam, Bedum, Delfzijl, De Marne, Eemsmond, Hoogezand-Sappemeer, Loppersum, Menterwolde, Slochteren, Ten Boer, Winsum en Groningen.

(SodM), Commissie bodemdaling, Commissie bijzondere situaties, Onafhankelijke raadsman, Arbiters, Groninger Bodembeweging, Groninger Gasberaad en het nog in te stellen Instituut Mijnbouwschade (eerder de Onafhankelijke Commissie Schade genoemd). Hieronder wordt per genoemde partij een korte toelichting gegeven.

#### **Centrum voor Veilig Wonen**

Het Centrum Veilig Wonen (CVW) is in januari 2015 opgericht en houdt zich in opdracht van de NAM bezig met de afhandeling van schadeclaims. In 2016 is CVW gestart met de uitvoering van inspecties van woningen en gebouwen in de prioritair gebieden. Wanneer na de inspectie is geconstateerd dat versterkingsmaatregelen noodzakelijk zijn of een kwetsbaar element moet worden aangepakt, wordt een plan van aanpak opgesteld. De aandeelhouders van CVW zijn Arcadis (55%) en CED (45%).<sup>10</sup>

#### **Staattoezicht op de Mijnen**

Staattoezicht op de Mijnen (SodM) is de onafhankelijk toezichthouder op de delfstoffen- en energiewinning in Nederland. De taken van SodM zijn onder andere vastgelegd in de Mijnbouwwet en de Gaswet.<sup>11</sup>

#### **Commissie bodemdaling**

De Commissie Bodemdaling bestaat sinds 1983. De Commissie functioneert op basis van twee, identieke overeenkomsten: een overeenkomst tussen de NAM en het Rijk (Rijkswaterstaat) en een overeenkomst tussen de NAM en de provincie Groningen (mede namens waterschappen). Op basis van de overeenkomsten is de NAM gehouden schade door bodemdaling als gevolg van gaswinning te vergoeden. De Commissie bestaat uit twaalf leden, waarvan zes worden benoemd door de NAM en zes door het Rijk en de provincie Groningen. De leden die door de NAM zijn benoemd, mogen op dat moment niet werkzaam zijn voor de NAM.<sup>12</sup>

#### **Commissie bijzondere situaties**

Bij bijzondere, individuele situaties waarbij naast de aardbevingsproblemen andere problematiek aan de orde is, kan een beroep worden gedaan op de Regeling Bijzondere Situaties (ook wel: Vangnet Bijzondere Situaties).

De regeling kan van toepassing zijn voor mensen die:

1. schade door aardbevingen hebben ondervonden en;
2. een aantoonbaar medisch/psychisch/sociaal probleem hebben en snel geholpen moeten worden aan andere huisvesting, en;
3. door persoonlijke omstandigheden – zoals inkomensverlies en het niet kunnen verkopen van hun huis – op korte termijn in ernstige financiële problemen komen/failliet dreigen te gaan.

De Commissie Bijzondere Situaties is verantwoordelijk voor de uitvoering van deze regeling. Deze commissie beoordeelt de aanvragen en besluit welke extra hulp kan worden geboden. Dit kan variëren van het inschakelen van praktische hulp tot het toekennen van een financiële vergoeding. De commissie is ingesteld door de minister van EZ. De NAM heeft voor de uitvoering van de regeling 15 miljoen euro beschikbaar gesteld.<sup>13</sup>

#### **Onafhankelijke raadsman**

Bij de Onafhankelijke Raadsman kunnen klachten worden ingediend over de afhandeling van een schadeclaim door de NAM of CVW. Ook klachten over bouwkundige versterking kunnen bij de raadsman worden gemeld.

**5.1.2e** is in april 2013 als Onafhankelijke Raadsman benoemd door de minister van EZ in april 2013.<sup>14</sup>

#### **Arbiters bodembeweging**

De Arbiters bodembeweging (voorheen: aardbevingsschade) kan worden ingeschakeld als na de eerste inspectie en de contra-expertise nog geen overeenstemming is over het herstel van de schade. De Arbiters doet een uitspraak waar CVW en de NAM zich in beginsel aan verbinden. Als de eigenaar na taxatie, contraexpertise en oordeel van de Arbiters het niet eens is met het eindoordeel dan kan de zaak door de eigenaar worden voorgelegd aan de rechter. Alle arbiters zijn oud-rechter en zijn benoemd door de minister van Economische Zaken op voordracht van de voorzitter van de Raad voor de Rechtspraak.<sup>15</sup>

#### **Groninger Bodem Beweging**

De Groninger Bodem Beweging (GBB) is opgericht op 6 november 2009 met als doel het opkomen voor de belangen van leden die schade ondervinden (financieel en/of emotioneel) ontstaan door de directe en indirecte gevolgen van de gaswinning in het Groninger gasveld. Sinds de oprichting is de GBB zich naast de schadeafhandeling meer gaan richten op de veiligheid van de inwoners en is de doelgroep uitgebreid van mensen met daadwerkelijke schade, naar alle Groningers. De GBB bestaat uit een bestuur van zeven leden en

<sup>10</sup> [www.centrumveiligwonen.nl](http://www.centrumveiligwonen.nl).

<sup>11</sup> [www.sodm.nl](http://www.sodm.nl).

<sup>12</sup> [www.commissiebodemdaling.nl](http://www.commissiebodemdaling.nl).

<sup>13</sup> [www.vangnetbijzondersituaties.nl](http://www.vangnetbijzondersituaties.nl).

<sup>14</sup> [www.onafhankelijkeraadman.nl](http://www.onafhankelijkeraadman.nl).

<sup>15</sup> [www.arbiterbodembeweging.nl](http://www.arbiterbodembeweging.nl).

<sup>16</sup> [www.groninger-bodem-beweging.nl](http://www.groninger-bodem-beweging.nl).

kent een klankbordgroep en leden.<sup>16</sup>

#### **Groninger Gasberaad**

Het Groninger Gasberaad is de samenwerking van een aantal maatschappelijke organisaties in het aardbevingsgebied. Het doel van het gasberaad is ervoor zorgen dat bij het opstellen en uitvoeren van het Meerjarenprogramma van de Nationaal Coördinator **5.1.2e** (NCG) de betrokkenheid van de bewoners en organisaties maximaal is. Dat mensen en organisaties zoveel mogelijk ontlast worden en dat het gebied zijn unieke karakter en identiteit behoudt.<sup>17</sup>

#### **Erfgoedloket en Erfgoedadviesteam**

De provincie Groningen heeft aan **5.1.2e** subsidie verstrekt om een Erfgoedloket en Erfgoedadviesteam in te richten. Het budget (621.000 euro) is verstrekt door de NCG. Bij het loket en team kunnen eigenaren en overheden terecht voor kennis en deskundigheid in relatie tot schadeherstel en versterking.<sup>18</sup>

#### **Instituut Mijnbouwschade**

Op 31 maart 2017 kondigde de NAM aan uit het proces van schadeafhandeling te stappen. De NCG, de aardbevingsgemeenten, de provincie, het Rijk, de GBB en het Gasberaad werken sindsdien aan nieuw schadeprotocol. De schades die sindsdien zijn opgenomen, zijn nog niet beoordeeld. Het nog op te richten Instituut Mijnbouwschade gaat daar uitspraak over doen.<sup>19</sup> Hoe het IM georganiseerd wordt, is nog onduidelijk. De NCG heeft eerder aangegeven dat de eerste benoeming plaatsvindt door de minister van EZ, waarna IM zelf benoemingen kan regelen. Het IM zou volgende de NCG onder leiding komen van een secretaris/directeur, die door het IM wordt benoemd. De NCG zou zorg moeten dragen voor de bemensing van het secretariaat.<sup>20</sup> Het Gasberaad en de GBB vinden dat de minister van EZ niet verantwoordelijk zou moeten zijn voor de benoeming van het IM.<sup>21</sup>

De volgende figuur illustreert de complexiteit van de organisatiestructuur van de schadeafhandeling.<sup>22</sup>

**Figuur 2: Governance schadeafhandeling**

<sup>17</sup> [www.gasberaad.nl](http://www.gasberaad.nl).

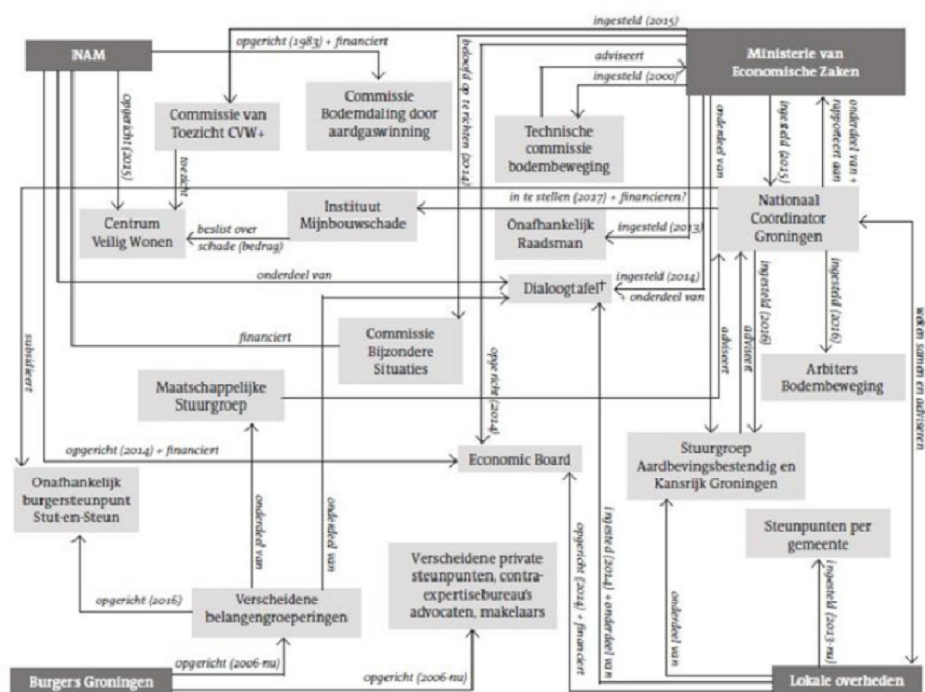
<sup>18</sup> [https://www.provinciegroningen.nl/actueel/nieuws/nieuwsbericht/\\_nieuws/toon/Item/11bau-krijgt-subsidie-voor-erfgoedloket-en-adviesteam-in-aardbevingsgebied/](https://www.provinciegroningen.nl/actueel/nieuws/nieuwsbericht/_nieuws/toon/Item/11bau-krijgt-subsidie-voor-erfgoedloket-en-adviesteam-in-aardbevingsgebied/)

<sup>19</sup> <https://www.nationaalcoördinatorgroningen.nl/themas/s/schadeopname>

<sup>20</sup> <http://www.rtvnoord.nl/nieuws/180857/Schadefonds-laait-nog-zeker-een-jaar-op-zich-wachten>.

<sup>21</sup> <http://www.rtvnoord.nl/nieuws/181384/Aardbevingsnieuws-juli-2017-Waar-is-het-schadeprotocol>.

<sup>22</sup> De figuur is afkomstig uit: **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.



Uit bovenstaande figuur blijkt de onoverzichtelijkheid van de organisatiestructuur en dan betreft dit nog alleen de governance van de *schadeafhandeling*.

### 2.3. Organisatie regio

#### *Maatschappelijke en bestuurlijke stuurgroep*

De NCG wordt bij de uitvoering van de in het Instellingsbesluit genoemde taken geadviseerd door een maatschappelijke en bestuurlijke stuurgroep. De advisering betreft de uitvoering van het meerjarenprogramma en de eventuele noodzakelijke actualisatie hiervan. Het overleg is zodanig ingericht dat het maatschappelijke overleg vooraf gaat aan het bestuurlijke overleg, zodat in de bestuurlijke stuurgroep de maatschappelijke inbreng bekend is en bij de afwegingen wordt betrokken.<sup>23</sup>

De maatschappelijke stuurgroep bestaat uit vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en bewoners. Dit zijn vertegenwoordigers van de Groninger Bodem Beweging (GBB) en vertegenwoordigers van meerdere organisaties, die zich verenigd hebben in het Gasberaad. Dit zijn de volgende organisaties: Groninger Dorpen, Libau/Monumentenwacht, Wierden en Borgen, LTO Noord, Samenwerking MijnbouwSchade Groningen, Samenwerkende Bedrijven Eemsdelta en Eemsdelta Green, VNO-NCW/MKB Noord, FNV, CNV, Natuur en Milieufederatie Groningen en per 1 januari 2017 de Woonbond. De samenstelling van de maatschappelijke stuurgroep kan worden aangepast dan wel uitgebreid.<sup>24</sup> De bestuurlijke stuurgroep bestaat uit de 'opdrachtgevers' van de NCG: de 12 burgemeesters, de verantwoordelijke gedeputeerde van de provincie en een vertegenwoordiger van het Rijk.<sup>25</sup>

#### *Andere stuurgroepen*

Naast de maatschappelijke en bestuurlijke stuurgroep worden in het Meerjarenprogramma meer stuurgroepen onderscheiden. Genoemd worden **lokale stuurgroepen** met een projectorganisatie waarin gemeente en NCG samenwerken en, afhankelijk van de lokale situatie, CVW en de woningcorporaties participeren.<sup>26</sup> Daarnaast is er een **Stuurgroep Industrie**, ook wel Industrietafel

<sup>23</sup> Meerjarenprogramma Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen 2017-2021, p. 131.

<sup>24</sup> Idem, p. 131.

<sup>25</sup> Meerjarenprogramma Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen 2017-2021, p. 132.

<sup>26</sup> Idem, p. 42.

genoemd, die bestaat uit bedrijven, ministeries, gemeenten, de Omgevingsdienst Groningen, de Veiligheidsregio Groningen, de provincie Groningen en NAM, onder voorzitterschap van de NCG. De stuurgroep bespreekt de voortgang en aanpak van de onderzoeken over mogelijke risico's bij de chemische industrie en buisleidingen, beslist over de aanpak of adviseert over de normering. De stuurgroep wordt voorbereid door de werkgroep industrie onder leiding van de burgemeester van Delfzijl. Ook is er een **Stuurgroep Zorg** ingesteld die zich bezig houdt met het opstellen van een zorgvisie in relatie tot de versterkingsoperatie.<sup>27</sup> Deze stuurgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de verschillende zorgsectoren, gebouw eigenaren, gemeenten, Menzis en het ministerie van VWS. Verder is op basis van het Erfgoedprogramma een tijdelijke **Stuurgroep Erfgoed** ingesteld die tot doel heeft om samen met de bestuurlijke partners, provincie, NCG, de gemeenten en het ministerie van OCW te komen tot een programmatische aanpak.<sup>28</sup> Ook is er een **Bestuurlijk overleg Regionale Economie** (voorheen stuurgroep Regionale Economie) dat zich richt op de regionale, economische ontwikkeling.<sup>29</sup> Ook is er een stuurgroep leefbaarheid.<sup>30</sup> Vervolgens is er een **Stuurgroep VTH Drieslag**. Deze projectorganisatie is ingericht door de tien gemeenten in het aardbevingsgebied, de provincie en NCG om de VTH-taken (vergunningverlening, toezicht, handhaving) zo effectief en efficiënt mogelijk uit te voeren met als doel het stimuleren van een adequaat niveau van gemeentelijke handhaving op de norm voor aardbevingsbestendigheid en de staat van de (gebouwde) omgeving.<sup>31</sup>

*AB en DB Regio*

<< pm: in openbare stukken kan ik hierover niets vinden. Graag nadere info hierover. Kunnen jullie mij voeden? Ook voor wat betreft een figuur? >>

De regionale overheden en maatschappelijke belangenbehartigers hebben zich georganiseerd volgens de onderstaande structuur.

**Figuur 3: Organisatie regio**

<sup>27</sup> Idem, p. 80.

<sup>28</sup> Idem, p. 84.

<sup>29</sup> Idem, p. 97.

<sup>30</sup> Idem, p. 102.

<sup>31</sup> Idem, p. 116 en 117.

## 2.4. 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 evenwicht in behartiging relevante belangen;
- Onvoldoende integraliteit;
- Teveel bestuurlijke drukte en gebrekkige transparantie;
- Onvoldoende resultaat;
- Onvoldoende gericht op herstel van vertrouwen.

Hierna worden deze knelpunten kort toegelicht.

### *Onvoldoende regionale zeggenschap*

De bepalende invloed in het gaswinningsdossier ligt op dit moment met name bij de minister van EZ. De minister van EZ gaat over de gaswinning en de NCG wordt aangestuurd door de minister van EZ. De NCG is noch formeel noch materieel – zoals door sommigen ten onrechte wel wordt gedacht – 'van ons allemaal'. Dat blijkt in ieder geval uit de inhoudelijke en financiële kaders (door EZ en NAM bepaald), waarbinnen de regionale inspraak vorm moet krijgen. In het Instellingsbesluit is expliciet aangegeven dat het meerjarenprogramma wordt vastgesteld door de betrokken ministers (art. 3 lid 3 onder a). Wie dat zijn, is niet aangegeven in het Instellingsbesluit. In het Instellingsbesluit is op geen enkele wijze voorzien in bevoegdheden voor het provinciebestuur dan wel gemeentebesturen bij de totstandkoming van het programma en de aansturing van de NCG. Er is sprake van onvoldoende greep van de regio op het schade- en versterkingsproces. De informatievoorziening daarover is inconsistent, onvolledig en asymmetrisch. De gaswinning zorgt in ons gebied 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 evenwicht in behartiging relevante belangen*

De Onderzoeksraad voor Veiligheid concludeerde in 2015 dat de veiligheid van burgers tot 2013 niet van invloed was op de besluitvorming over de exploitatie van het Groningenveld.<sup>32</sup> 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 het belang van de leveringszekerheid van het gas en het optimaliseren van de opbrengsten, is de minister van EZ zowel onderdeel van de exploitatie als hoeder van de andere in het geding zijnde belangen.<sup>33</sup> Naast de minister van EZ zouden volgens de Onderzoeksraad andere ministers 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 ministers eerder in het traject worden betrokken.<sup>34</sup>

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

Bij het proces van schadeafhandeling speelt de NAM een wezenlijke rol. De NAM heeft dit voorjaar (2017) aangegeven zich uit het systeem van schadeafhandeling terug te trekken. In een nieuw schadeprotocol wordt dit uitgewerkt voor meldingen 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 zouden dan worden beoordeeld door een nog op te richten Instituut Mijnbouwschade (zie par. 2.2).

<sup>32</sup> 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.

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Aardbevingsrisico's in Groningen. Stand van zaken opvolging aanbevelingen*, Den Haag: OVV 2017, p. 7-8.

Zolang er geen wettelijke basis is voor het nieuwe schade-instituut moet gewerkt worden op basis van een arbitrageovereenkomst, waarmee de NAM moet instemmen. De NAM bepaalt nu dus nog steeds mede de spelregels.<sup>35</sup> De afhankelijkheid van NAM en CVW in de huidige uitvoeringspraktijk leidt ook overigens tot ongewenste effecten. Er is sprake van een eenzijdig bepaalde en primair financieel geïnspireerde restrictieve interpretatie van het causaliteitsbeginsel.

- financiële kaders
- diverse normeringen
- tempo-fasering-prioritering

#### *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. Een vastgestelde en gedeelde gebiedsvisie en - programma in samenhang met de versterkingsopgave ontbreken. Dit terwijl de ruimtelijke, stedenbouwkundige en sociale opgaven vragen om een 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 demografische, economische en energietransitie, is onduidelijk.

#### *Teveel bestuurlijke drukte en gebrekkige transparantie*

Uit de hiervoor opgenomen figuren blijkt dat de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het aardbevingsdossier onoverzichtelijk is. De centrale rol voor de minister van EZ en de grote betrokkenheid van de NAM in het proces van schadeafhandeling zorgen eveneens voor knelpunten. Bovendien staat het onderlinge vertrouwen tussen de publieke lichamen zwaar onder druk. De NCG is 'niet van ons' en heeft zich ontwikkeld tot een autonome bureaucratie. De minister van EZ doet te weinig en te laat en daar waar de oplossingen van de gaswinningsproblematiek een Rijksbrede verantwoordelijkheid zou moeten zijn, is dat niet het geval.

#### *Onvoldoende resultaat*

Voorgaande knelpunten leiden ertoe dat de uitvoering van het meerjarenprogramma tot nu toe kwantitatief en kwalitatief ver onder de maat blijft. Bijlage II geeft een overzicht van de geplande en gerealiseerde resultaten. Samengevat blijkt dat:

- << aanvulling op basis van stuk 5.1.2e >>

#### *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.<sup>36</sup> 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. Volgens hem zijn zeven elementen van invloed op de problemen rond communicatie: 1) te veel dossiers per contactpersoon; 2) personele wijzigingen binnen CVW en NCG; 3) hokjesdenken binnen en tussen organisaties; 4) overheveling van taken en bevoegdheden naar andere organisaties; 5) onduidelijkheid over de aanpak; 6) verlamming onder werknemers en hele organisaties vanwege deze onduidelijkheid; 7) er is een Gordiaanse gasknoop ontstaan van verschillende partijen en belanghebbenden.<sup>37</sup> Met het uitblijven van voldoende erkenning van de ontstane materiële en immateriële schade respectievelijk tendentieuze kwalificaties door nationale gezagsdragers is een sfeer van wantrouwen ontstaan.<sup>38</sup> Veel problemen bij de

<sup>35</sup> Zie ook: <http://www.dvhn.nl/groningen/NAM-speelt-nog-steeds-grote-rol-22474787.html>

<sup>36</sup> <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2017/een-fundament-met-scheuren-stop-met-bouwen-op-wantrouwen-en-neem-groningers-serieus>.

<sup>37</sup> Onafhankelijke Raadsman, *Halfjaarrapportage 2017*, Loppersum: september 2017, p. 2

<sup>38</sup> Zo noemde minister 5.1.2e de aardbevingen in 2014 nog een 'fact of life' (<https://www.nu.nl/politiek/3899371/kamp-wilde-aardbevingen-groningen-niet-relativeren.html>) en besprak VVD-kamerlid 5.1.2e de tactiek in de trein (<https://www.trouw.nl/home/kamerlid-leegte-doet-stap-terug-na-belblunder-in-de-trein~a756fb7a/>)



schadeafhandeling worden veroorzaakt door het privaatrechtelijke kader dat van toepassing is. De aanpak van de NAM en de overheid met betrekking tot de schadeafhandeling is vooral gebaseerd op het aansprakelijkheidsrecht. Er is sprake van 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 en veel tijd en dus geduld vraagt, terwijl het vrijwel onmogelijk is een rechtsbijstandsverzekering af te sluiten en de NAM (Shell) een krachtige tegenspeler is. Intussen zijn de kosten van onderzoek, experts en procedures disproportioneel groot.<sup>39</sup>

Het voorgaande draagt niet bij aan het herstel van het vertrouwen.

### 3. Voorstel voor een nieuwe governance

#### 3.1. Kernvraag

Het is tijd voor een nieuwe governance. De uitgangspunten voor een aangepaste organisatie en bestuur zijn:

- Regionale zeggenschap: de regio krijgt greep op de situatie in Groningen: het provinciebestuur en de gemeentebesturen van de 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 en de belangen van veiligheid en volksgezondheid moeten een wezenlijke plek krijgen in het governancemodel.
- Efficiënt en effectief: van belang is dat een nieuwe governance niet lang 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 en integraliteit en die is gericht op herstel van vertrouwen?***

#### 3.2. Verschillende mogelijkheden voor een nieuwe governance

In verschillende onderzoeksrapporten zijn suggesties gedaan voor een aangepaste dan wel nieuwe organisatiestructuur.<sup>40</sup> 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 Kamp 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.<sup>41</sup>

##### *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.<sup>42</sup> Daarnaast geeft de OVV aan dat de overheid de schadeafhandeling in

<sup>39</sup> Kwartaalrapportage april-juni 2017 NCG, p. 44 en <https://www.volkskrant.nl/binnenland/90-procent-schadevergoedingen-groningen-gaat-naar-experts~a4403888/>.

<sup>40</sup> Denk aan de Onderzoeksraad voor Veiligheid, onderzoekers van de RUG, voorstel Bleker.

<sup>41</sup> TK 2016-2017, 33529, nr. 353, brief van 15 juni 2017.

<sup>42</sup> Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Aardbevingsrisico's in Groningen. Stand van zaken opvolging aanbevelingen*, Den Haag: OVV 2017.

eigen hand dient te nemen, zoals eerder is gebeurd in het Project Geluidisolatie Schiphol. 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 voor, 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 was bepaald bij wet.

### *III. Zelfstandig bestuursorgaan (zbo)*

Een zbo voert een overheidstaak uit en wordt bij wettelijke regeling ingesteld. Een zbo is als publiekrechtelijke organisatie via het recht van benoeming, schorsing en ontslag verbonden met een minister en is onderdeel van de Rijksoverheid, maar niet van een ministerie. Zbo's zijn zelfstandig, maar de minister heeft wel zeggenschap over de zbo. De minister heeft volgens de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen een algemene aanwijzingsbevoegdheid in de richting van zbo's. De uitvoering is met de oprichting van een zbo op afstand gezet en daarmee ook de ministeriële verantwoordelijkheid.

### *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 (al snel een paar jaar) 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.<sup>43</sup> 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.<sup>44</sup> Ook om die reden ligt het niet voor de hand een privaatrechtelijke rechtspersoon in het leven te roepen.

Gelet op de grote omvang van de problematiek, de knelpunten die nu ervaren worden en de enorme urgentie (langer wachten is geen optie, er moet nu vooruitgang geboekt worden) is alleen het aangaan van een GR een reële optie. Met het oprichten van een GR kunnen op korte termijn stappen worden gezet. Op de GR 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**

<sup>43</sup> Zie bijvoorbeeld de Nota verbonden partijen van de provincie Groningen (2016).

<sup>44</sup> 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.

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 de minister van EZ, is in de nieuwe structuur sprake van een uitvoeringsorganisatie die wordt aangestuurd door de GR, dus door de regio en het rijk. De werkzaamheden die het CVW nu verricht, worden geïncorporeerd in de uitvoeringsorganisatie en komen daarmee onder de aansturing van de GR.

Het Rijk wordt om verschillende redenen deelnemer van de GR. Allereerst heeft het Rijk een grote rol en verantwoordelijkheid in het gaswinningsdossier. Het ministerie van EZ besluit over de exploratie en exploitatie van het Groningse gas. Vervolgens is het de bedoeling een Groningenfonds op te richten, dat uitgaat van een stevige, maar met de gemeenten en provincie gedeelde, Rijksverantwoordelijkheid voor de financiën. Gelet op het unieke karakter van de GR en het fonds dat de GR beheert, past directe betrokkenheid van het Rijk. Ten slotte is van belang dat het Rijk met de NAM afspraken moet maken over de verantwoordelijkheid voor schadevergoeding. Er is sprake van voorfinanciering door het Rijk en het Rijk verhaalt de kosten vervolgens op de NAM. Een en ander hangt samen met de medeverantwoordelijkheid van het Rijk voor de exploitatie en winning van het gas. Van belang is dat de invloed van het Rijk in de GR niet overheersend wordt en het bestuur van de GR overwegend uit regionale vertegenwoordigers bestaat.

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 het dagelijks en het algemeen bestuur van de GR. Het AB bestaat naast de voorzitter uit vertegenwoordigers van Gedeputeerde Staten, de colleges van B&W en van het Rijk; het Dagelijks Bestuur is onderdeel van het Algemeen Bestuur. Het Dagelijks bestuur bestaat naast de voorzitter uit twee rijksvertegenwoordigers (op minimaal DG niveau) van twee verschillende departementen, waarbij in ieder geval BZK-Wonen hoort, 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 van de 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 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. Samengevat worden drie sporen onderscheiden:

1. Schadeherstel: de NAM is wettelijk aansprakelijk om schade als gevolg van gaswinning te vergoeden.<sup>45</sup> Verzoeken om een schadevergoeding moeten zo snel en adequaat mogelijk worden behandeld.
2. Versterking: op grond van de Mijnbouwwet moet de NAM alle maatregelen nemen die redelijkerwijs van haar gevergd kunnen worden om te voorkomen dat schade door bodembeweging wordt veroorzaakt en de veiligheid wordt geschaad. Naast schadeherstel is daarom sprake van preventieve versterking.
3. Regionale ontwikkeling op de volgende terreinen:
  - a. leefbaarheid;
  - b. economie en werkgelegenheid;
  - c. energietransitie.

De GR heeft de taak van beleidsvoorbereiding en uitvoering op de hiervoor genoemde terreinen. De bevoegdheid tot beleidsbepaling blijft waar die nu ook rust, bij Provinciale Staten en Gemeenteraden. Provinciale Staten stellen een regionale ontwikkelingsvisie voor het aardbevingsgebied vast. Gemeenten kunnen daarop een zienswijze indienen. 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

<sup>45</sup> Art. 6:177 Burgerlijk Wetboek. Zie ook art. 6:177a BW (bewijsvermoeden).

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.

Door de verschillende overheden, de deelnemers van de GR, wordt een Groningenfonds gevormd. De middelen van dit fonds worden gebruikt voor de maatregelen voor de sporen schadeherstel, versterking en regionale ontwikkeling. Ook worden de apparaatskosten van de uitvoeringsorganisatie van de GR en de betrokken overheden bekostigd vanuit dit fonds. Binnen het fonds worden verschillende modules onderscheiden (module per spoor en daarnaast apparaatskosten), maar van belang is dat niet altijd een duidelijk onderscheid kan worden gemaakt tussen de drie hiervoor genoemde sporen. Flexibiliteit bij de inzet van de middelen is derhalve vereist.

<sup>46</sup>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'.

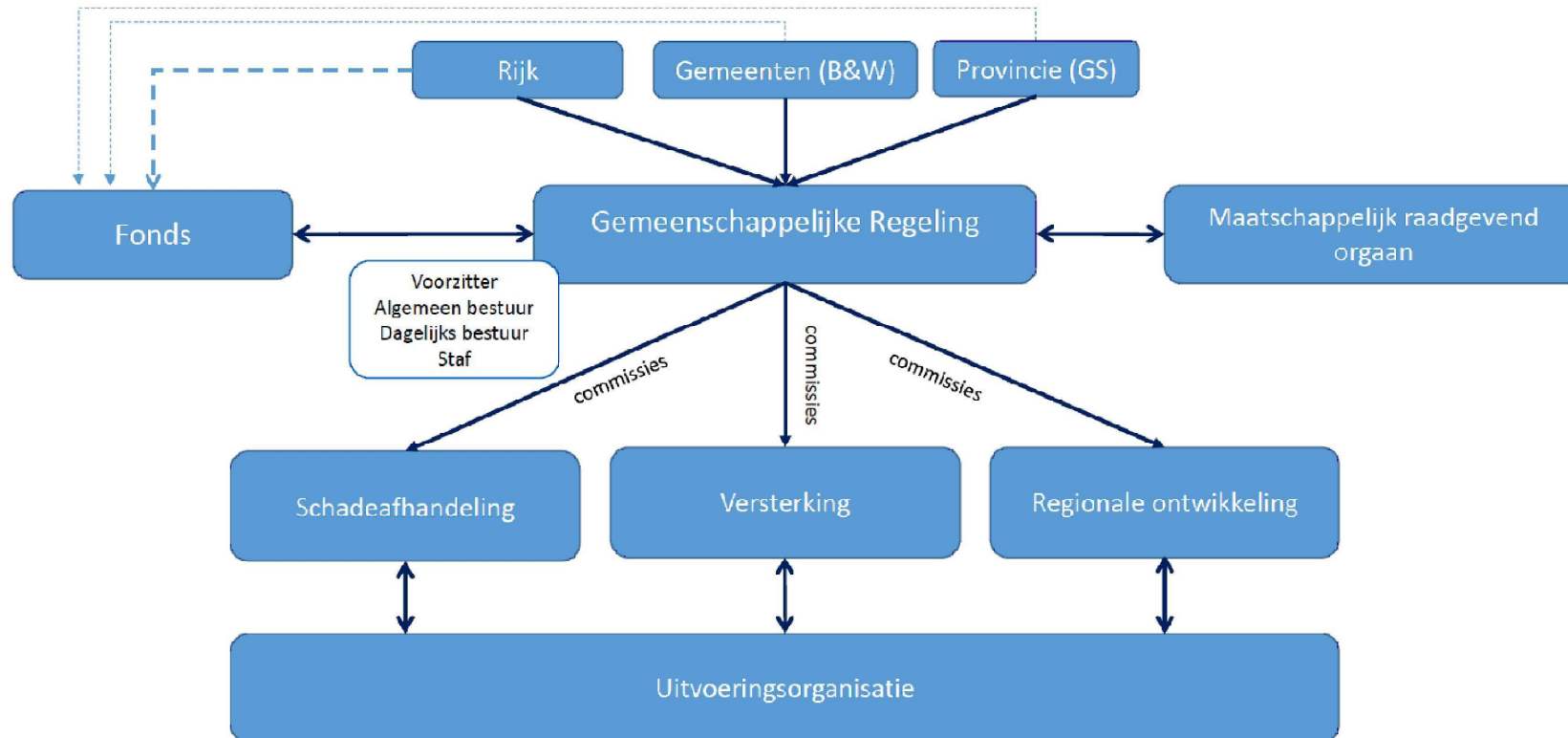
Daarmee wordt ook voorzien in de eventuele meerkosten van de voor een succesvolle uitvoering benodigde integrale aanpak; de invulling van deze conditio sine qua non is immers onlosmakelijk verbonden met de ruimtelijke, economische en sociale gevolgen van de gaswinning. Overigens zal de integrale aanpak ook tot verbetering van de kosteneffectiviteit kunnen leiden. De voeding van het fonds is een Rijksverantwoordelijkheid. De financiering van het fonds/de GR vindt door het Rijk plaats via een brede doeluitkering. << aangeven welk bedrag we nodig denken te hebben >>

Verhaalsmogelijkheden op de NAM (met als eventueel ingrediënt een aanpassing van de gasgebouwafspraken) zijn en blijven een Rijkskwestie. De NAM treedt geheel terug – aansprakelijkheid NAM speelt noch direct noch indirect een rol in de bepaling van wat nodig is.

De colleges van GS en B&W en het ministerie leggen in de gemeenschappelijke regeling vast wat de bevoegdheden van de GR zijn. De GR stelt vervolgens een regeling vast die de grondslag vormt voor besluiten op terreinen waarop de uitvoeringsorganisatie actief is. Deze regeling vormt de basis voor de besluitvorming over schadevergoeding en het nemen van besluiten op de andere terreinen (versterking en regionale ontwikkeling). Besluiten over verzoeken om schadevergoeding zijn vervolgens appellabel. Het bestuur van de GR is een bestuursorgaan en de besluitvorming door het bestuur wordt dan ook beheerst door het publiekrecht.

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

Figuur 4: GR Groningen



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

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

### 3.3.2 Varianten

#### *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 moeten besluiten van ministers 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 gelet op de grote verantwoordelijkheid en rol van het Rijk in het gaswinningsdossier en omdat 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 tot dusverre 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.<sup>47</sup> 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 volgens een op korte termijn bij de Tweede Kamer in te dienen wetsvoorstel per 1 januari 2019 worden samengevoegd met Groningen en Haren, waarna de gemeente Groningen eveneens een aardbevingsgemeente wordt. Per 1 januari 2019 zullen Bedum, De Marne, Eemsmond en Winsum de nieuwe gemeente Het Hogeland vormen.<sup>48</sup> De bestuurskracht zal toenemen en dit biedt kansen voor de nieuwe governance. Bovendien zal het aantal deelnemers van de GR dalen in vergelijking met de huidige situatie (van 12 - inclusief Groningen - naar vier en op termijn wellicht drie), wat de besluitvorming vereenvoudigt.

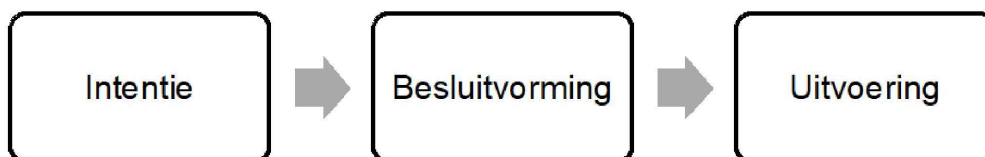
<sup>47</sup> Vol Vertrouwen, Collegeakkoord provincie Groningen 2015-2019, SP, CDA, D66, ChristenUnie en GroenLinks, p. 2.

<sup>48</sup> 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. Overgang van de huidige naar de nieuwe situatie

### 4.1. Aandachtspunten bij oprichten GR

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



#### *Intentiefase*

In deze fase vindt overleg plaats tussen verschillende partijen.

Het Rijk, de gemeenten en de provincie moeten overleggen over de uitgangspunten van de GR en het Groningenfonds. Bepaald moet worden wie de deelnemers zijn van de GR, wat de structuur is (hoe worden AB en DB samengesteld, welke commissie worden ingesteld, hoe vindt de besluitvorming plaats, wat te doen met uittreding etc). Door de partijen moeten 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.<sup>49</sup> Over het Groningenfonds moeten afspraken worden gemaakt ten aanzien van de financiering.

Het Rijk en NAM (Shell/ExxonMobil) dienen afspraken met elkaar te maken over de voorfinanciering door het Rijk en het kostenverhaal op de NAM.

Van wezenlijk belang is ook dat duidelijke afspraken worden gemaakt over de overdracht van taken en bevoegdheden van de deelnemers en bestaande organisaties (NCG, CVW, ...) naar de GR.

<< ... Nog verder uitwerken >>

#### *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:

- Tekst van de GR en zo nodig reglementen voor de door de GR in te stellen commissies;
- Regelingen op het gebied van schadeherstel, versterking en regionale ontwikkeling. De nu bestaande regelingen moeten worden ingetrokken door het bevoegde orgaan (veelal de minister van EZ) en opnieuw worden vastgesteld door de GR (al dan niet na actualisatie/aanpassing);
- 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<sup>50</sup>
- 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 GR.<sup>51</sup> Voordat de colleges van de gemeenten en de provincie kunnen besluiten tot

<sup>49</sup> Op basis van mandaat of delegatie.

<sup>50</sup> Het ambtenarenrecht is van toepassing op het personeel van een openbaar lichaam.

<sup>51</sup> Er geldt geen instemmings- of adviesrecht voor de OR bij het oprichten van een GR.

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 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.<sup>52</sup>

<< uitwerken >>

*Uitvoeringsfase*

....

<< uitwerken >>

*Tijdljn*

<< pm >>

#### 4.2. Transitieperiode

Bij het overhevelen van taken en bevoegdheden van de overheden en bestaande organisaties naar de nieuwe GR zal ongetwijfeld sprake zijn van knelpunten. Gedacht kan worden aan onduidelijkheden bij bewoners als werknemers, onduidelijke signalen, opstartproblemen etc. Het is irreal te denken dat de oprichting van de GR vanaf het eerste moment voor een versnelling van de aanpak van de aardbevingsproblematiek zal zorgen. In eerste instantie zal zich waarschijnlijk het tegenovergestelde voordoen: er zal hoogstwaarschijnlijk sprake zijn van vertraging in de aanpak. Duidelijk moet echter zijn dat het doel van de nieuwe governance is op de langere termijn tot een efficiëntere en effectievere aanpak te komen.

Om knelpunten zoveel mogelijk te voorkomen dan wel weg te nemen, dient een aantal maatregelen te worden getroffen:

- Inzet extra communicatiemedewerkers (eerlijk verhaal vertellen)
- Scholing en training van personeel
- 

## 5. Aanpak en vervolg

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

---

<sup>52</sup> Art. 94 Wgr.



## 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 Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen aan de betrokken ministers;
  - b. het adviseren van de betrokken bestuursorganen over de uitvoering van het Programma Aardbevingsbestendig 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 Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen;
  - e. het bewaken van de voortgang van de uitvoering van het Programma Aardbevingsbestendig 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 Aardbevingsbestendig 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 Aardbevingsbestendig 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:<sup>53</sup>

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 Aardbevingsbestendig 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

<sup>53</sup> 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 Aardbevingsbestendig 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 Aardbevingsbestendig 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 Aardbevingsbestendig 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 Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen;

b. het vanuit het rijksbeleid faciliteren van (beleids-)uitvoering van het jaarlijks Programma Aardbevingsbestendig 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 Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen;

d. het zorg dragen voor financiële regelingen en de inzet van middelen voor de bekostiging van het jaarlijkse integrale Programma Aardbevingsbestendig 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.