

Naar een nieuw bestuursmodel in het gasdossier

Een voorstel van de regionale overheden

Concepttekst 18 juni 2018

1. Inleiding

Het overleg over de aardbevingsproblematiek is eind mei 2018 vastgelopen vanwege een fundamenteel verschil van inzicht tussen de minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en de regio (gemeenten, provincie, Gasberaad en GBB) over de versterking. De minister heeft een groot deel van de lopende versterking eenzijdig opgeschort, terwijl er feitelijk geen nieuwe inzichten zijn en er ook geen nieuwe afspraken in een Meerjarenprogramma (MJP) zijn vastgelegd. De afspraken over de samenwerking tussen het rijk en de regio in een Nationaal Bestuurlijk Overleg (NBO) en het vaststellen van het MJP waarbij o.a. ook raden en staten vooraf betrokken zijn, worden daarmee niet nagekomen. Hans Alders heeft bij brief van 30 mei 2018 zijn functie beschikbaar gesteld. Hij geeft aan dat zijn integriteit in het geding is, omdat hij afspraken niet kan nakomen nu het beleid ineens wijzigt. Ook wijst hij er onder andere op dat de NAM een prominente plaats inneemt bij de besluitvorming over de versterking.

Deze ontwikkelingen onderstrepen dat de huidige besturing van het gaswinningsdossier knelpunten kent; de bepalende invloed van de minister van EZK en de NAM en daar tegenover het gebrek aan zeggenschap voor de regionale overheden en maatschappelijke organisaties. In het regeerakkoord staat dat niet de discussie over de verantwoordelijkheidsverdelingen, maar het herstel en de versterking van woningen, gebouwen, monumenten en infrastructuur centraal moeten staan.¹ Het herstellen van schades, het versterken van gebouwen en het bieden van toekomstperspectief aan de Groningers moet inderdaad centraal staan in het gaswinningsdossier. Maar de recente ontwikkelingen maken duidelijk dat een goede oplossing in de weg kan worden gestaan door een gebrekkige organisatie- en besluitstructuur. We kunnen het bestuur en de organisatie van het gaswinningsdossier, hierna kortweg de besturing genoemd, daarom niet ongemoeid laten.

Het AB Regio heeft op 1 juni 2018 besloten een voorstel voor de besturing voor te leggen aan het rijk. Dit document geeft het regionale voorstel voor een nieuw bestuursmodel weer. Voor een groot deel komt dit voorstel overeen met het voorstel van het expertteam besturing, zoals dat eerder functioneerde. Het expertteam besturing heeft per spoor - visie, versterking, schade - uitgewerkt hoe het ideale bestuursmodel eruitziet. Hierbij is getoetst aan een aantal uitgangspunten en aan het principe van 'noodzakelijk & voldoende'. Hiermee wordt bedoeld dat telkens is nagegaan welke besturing noodzakelijk is (bv: is coördinatie van de versterkingsoperatie noodzakelijk?) en in welke mate sprake moet zijn van besturing (bv: hoeveel coördinatie op de versterkingsoperatie is voldoende?). Van belang is ten slotte dat we willen behouden wat goed is. Wat nu goed gaat, goed geregeld is, moet in het nieuwe bestuursmodel behouden blijven. Na uitwerking van de besturing per spoor is vervolgens voor de drie sporen gezamenlijk beoordeeld in hoeverre synergie en integraliteit kan worden bereikt. Het expertteam heeft zijn voorstel voorgelegd en besproken met drie onafhankelijke experts, werkzaam bij verschillende universiteiten, op het gebied van samenwerking en besturing.

2. Huidige situatie

Het is belangrijk inzicht te hebben in de huidige besturing en de daarmee samenhangende knelpunten om goede beslissingen te kunnen nemen over de toekomstige besturing. Daarom schetsen we eerst de huidige besturing en geven we daarna een toelichting op de knelpunten die zich voordoen.

¹ Zie: Regeerakkoord 2017-2021, p. 42.

2.1 Het bestuur en de organisatie van het gaswinningsdossier

In het aardbevingsdossier zijn drie sporen te onderscheiden: regionale ontwikkeling (werkgelegenheid, leefbaarheid, verduurzaming), versterking en schadeherstel. Deze sporen vertonen samenhang, maar de aanpak van de problematiek vindt tot nu toe te gefragmenteerd, te veel per spoor plaats. De kennis over de verschillende onderwerpen schiet nu soms tekort.

Perspectief

Een vastgestelde en gedeelde gebiedsvisie en -programma in samenhang met de versterkingsopgave ontbreken. Dit terwijl de ruimtelijke, stedenbouwkundige en sociale opgaven en die op het gebied van de woningmarkt vragen om een voor het gebied en zijn inwoners ingrijpende 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. Tot nu toe is niet structureel nagedacht over de integrale ontwikkeling van het aardbevingsgebied, over de toekomstvisie voor dit gebied. Hieraan bestaat wel behoefte.

Versterking

Volgens het Instellingsbesluit NCG wordt jaarlijks een Programma Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen vastgesteld. Dit programma bevat volgens het Instellingsbesluit maatregelen en voorzieningen om de opgaven in Groningen op het gebied van bescherming tegen veiligheidsrisico's als gevolg van aardbevingen en het voorkomen en afhandelen van schade als gevolg van aardbevingen te realiseren en in samenhang de leefbaarheid, duurzaamheid en de economie van het aardbevingsgebied te bevorderen. Het programma wordt in de praktijk het meerjarenprogramma (MJP) genoemd. De NCG is belast met het bevorderen van de totstandkoming en uitvoering van het MJP. De versterkingsaanpak is onderdeel van het MJP. Het MJP wordt vastgesteld door de ministerraad. In het Instellingsbesluit NCG zelf is op geen enkele wijze voorzien in bevoegdheden voor het provinciebestuur dan wel gemeentebesturen bij de totstandkoming van het meerjarenprogramma (MJP) en de aansturing van de NCG. Op het gebied van versterking hebben de regionale overheden geen bevoegdheden. NAM kan er op aan worden gesproken tot versterking over te gaan. Op NAM rust op grond van artikel 6:184 BW een wettelijke verplichting om over te gaan tot versterking. NAM heeft met de Staat en de NCG samenwerkingsafspraken gemaakt, waarmee sprake is van publieke regie op de versterking. Volgens deze afspraken stelt de NCG na akkoord van NAM het jaarplan voor versterking vast. Dit gebeurt op basis van inspecties van CVW. Als op basis van de inspecties versterking nodig blijkt, wordt vervolgens berekend welke maatregelen aan de woning moeten worden getroffen. Deze maatregelen worden beschreven in een versterkingsadvies. Op basis van de adviezen en gesprekken met bewoners in een bepaalde buurt wordt een gebiedsversterkingsplan (hierna: GVP) opgesteld door de gemeente en de NCG. Waar mogelijk worden voorzieningen op het gebied van energie en leefbaarheid meegenomen. De NCG legt de begroting voor het versterkingsdeel ter goedkeuring voor aan de NAM. Na de uitvoering verifieert NAM of de risico's zijn weggenomen en of alle betrokken bewoners nu veilig wonen.

Een plan voor de versterking wordt met de betrokken inwoners besproken. Bij een huurwoning beslist de verhuurder, in overleg met de huurder, tot versterking. Bij een koopwoning neemt de eigenaar de beslissing. Een uitzondering op het voorgaande geldt als sprake is van een acuut onveilige situatie. B&W hebben dan op grond van de Woningwet en het Bouwbesluit de bevoegdheid de verhuurder of bewoner/eigenaar te wijzen op diens verantwoordelijkheden om te zorgen dat de woning of het gebouw wel weer aan de eisen voldoet.

In het kader van het programma 'Eigen initiatief' worden jaarlijks 200 woningeigenaren in staat gesteld om zelf de regie te voeren over de versterking van de eigen woning. Daarbij worden ze ondersteund door een bouwbegeleider van de NCG.

Schade

De behandeling van schadeverzoeken lag tot voor kort bij NAM. Inmiddels is het Besluit mijnbouwschade Groningen inwerking getreden. Sinds 19 maart 2018 kunnen bewoners terecht bij de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (hierna: TCMG) met nieuwe schademeldingen en meldingen die na 31 maart 2017 om 12:00 uur bij CVW zijn gedaan. Deze commissie handelt schadeclaims volgens een nieuw schadeprotocol langs publiekrechtelijke weg af. De overheid handelt de schade af en dit betekent dat bewoners, gemeenten en provincie geen zaken meer hoeven te doen met NAM. Niet alle schadesoorten vallen onder de werking van het Besluit mijnbouwschade Groningen (alleen fysieke schade aan woningen valt onder het huidige schadebegrip) en evenmin ziet dit besluit op oude schadegevallen. De TCMG functioneert totdat er, zoals aangekondigd in het Regeerakkoord, een onafhankelijk schadefonds onder publieke regie is ingericht, dat verzoeken om schadevergoeding zal behandelen. Dit vergt een wettelijke verankering waarin de bevoegdheid tot afhandelen van schade aan de staat wordt toegekend en waarin het schadebegrip wordt omschreven. Het ministerie van EZK werkt aan een wetsvoorstel. Dit wordt naar verwachting met ingang van 18 juni 2018 voor een periode van vier weken ter consultatie voorgelegd.

2.2 Knelpunten in huidige situatie

Vershillende partijen hebben gewezen op de onvolkomenheden in het huidige besturingsmodel.² De knelpunten zijn als volgt zijn samen te vatten: er is onvoldoende regionale zeggenschap, onvoldoende evenwicht in de behartiging van relevante belangen en onvoldoende integraliteit. Daarnaast is er teveel bestuurlijke drukte, een gebrek aan transparantie, wordt er onvoldoende resultaat behaald en is de besturing onvoldoende gericht op herstel van vertrouwen. Bij de TCMG is een knelpunt dat besluiten worden genomen over schadevergoeding zonder dat hiervoor een wettelijke grondslag is. Ook de inrichting van de besluitvorming over bezwaarschriften ingediend tegen schadebesluiten van de TCMG staat volgens het tijdelijke besturingsmodel op gespannen voet met de wettelijke eisen. Dat alles maakt het tijdelijke besturingsmodel kwetsbaar bij eventuele juridische procedures. In bijlage I is een korte toelichting per knelpunt gegeven.

3. Toekomstige situatie

Hierna presenteren we het regionale voorstel voor de besturing van het perspectiefdeel, de versterking en het schadeherstel. We trekken als gemeenten en provincie nauw met elkaar op om te zorgen voor oplossingen en perspectief voor de specifieke Groningse situatie. De gemeente is de eerst bevoegde overheid voor de inrichting van het dorp of gebied. De provincie zorgt voor de behartiging van bovenlokale belangen volgens het uitgangspunt 'lokaal wat kan, bovenlokaal wat moet'. Het rijk, verschillende ministeries waaronder EZK en BZK, hebben eveneens een rol bij de besturing.

In dit regionale advies gaan we er vanuit dat ook nu de gaswinning naar nul wordt teruggebracht sprake zal zijn van een gebiedsgerichte versterkingsoperatie. De adviezen van de experts (TNO, NEN, SOdM, KNMI en NAM) zijn weliswaar nog niet ontvangen, maar de eerste berichten van deskundigen wijzen er niet op dat de versterkingsoperatie veel kleiner kan zijn. Het KNMI benadrukte op 17 mei 2018 tijdens een expertbijeenkomst over de gaswinning voor de leden van de Tweede Kamer dat er nog lang sprake blijft van aardbevingen, ook nadat de feitelijke winning is beëindigd en dat voor die termijn een maximale beving van 5 op de schaal van Richter uitgangspunt voor het risico moet blijven. De spanning in de ondergrond is in 2018 toegenomen ten

² Oa: Onderzoeksraad voor Veiligheid, de Rijksuniversiteit Groningen, de onafhankelijke raadsman en deskundigen als 5.1.2e, 5.1.2e en 5.1.2e.

opzichte van 2017. Met deze wetenschap kan het niet zo zijn dat de versterking van de woningen waarvan een deel bewezen niet aan de door het kabinet vastgestelde veiligheidsnorm van 10-5 voldoet, en/of als onveilig wordt aangemerkt, nu niet worden versterkt. Ook het SodM houdt rekening met escalatie van het seismisch risico voor de komende jaren.

Gelet op deze signalen ligt het niet voor de hand dat er sprake zal zijn van een geringe, objectgerichte versterkingsoperatie. Een gebiedsgerichte en grotere aanpak brengt mee dat samenwerking noodzakelijk is.

3.1 Uitgangspunten

Voor de toekomstige besturingsstructuur gelden de volgende zeven uitgangspunten.

Norm	Criteria
Inwoners staan centraal	Inwoners denken en sturen zoveel mogelijk mee; De organisatiestructuur is helder en transparant; Het is voor de inwoners duidelijk welke 'ingang' er is, zoveel mogelijk vanuit de één loketgedachte.
Slagkracht	De betrokken overheden beschikken over toereikende bevoegdheden; De overheden organiseren zowel regionale samenwerking als lokale inwonersparticipatie en waar nodig doorzettingsmacht; Er is voldoende uitvoeringscapaciteit; Opgebouwde kennis en ervaring moeten zoveel mogelijk behouden blijven.
Zeggenschap van de regio	Er is sprake van publieke aansturing (lokaal, regionaal en landelijk) van het perspectiefdeel, de versterking en schadevergoeding; De gemeente is de eerst bevoegde voor de inrichting van het dorp of gebied (lokaal wat kan, bovenlokaal wat moet) en houdt daarbij rekening met landelijke en provinciale kaders, zoals de Omgevingsvisie en behoeften van bewoners, bedrijven, kennisinstellingen, en andere lokale belanghebbenden; Er is sprake van een duidelijke bevoegdheidsverdeling en zoveel mogelijk democratische legitimiteit op lokaal niveau; De organisatiestructuur en werkprocessen kennen logische controlemechanismen en bestuurlijke aansturing; Regionale actoren (provincie en gemeenten) en het rijk bepalen samen de richting van het perspectiefdeel, de versterking en schadevergoeding, in overleg met maatschappelijke organisaties.
Integraliteit in de aanpak	De visie op regionale ontwikkeling, versterking en schadeherstel worden in relatie tot elkaar beschouwd en aangepakt.
Vorm volgt inhoud	De besturingsvorm wordt gebaseerd op de inhoudelijke opdracht en de daarvoor geldende, meest logische verdeling van taken en bevoegdheden.
Uitlegbaar	De voorgestelde governance wordt onderbouwd door de specifieke inhoudelijke opgave in Groningen.
Onafhankelijk	Met name bij de besluitvorming over individuele gevallen geldt dat die plaats vindt op afstand van de NAM en zonder directe beïnvloeding door het politieke bestuur ; Inwoners en regionale overheden doen geen zaken met de NAM; Het Rijk regelt de financiering met de NAM.

Op basis van bovenstaande uitgangspunten kunnen voor de inrichting van de toekomstige besturing van de voorliggende vraagstukken verschillende alternatieven worden onderscheiden. Bijlage II geeft een overzicht. Op basis van het uitgangspunt 'zeggenschap van de regio' adviseren we een GR op te richten en een convenant te sluiten.

3.2 Inhoudelijke kaders

Hiervoor is aangegeven dat de organisatievorm moet worden gebaseerd op de inhoudelijke opdracht en de daarvoor geldende, meest logische verdeling van taken en bevoegdheden. Met de volgende inhoudelijk relevante aspecten moet - kort samengevat - bij de besturing rekening gehouden worden.

Perspectief

De uitwerking van de toekomstvisie voor de bewoners van Groningen krijgt gestalte in een Nationaal Programma voor Groningen. Een programma waar inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en overheden (rijk en regio) nauw bij worden betrokken. De kern van het nationaal programma wordt gevormd door drie transitie die van nationaal belang zijn en in Groningen door de gevolgen van de gaswinning in versterkte en versnelde mate voorkomen. Het gaat om 1) verstedelijking en vergrijzing (demografische transitie), 2) van het gas af (energietransitie) en 3) nieuwe werkgelegenheid (economische transitie). Op basis hiervan worden drie samenhangende deelprogramma's met maatregelen onderscheiden:

- *Groningse kracht en trots*: Deelprogramma gericht op toekomstbestendig wonen in aantrekkelijke en toekomstbestendige wijken en dorpen en op behoud en ontwikkeling van erfgoed en de karakteristiek van Groningen. Welzijn en gezondheid, zowel mentaal als fysiek, staan hierbij centraal.

- *Groningse energie en klimaat*: Deelprogramma gericht op energiebesparing en het produceren, gebruiken en distribueren van hernieuwbare energie. Woningen worden energiezuinig gemaakt, bedrijven verduurzaamd en er wordt voldoende duurzame energie geproduceerd om niet alleen Groningen, maar ook andere delen van Nederland van energie te blijven voorzien. Ook na de gaswinning blijft Groningen koploper in energie.

- *Groningse economie en arbeidsmarkt*: Deelprogramma gericht op de koppeling tussen werk en vaardigheden, opleidingen en kansen in veranderende markten en omstandigheden. Stimuleren van kansrijke sectoren en innovatie.

Versterking

In het kader van "de Groningse Standaard" wordt uitgegaan van een gebiedsgerichte aanpak, waarbij de bewoners aan zet zijn en sprake is van een duidelijke bevoegdheidsverdeling (wie besluit waarover en wanneer). De regionale toekomstvisie wordt uitgewerkt in dorps- en wijkplannen. Primair zal de gemeente optreden als "trekker" van de visies op dorps-, wijk- en buurtniveau. Het is echter ook goed denkbaar dat er binnen de gemeente andere partijen kunnen optreden als trekker van een visietraject, zoals dorpsraden, wijkraden of de woningbouwcorporaties. Deze visies zullen worden vastgesteld door de verschillende colleges van burgemeester en wethouders en hun gemeenteraden. Daardoor wordt op een natuurlijke wijze geborgd, dat de publieke kant in positie en in staat wordt gesteld om namens hun bewoners uitspraken te doen over en meer te kunnen sturen op de kwaliteit van de toekomst van het gebied. Het is volgens de "Groninger Standaard" een ware koerswijziging dat raden kaders kunnen stellen voor de bouwkundige versterking die daarna zal volgen. Overheden komen voor een geheel andere verantwoordelijkheid te staan. Hun nieuwe rol kan niet vanuit de bestaande organisaties en middelen worden geleverd. Om die reden wordt voor deze versterkingsoperatie een uitvoeringsorganisatie ingericht en omdat de regio meer invloed wil hebben bij het vaststellen van de kaders in het MJP.

Schade

De constructie van het TCMG is een tijdelijke. Zonder wettelijke grondslag of bevoegdheid heeft de minister van EZK (een deel van) de schadeafhandeling naar zich toe getrokken. Het ministerie van EZK werkt momenteel aan een wetsvoorstel om voor de schadeafhandeling een ZBO op te richten. De financiering van het ZBO vindt plaats via een heffing op NAM. Naar verwachting wordt het conceptwetsvoorstel vanaf (de week van) 25 juni 2018 voor een periode van vier weken ter consultatie gelegd.

3.3 Toekomstige besturing versterkingsopgave

Volgens de regio zijn net als nu het vaststellen van de beleidsmatige en financiële kaders en de gebiedsversterkingsplannen (GVP's) nodig die passen binnen beleidsmatige en financiële kaders en waarin integraliteit – zoals de samenhang met de toekomstvisie – is geborgd. De totstandkoming van een GVP vraagt om nauwe betrokkenheid van alle partijen: bewoners, gemeente, provincie, rijk en anderen. Het GVP gaat onder andere over de inrichting van de ruimte en het stedenbouwkundige kader. Dit gaat om het

(wijzigen van het) woon- en leefgebied van bewoners en vraagt om die reden hun betrokkenheid. De betrokken gemeente is eerstverantwoordelijke overheid en logischerwijs stelt de gemeenteraad een GVP vast voor zover dat betrekking heeft op de openbare ruimte en ruimtelijke ordening. De gebiedsversterkingsoperatie vraagt ook om betrokkenheid van de provincie en het rijk.

De provincie heeft taken en bevoegdheden op het gebied van onder andere economische ontwikkeling, duurzaamheid, ruimtelijke ordening en erfgoed. Bovendien raakt de versterkingsoperatie ook bovenlokale belangen. Het gaat immers om een intensieve ingreep in het gebied als geheel. Betrokkenheid van het rijk is ook om die reden gewenst. Daarnaast is er op de relevante terreinen (waaronder binnenlands bestuur, wonen, gezondheid en energietransitie) expertise bij het rijk aanwezig en is het rijk ook op die terreinen een belangrijke partij.

Gelet op de noodzakelijke integraliteit, samenhang en expertise stellen we voor om een gemeenschappelijke regeling in te stellen waarin gemeenten, provincie en rijk samenwerken. De GR biedt maatschappelijke- en belangenorganisaties een georganiseerde adviesfunctie op het ontwikkelen en vaststellen van beleid. Het advies is van gewicht en het bestuur van de GR moet het motiveren als ervan afgeweken wordt. In de GR worden alleen die taken/bevoegdheden ingebracht die nu berusten c.q. worden uitgeoefend door NCG en CVW. De regionale overheden dragen geen beslisbevoegdheid over aan de GR. Zie hierover verder onder **XX**.

Binnen de GR wordt een onderscheid gemaakt tussen apparaats- en programmakosten. De deelnemers zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de apparaatskosten. De programmakosten hebben geen betrekking op bevoegdheden die gemeenten en provincie inbrengen of risico's die zij zouden moeten dragen. Programmakosten worden door het rijk gedragen.

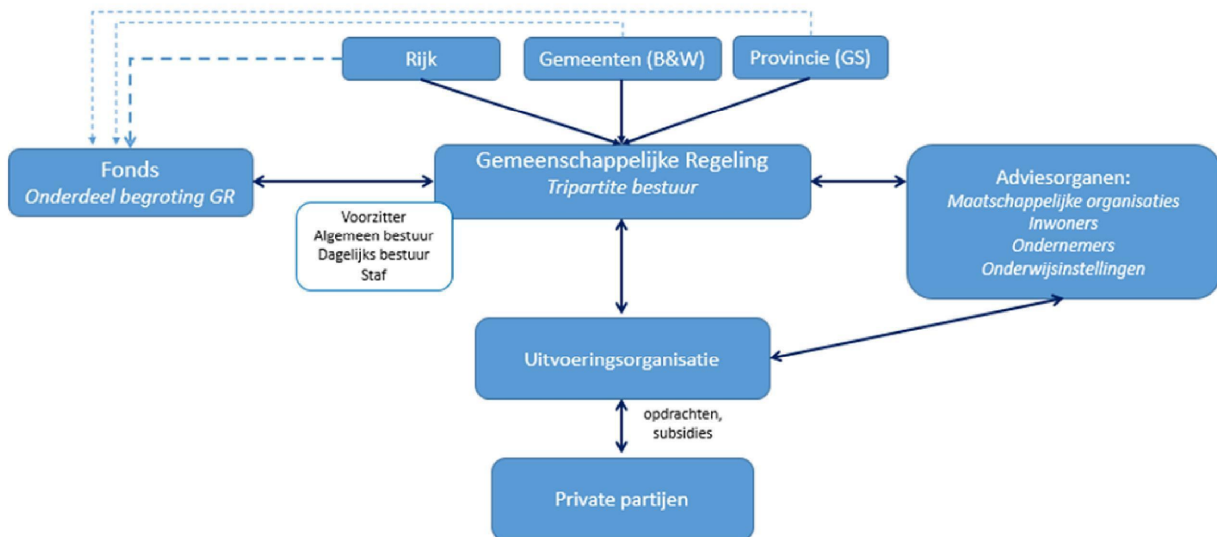
De provincie en de afzonderlijke gemeenten hebben niet de capaciteit en middelen om (versneld) GVP's op te stellen en uit te voeren. Daarom wordt er een uitvoeringsorganisatie (hierna: UO) ingericht, die wordt aangestuurd door het tripartite bestuur van de GR. In juridische zin is dit één en dezelfde organisatie. Deze UO brengt de expertise van alle overheden én de middelen en capaciteit bij elkaar. Het bestuur wordt gevormd door vertegenwoordigers van de gemeenten, provincie en het rijk. Het tripartite bestuur stelt in het MJP de financiële en inhoudelijke kaders voor de GVP's vast en zorgt voor aansturing van de uitvoeringsorganisatie. Het GVP wordt zoals hiervoor aangegeven door de gemeenteraad vastgesteld.

Aandachtspunten:

- Bevoegdheidsverdeling en stemverhouding moeten goed geregeld worden.
- Oprichting van een GR dient goed bevonden te worden door alle gemeenteraden, de Tweede Kamer (voorhangprocedure) en Provinciale Staten.
- Voor het inbrengen van bevoegdheden door het Rijk is een wettelijke regeling nodig (die er voor elke andere organisatievariant overigens ook dient te komen).
- Ervaring uit het verleden leert dat gedwongen deelname aan een GR leidt tot een minder slagvaardige organisatie.
- De slagkracht van de uitvoeringsorganisatie wordt vergroot wanneer in de regeling tot oprichting van de GR bevoegdheden aan de directie van de UO worden toebedeeld (geattribueerd).

In een figuur ziet de hiervoor geschetste organisatie er als volgt uit:

Figuur 3.1: GR Groningen



3.4 Toekomstige besturing perspectiefdeel

Bij het perspectiefdeel zal sprake zijn van een nationaal programma. Bij de visie moet een substantiële meerjarige bijdrage worden verdeeld en een (mogelijk aanzienlijk) uitvoeringsprogramma worden ontwikkeld en aangestuurd. De betrokken partijen (rijk, regionale overheden, onderwijsinstellingen, ondernemers, maatschappelijke organisaties e.a.) sluiten een convenant, zodat voor maximale afstemming gezorgd kan worden. Voor het gedeelte dat betrekking heeft op het aardbevingsgebied wordt dat programma ondergebracht bij de GR. Dat leidt tot het opstellen van GVP's, vast te stellen door gemeenteraden, die passen binnen deze toekomstvisie, waardoor integraliteit in de aanpak wordt bevorderd.

3.5 Toekomstige besturing schade afhandeling

Het ministerie van EZK is vergevorderd met een conceptwetsvoorstel voor inrichting van een schadefonds, waarbij wordt uitgegaan van een ZBO. Tussen het versterkings- en schadespoor doet zich soms overlap voor. Zo is ongeveer een kwart van de honderd complexe schadegevallen verplaatst van het schade- naar het versterkingspoor.

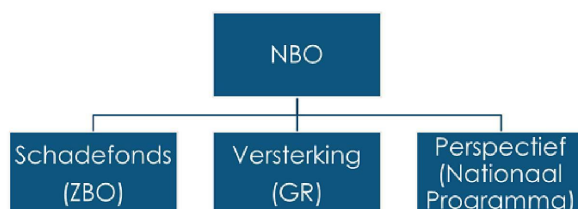
3.6 Samenhang

Op dit moment stelt het Rijk een ZBO voor bij de schadeafhandeling. Als voor schade inderdaad een ZBO wordt opgericht, dan zijn er verschillende organisaties voor de sporen die kunnen worden onderscheiden:

- Schade: ZBO
- Versterking: GR
- Perspectief: Nationaal programma

Op zichzelf hoeft dit scenario geen probleem te zijn, maar om de integraliteit te bewaken, en te zorgen voor afstemming is het voorstel een Nationaal Bestuurlijk Overleg in te richten met vertegenwoordigers van de gemeenten, provincie, het rijk en belangenorganisaties. Het NBO komt minstens tweemaal per jaar bijeen en bespreekt de voortgang, bewaakt de integraliteit. Ten slotte vindt vaststelling van het MJP in het NBO plaats.

Figuur 3.2: Nationaal Bestuurlijk Overleg



3.7 Advies

Richt een Nationaal Programma in de vorm van een convenant in voor het perspectiefdeel. Richt een GR in om de gebiedsgerichte versterkingsopgave uit te voeren. Neem daarnaast het gedeelte dat betrekking heeft op het aardbevingsgebied vanuit het Nationaal Programma op in de GR. Richt een ZBO in met invloed vanuit de regio door de benoemingen van het bestuur te laten plaatsvinden op voordracht van de regio of door gemeenten, provincies en maatschappelijke organisaties zitting te laten nemen in een in te stellen Raad van Advies. Werk met één loket, voor zowel versterken als schade als toekomstvisie in een uitvoeringsorganisatie om duidelijkheid te geven aan de inwoners en waar mogelijk samen op te trekken in de uitvoering. Bewaak de integraliteit van de opgave door het instellen van een overkoepelend Nationaal Bestuurlijk Overleg.

4. Bij GR in te brengen bevoegdheden

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de bevoegdheden die in de GR worden gebracht. Hierbij hanteren we zoals gezegd het principe van noodzakelijk en voldoende. De bestaande bevoegdheidsverdeling wordt zoveel mogelijk in stand gelaten en wordt alleen aangepast waar nodig, namelijk om als regio meer zeggenschap te krijgen. Bevoegdheden die nu door NCG en CVW worden uitgeoefend moeten een wettelijke basis krijgen en worden via het rijk in de GR ingebracht. Vaststelling van het MJP vindt plaats door de staten, raden en het rijk gezamenlijk in het NBO en dus niet langer door de ministerraad op voordracht van de minister van EZK.

4.1 Versterking

In de huidige situatie stelt de NCG kaders voor versterking vast, geeft opdrachten om tot versterking te komen en ziet toe op de uitvoering. Deze taken en bevoegdheden zijn gebaseerd op afspraken met NAM. Als de versterking in de toekomst in het publieke domein plaatsvindt, moet daarvoor een wettelijke grondslag worden gecreëerd. Het rijk neemt de verantwoordelijkheid voor versterking op zich. De bevoegdheid om de inhoudelijke en financiële kaders voor versterking vast te stellen, wordt vervolgens door het rijk overgedragen aan de GR. Het bestuur van de GR beslist over toekenning van de financiële middelen voor uitvoering van de gebiedsversterkingsplannen (GVP's) en ziet toe op de uitvoering (sluiten van contracten met private partijen, contractmanagement, etc). Ook deze bevoegdheden worden door het rijk ingebracht in de GR.

De gemeenteraden stellen de GVP's vast, met inachtneming van de inhoudelijke en financiële kaders. De colleges van B&W zijn op grond van de Gemeentewet bevoegd raadsbesluiten voor te bereiden. Deze bevoegdheid tot voorbereiding van de GVP's wordt door de colleges van B&W overgedragen aan de GR.

4.2 Schade

Het Besluit mijnbouwschade Groningen betreft een tijdelijke oplossing voor (een deel van de) schadebehandeling in afwachting van het op te richten schadefonds. Voor het door de staat afdoen van schadeclaims is een wettelijke grondslag vereist. Door het nu ontbreken van deze wettelijke grondslag is het tijdelijke besturingsmodel kwetsbaar bij

juridische procedures. De minister van EZK wil het permanente schadefonds als ZBO vormgeven.

4.3 Perspectief

Bij de visie moet een (substantiële) meerjarige bijdrage worden verdeeld en een (mogelijk aanzienlijk) uitvoeringsprogramma worden ontwikkeld en aangestuurd. In principe kan de uitvoering verlopen via de reguliere verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen Rijk, provincie en gemeenten nu het gaat om hun reguliere kerntaken. Voor het gedeelte dat betrekking heeft op het aardbevingsgebied wordt het Nationaal Programma ondergebracht bij de GR. Dat leidt tot het opstellen van GVP's, vast te stellen door gemeenteraden, die passen binnen deze toekomstvisie, waardoor integraliteit in de aanpak wordt bevorderd. **De financiering van het perspectiefdeel vindt plaats vanuit een fonds.**

5. Positie inwoners en maatschappelijke organisaties

Het uitgangspunt 'De bewoners staan centraal' weegt zwaar zowel bij toekomstperspectief, de versterkingsopgave als de schadebehandeling. Bewoners en maatschappelijke organisaties spelen een belangrijke rol in elk van de domeinen. In de verschillende stukken is een aanzet gedaan voor de vormgeving van de centrale rol van burgers en maatschappelijke organisaties. Bij visie spelen ze, samen met bedrijven, kennisinstellingen, en andere partijen een rol in het vormgeven van de toekomstvisie, het uitvoeringsprogramma, en in de uitvoering daarvan. Bij versterken en schade kunnen zij adviseren bij het vaststellen en vormgeven van kaders en uitvoering. In het proces dat leidt tot de vaststelling van de toekomstvisie moet sprake zijn van ruime mogelijkheden voor de maatschappelijke organisaties en inwoners van het gebied om mee te denken en input te leveren (continue dialoog).

Voorstel is ongeacht welke organisatievorm er gekozen wordt, de maatschappelijke organisaties zwaarwegende adviesbevoegdheden toe te kennen.

6. Transitie en kortetermijnoplossing

Een nieuw besturingsmodel inrichten kost tijd. Welk besturingsmodel ook wordt gekozen, dit zal wettelijk geregeld moeten worden. De gemiddelde duur hiervan is 2 jaar. Voor de transitieperiode is een aantal zaken van belang:

1. De bevoegdheden rondom schadeafhandeling dienen zo snel mogelijk aan het Rijk worden toegekend bij wet. Dat maakt dat de taakuitoefening door de TCMG juridisch 'gedekt' is.
2. Een tweede punt van aandacht is het regelen van de bevoegdheidsverdeling op het gebied van versterken (ongeacht de grootte van de opgave). Zolang onduidelijk is wie hierover gaat (is nu de NAM formeel) is het niet mogelijk een organisatiestructuur op te richten.
3. Specifiek ten aanzien van de NCG geldt dat naast het aanstellen van een interim-manager afspraken moeten worden gemaakt over de transitieperiode. Bestuurlijke afspraken waarin wordt vastgesteld dat sprake zal zijn van gezamenlijke besluitvorming, zoveel mogelijk overeenkomstig de nieuwe structuur.
4. In de transitieperiode moet oog zijn voor de belangen van de medewerkers van NCG en CVW. Opgebouwde kennis moet behouden blijven en aan de medewerkers moet waar mogelijk zo snel mogelijk zekerheid worden geboden over hun toekomst.

Bijlage I - Knelpunten huidige situatie

Onvoldoende regionale zeggenschap

De minister van EZK gaat over de gaswinning en de NCG wordt aangestuurd door de minister van EZK. De NCG is formeel een onderdeel van het ministerie van EZK. De NCG werkt op basis van een mandaat van de minister van EZK. In het Instellingsbesluit is expliciet aangegeven dat het meerjarenprogramma wordt vastgesteld door de ministerraad. Het model voorziet niet in bevoegdheden voor het provinciebestuur dan wel gemeentebesturen bij de totstandkoming van het programma.

Er is daarmee sprake van onvoldoende greep van de regio op het schade- en versterkingsproces. De gevolgen van de gaswinning zorgen in Groningen voor grote problemen en het is daarom logisch dat de regio een wezenlijke rol krijgt bij de aanpak van die problemen.

Onvoldoende evenwicht in behartiging relevante belangen

Een heel positieve en belangrijke stap bij de schadeafhandeling is dat het Rijk de verantwoordelijkheid daarvoor naar zich toe heeft getrokken en de NAM uit het systeem heeft gehaald.

Bij de besluitvorming over het gaswinningsniveau is nog geen sprake van een adequate organisatie van macht en tegenmacht (zie ook de rapporten van de OVV van 2015 en 2017). Het stelsel van verantwoordelijkheden rondom de gaswinning is lange tijd vooral ingericht op het belang van de leveringszekerheid van het gas en het optimaliseren van de opbrengsten en niet op de veiligheid van bewoners. Daarnaast is de minister van EZK zowel onderdeel van de exploitatie als hoeder van de andere in het geding zijnde belangen.

Bestuurlijke spaghetti

De verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het aardbevingsdossier is onoverzichtelijk. Voor de verschillende thema's zijn weer andere loketten met andere verantwoordelijkheden.

Gebrek aan transparantie

Niet alleen bij de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden is sprake van onduidelijkheid, ook is niet transparant wat precies de voortgang is van de aanpak volgens het meerjarenprogramma. De informatievoorziening rondom het schade- en versterkingsproces is inconsistent, onvolledig en asymmetrisch.

Onvoldoende resultaat

Voorgaande knelpunten leiden ertoe dat voor wat betreft versterking de uitvoering van het meerjarenprogramma tot nu toe kwantitatief en kwalitatief onder de maat blijft. Voor de schadeafhandeling geldt dat bewoners lang op een beslissing moeten wachten en zich bij meerdere loketten moeten melden. De recente systeemwijziging waarin de schadeafhandeling onder publieke regie is gebracht is een verbetering. Die systeemwijziging behoeft een wettelijke grondslag en ook over schadesoorten die daar nog niet onder zijn gebracht, moet besluitvorming plaats vinden.

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 onaantoonbare manier geschaad.³ En recent gaf de

³ <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2017/een-fundament-met-scheuren-stop-met-bouwen-op-wantrouwen-en-neem-groningers-serieus>.

Nationale ombudsman aan: "Burgers rekenen op een betrouwbare overheid, maar de overheid blijkt te loten om andermans ellende. De bestuurlijke spaghetti is in Groningen nog steeds niet van het bord. Van herstel van vertrouwen, een actieve regierol van de Rijksoverheid, transparantie en een ruimhartige schadevergoeding is in de praktijk nog geen sprake".⁴ 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.

Knelpunten bij TCMG

Het Besluit mijnbouwschade Groningen betreft een tijdelijke oplossing voor (een deel van de) schadebehandeling in afwachting van het op te richten schadefonds. Voor het door de staat afdoen van schadeclaims is een wettelijke grondslag vereist. Omdat het wachten op deze wettelijke grondslag te lang duurt, heeft de minister van EZK gebruik gemaakt van zijn bevoegdheid om een vorm van onverplicht, buitenwettelijk beleid vast te stellen. In de juridische literatuur is erop gewezen dat het niet vaak zal zijn voorgekomen dat de Staat zonder enige grondslag in een wettelijk voorschrift en in wezen slechts op grond van een publieke taak zulke grote sommen geld verstrekt en vanuit het perspectief van het legaliteitsbeginsel kunnen daarbij vraagtekens worden gezet. Het is dus een moedige en zeer positieve stap van de minister. De minister onderkent dat het gaat om een eerste stap richting publieke schadeafhandeling van mijnbouwschade in Groningen en dat een wettelijke grondslag is vereist om tot een permanente situatie te komen. Door het nu ontbreken van deze wettelijke grondslag is het tijdelijke besturingsmodel kwetsbaar bij juridische procedures. Daarbij komt dat in het Besluit mijnbouwschade Groningen een aantal mandaatbepalingen is opgenomen dat zich niet goed verhoudt tot de Algemene wet bestuursrecht.⁵

⁴ Citaat n.a.v. onderzoek naar Koopinstrument. Zie <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2017/spelregels-koopinstrument-en-rol-nationaal-coordinator-groningen-niet-helder>.

⁵ Zie Nederlands Juristen Blad 2018, nummer 587, Een nieuw schadeprotocol voor de mijnbouwschade **5.1.2e** 5.1.2e **5.1.2e** en **5.1.2e** 5.1.2e.

Bijlage II - Organisatiemodellen

