

De Groningenwet als fuik zonder eind.

Een inbreng in de internetconsultatie over de concept Groningenwet.

9 september 2024.

Aan de wetgevers in de Tweede en Eerste kamer en aan de Staatssecretaris
Herstel Groningen.

Geachte medeburgers,

Graag voldoen wij aan de uitnodiging om een reactie te geven op de concept
Groningenwet door middel van de internetconsultatie.

De Groningenwet zoals die nu voorligt lijkt een redelijk behapbaar document
van 7 bladzijden (en een Memorie van Toelichting van 30). Maar dat is
gezichtsbedrog. Wij hebben begrepen dat het de bedoeling is dat onder deze
handzame nieuwe titel ook het hele juridische stelsel van de Tijdelijke Wet
Groningen gaat vallen. Met alle besluiten en andere (uitvoerings)regels gaat
het daarbij om honderden rechten en plichten, mogelijkheden en begrenzingen
voor de Groningse burger.

Als we er vanuit moeten gaan dat iedere Groninger “geacht wordt de wet te
kennen” dan is dat onmogelijk. Daar komt nog bij dat deze regels toegepast
moeten worden door tientallen (onderdelen van) organisaties die tot nu toe
vrij en willekeurig hebben kunnen interpreteren.

Zonder het te beseffen zwem je als Groninger een juridische en
organisatorische fuik in waar je maar moeilijk uit komt.

De Groningenwet legt dit wetstelsel, dit rechtssysteem bovendien jaar vast
zonder horizon in de tijd of is het de bedoeling dat het dertig jaar in stand
blijft?. Hoe verhoudt dit zich tot de conclusie van de Parlementaire Enquete
commissie (PEGAS) dat er sprake is van “systeemfalen” en dat het bestuur “niet
bij machte” is geweest dat falen aan te pakken?

“Nij begun” beperkt zich tot 50 onsamenvangende maatregelen die bovenop
dat falende systeem komen en maakt niet duidelijk hoe het bestuur nu wel “bij
machte” zou zijn het systeem te laten werken.

Aan het systeemfalen en het machteloze bestuur wordt verder geen aandacht
bested. Hoe kun je nu verder met een systeem waarvan je weet dat het faalt
en zonder mogelijkheden daar iets aan te doen?

Sterker nog: door geen aandacht te besteden aan “het systeem” en de machtsverhoudingen vergroot je de kans dat er in Groningen helemaal geen vertrouwen meer is in de overheid en de parlementaire democratie.

Voor ons als (gedupeerde) burgers is het met “Nij Begun” alleen maar onoverzichtelijker geworden en ook bij de uitvoerende organisaties en medewerkers constateren wij een groeiende onzekerheid.

De verkoop-verhalen van de uitvoeringsorganisaties klinken steeds holler. Een Directeur NCG die al na 2 jaar vertrekt is natuurlijk een teken aan de wand dat het vooruit vluchten grenzen heeft.

Toen de TWG begin 2023 in de Eerste Kamer behandeld werd hebben wij een aantal vragen gesteld bij het concept. Sommige daarvan zijn opgepikt door enkele fracties, maar de antwoorden van de bewindspersoon waren mager. (Zie Bijlage 1)

Omdat ze naar onze mening nog steeds relevant zijn en ook hun doorwerking naar de Groningenwet zouden voegen we er nu, bijna 2 jaar later, een aantal kanttekeningen aan toe.

LEESWIJZER: LEES TELKENS EERST DE TEKST MET DEZELFDE TITEL IN BIJLAGE 1

Ad 1. Draagvlak.

Ook bij de Groningenwet zijn burgers niet direct betrokken (geweest). De betrokkenheid is beperkt tot de volksvertegenwoordigingen. Die zijn voor de toekomstige afstemming een gemeenschappelijke regeling begonnen waarvan de vergaderingen, hoe typerend, niet openbaar zijn. Het overleg met het Rijk is tot nu toe ook altijd besloten geweest.

Voor betrokkenheid van (gedupeerde!) burgers denken wij meer aan een nauwere relatie in termen van de eigen problematiek zoals voorgesteld door de commissie van Geel (de verschillencommissie). Waarom zijn die adviezen niet betrokken bij het ontwikkelen van de Groningenwet?

Een verklaring voor het niet “bij machte” zijn van het bestuur ligt naar onze mening ook in het besloten karakter van de Groningse bestuurscultuur waar het de gaswinning en haar gevolgen betreft. Om in Den Haag iets voor elkaar te

krijgen is een directe band met de belevingswereld van gedupeerden noodzakelijk.

Ad 2. Doelstellingen.

Ook op het niveau van de overkoepelende Groningenwet zijn de doelstellingen niet eenduidig geformuleerd. Behalve het “inlossen van de ereschuld” verdwijnen de doelen in het containerbegrip “brede welvaart”. Daar wordt de “monitoring” op de “Staat van Groningen” aan opgehangen evenals een discussie tussen Rijk en Regio over inspanningsverplichtingen en/of resultaat verplichtingen. Ook moet er een “onafhankelijke” maar tevens “regiobekende” onderzoeksorganisatie opgetuigd worden die gaat meten of er al dan welvaartsbreed ontwikkeld wordt en of de ereschuld wordt ingelopen.

Het gaat teveel over de doelstellingen van de wet zelf en van de “goede” bedoelingen van de overheid en niet over de doelen van de burger.

Bij ons roept dat twee sceptische gedachten op.

In de eerste plaats is het in de afgelopen 50 jaar nooit gelukt om systematisch te evalueren. De Memorie van Toelichting wijst er terecht op dat vele programma’s en financiële injecties uiteindelijk niet tot het gewenste resultaat hebben geleid. Omdat er uiteindelijk toch altijd wel weer geld kwam hebben de nationale en regionale bestuurders elkaar vroeg of laat met rust gelaten. Waarom zou dat nu wel lukken?

Omdat het gas nu “op” is en het geld mag opdrogen?

In de tweede plaats zijn overheden niet in staat een causaal verband te definiëren tussen nog niet uitgekristalliseerde begrippen als “brede welvaart” en hun eigen begrotingen. (Zie de briefing van de Tweede Kamer door de landelijke planbureau’s over hun plan van aanpak indicatoren brede welvaart op 14 juni 2021). Ook bij het NPG is maar zelden duidelijk geweest wat de doeltreffendheid is van haar financiële bijdragen, noch op gemeentelijk, noch op bovengemeentelijk niveau.

Overheden hebben gewoon de relatie tussen input en output/outcome niet voor elkaar. En bestuurders en hun “falende systeem” hebben er ook geen belang bij dat die duidelijkheid wel ontstaat.

Ad 3 Uitvoerbaarheid.

Als er één wet al bij de totstandkoming onuitvoerbaar is gebleken is het wel de TWG (geweest). In ieder geval had niemand bij de aanvang in gedachte dat er

twee uitvoeringsdiensten zouden ontstaan met duizenden medewerkers, adviseurs enz. En al helemaal niet dat die driekwart van de royale budgetten zouden kosten. En dat einde in nog niet in zicht: in hun taxatie van de uitvoeringsmogelijkheden van de “Nij Begun” geven IMG en NCG aan dat het met al dat nieuwe beleid niet minder gaat kosten en dat de toezegging die verhouding naar redelijker proporties terug te brengen opgeschort moet worden.

Absurd is bovendien dat de diensten dat nieuwe beleid zelf maken op basis van hun inschatting van de politieke wensen en mogelijkheden. De bureaucratie regelt de eigen vermenigvuldiging: hoe meer personeel, hoe meer beleid enz.

Of wij al dat goed bedoelde beleid ook nodig hebben wordt ons burgers niet gevraagd.

In dit opzicht heeft Prinses Laurentien een navrant voorbeeld gegeven door wel aan gedupeerden te vragen wat er nu eigenlijk aan de hand is.

Gespreksverslagen en praktische oplossingen in plaats van modellen en algoritmen.

Navrant omdat er vervolgens discussie ontstaat over de te hoge bedragen die aan gedupeerden uitgekeerd worden terwijl niemand de vergelijking maakt met de kosten van de bureaucratisering en jurisdisering die wel eens veel hoger zouden kunnen zijn. Kabinetten hebben altijd verkondigd dat er ruimhartig (royaal is in dit verband een beter woord) met gedupeerden zou moeten worden omgegaan. Door wantrouwen gaat er nu meer geld naar ambtenaren dan naar gedupeerden.

De “deur-tot-deur” voorstellen van de Commissie van Geel die een vergelijkbare persoonlijke aanpak betekenen zouden dan ook in een Groningenwet serieus genomen moeten worden.

Bij de Eerste Kamer behandeling van de TWG (zie bijlage) hebben we geleerd dat er duidelijke criteria gelden waarop zij een wetsontwerp terug kan sturen. “uitvoerbaarheid” is daarbij ongeveer de minst omstredene. Het was als burger onbegrijpelijk om mee te maken dat een zo evident onuitvoerbare wet als de TWG onbesproken aangenomen werd.

Ad 4 Burgerperspectief en Ad 8. Doenvermogen.

Bij de discussies over PEGAS en Nij Begun zijn bij ons verwachtingen gewekt dat het ontbreken van samenhang gerepareerd zou worden met behulp van de Groningenwet.

Zeker voor de burger is dat van het grootste belang: hoe minder samenhang hoe meer kastjes en muren. Vanuit de burger gezien heeft het wetgevingsproces gewerkt als een versnipperaar. Te beginnen met het onderscheid tussen schade en versterking, maar ook daarbinnen en daarnaast snipperde het door met aparte regelingen, pilots, experimenten, subsidies, geografische grenzen enz enz

Samenwerking was het toverwoord: de uitvoeringsorganisaties zouden er voor zorgen. IMG en NCG namen zelfs het initiatief voor een convenant dat uiteindelijk zelfs leidde tot een aan de TWG opgehangen Besluit dat de “samenloop” problemen zou moeten oplossen. Een uitstekend uitgewerkt voorstel dat echter in de praktijk niet van de grond is gekomen. Gewoon, omdat de leiding, het gezag er niet is.

En daarmee raken we wat naar onze mening de verklaring is voor het “systeemfalen en de onmachtige bestuurders” : het systeem ontbeert leiding.

In de uitvoering wordt niet samengewerkt, maar ook bestuurders werken niet samen, alhoewel je dat niet kunt weten omdat alles besloten is. Je komt er maar zelden achter wie ergens voor verantwoordelijk is. Gemeentebestuurders heten opdrachtgever te zijn, maar zijn dat niet. Ambtenaren hebben mandaat, maar kunnen dat kennelijk maar beperkt uitoefenen enz

Een belangrijk kenmerk van het falende Groningse bestuurssysteem is tenslotte het gebrek aan openheid niet alleen in het algemeen, maar met name ook naar de lokale volksvertegenwoordigers. Die hebben in het Gaswinningsdebat nauwelijks een rol gespeeld. Worden niet betrokken en willen niet betrokken zijn omdat het maar al te vaak als een “probleem van Den Haag, dat ze daar maar moeten oplossen” wordt gezien. Ook lokale bestuurders zijn vaak te gauw tevreden onder het motto “zonder ons was het nog erger geweest”.

Inmiddels heeft het burgerperspectief meer steun gekregen onder andere van de WRR en de Staatscommissie rechtstaat.

De WRR werkt de kernboodschap dat de overheid bij het maken en uitvoeren van beleid meer moet inzetten op het vergroten van de grip van burgers, een concretisering van het door WRR gemunte “doenvermogen”.

De staatscommissie komt met 10 verbetervoorstellen met oog voor de burger.

Waarom daar niet op ingehaakt bij de ontwikkeling van de Groningenwet? In de Beleidskompas paragraaf van de Groningenwet ontbreken ze als beleidsopties. Zoals onder ad 2. Aangegeven beperken de doelstellingen van de Groningenwet zich teveel tot die van de wet en de juridische mogelijkheden.

Ten slotte, maar niet ten minste vragen wij ons af waarom er bij de TWG en nu bij de Groningenwet geen constitutionele toetsing heeft plaats gevonden.

Als wij de desbetreffende teksten van het ministerie lezen zou die in Groningen zeer op zijn plaats zijn. Mensenrechten, beginselen van behoorlijk bestuur enz worden vaak ingebracht in de debatten. Wij hebben in ieder geval sterk het gevoel dat onze grondrechten in Groningen zelden voorop hebben gestaan. De aanbevelingen van de Staatscommissie Rechtsstaat zouden in Groningen in het verlengde van een constitutionele toetsing goed van pas komen.

Ad 5. Organisatieperspectief en Ad 6 Samenwerking en Ad 9. Positie lokale besturen.

De Groningenwet gaat op deze bestuurlijke problematiek niet in. Opvallend genoeg doet zij dat wel voor het zogenoemde Gasgebouw. Dat wordt gesloopt en onder meer vervangen door een betere toezichtorganisatie. Een goede zaak.

Maar waarom wordt het Bestuursgebouw ontzien?

Van 2017 tot 2021 werden er door het Platform Kansrijk Groningen dialogen georganiseerd tussen sleutelpersonen uit overheid, bedrijfsleven politiek en wetenschap over de vraag waarom de overheid zo faalt in Groningen (“van onnederlandse proporties” volgens toenmalig minister Wiebes). Het valt op dat de bevindingen¹ niet terugkomen in de 2000 pagina’s van het PEGAS rapport. Daarin wordt onder andere geconstateerd dat er weinig wordt gedaan met het vele sociaal-psychologische onderzoek en met de praktisch bruikbare kennis van burgers. Ook wordt beleid te vaak gepresenteerd als onvermijdelijk en verschuilen bestuurders zich achter onderzoek’.

De uitvoeringsorganisaties zouden beter aangestuurd kunnen worden bijvoorbeeld door de CdK een rol te geven op basis van art 1 van zijn ambtsinstructie. Die regelt zijn verantwoordelijkheid jegens departementale organisaties die werkzaam zijn binnen de provincie. Dat geldt dus zeker voor NCG dat direct onder bewindspersoon valt, maar sinds de laatste TWG-

¹ Groningen en de bevingen onder redactie van W.Derksen en M.Gebben, Boombestuurkunde, 2022.

wijziging heeft de bewindspersoon ook een aanwijzingsbevoegdheid voor het IMG. In zijn antwoord op recente kamervragen geeft de nieuwe bewindspersoon daar “terughoudend” mee om te willen gaan. Waarom als het nu al zo moeilijk is de uitvoering te coördineren en burgers te laten weten “waar ze aan toe zijn”.

Opvallend is ook dat de Groningenwet net zo min als de TWG een tijdshorizon kent. Het zal toch niet de bedoeling zijn dat de departementale diensten nog tientallen jaren blijven. De huidige staatssecretaris had in zijn BBB tienpuntenplan (2022) als doel “op een zo kort mogelijke termijn (binnen een periode van 1 jaar) de Groninger mijnbouwschade af te handelen”. Sleutel daarin was een geleidelijke overgang van IMG (opheffen!) naar gemeenten die gefaciliteerd zouden moeten worden.

Een exit-scenario dat ons vanuit burgerperspectief aanspreekt. Moet dat ook niet een plaats krijgen in de Groningenwet?

Ad 7 Rol Tweede Kamer.

Uit bijlagen 2A en 2B kunt U afleiden dat de manier waarop de Tweede Kamer zijn wetgevings- en onderzoeks-activiteiten organiseert ons zeer heeft bevreemd. Welke lessen kunnen daaruit getrokken worden als we in het kader van de Groningenwet en een jaarlijkse evaluatie van de Staat van Groningen een nauwere afstemming tussen landelijke en lokale volksvertegenwoordigingen zouden kunnen verwachten.

Wij hebben de afgelopen jaren (sinds 2017 hebben we de kamerprocessen op de voet gevolgd voorzover dat als individuele burger kan) steeds meer gemerkt dat wetgeving een heel apart super-professioneel georganiseerde kunst en vak is geworden en dat parlementariërs daar maar weinig invloed op hebben. Men beperkt zich over het algemeen tot vragen en amendementen en bemoeit zich maar zelden met de algemene doelen, de strategie en de structuur van wetten en regels. En de vraag wat het betekent voor de burger is niet vanzelfsprekend en zeker niet doorslag gevend. Alle betrokken parlementariërs en bestuurders beseften bijvoorbeeld dat het een slechte zaak was voor de burger om de schade aan gebouwen en de versterking van gebouwen te splitsen. Maar toch gebeurde het. Rutte mocht graag de duitse kanselier Bismarck aanhalen die stelde dat je niet moest willen weten hoe een wet gemaakt, net zo min als je wilt weten hoe een wordt gemaakt wordt in een worstfabriek. We hebben die

waarschuwing in de wind geslagen en zijn er achter gekomen dat er een zeer professionele wetsfabriek is ontstaan, maar dat de gekozen wetgevers daar maar weinig mee te maken hebben.

Het wetgevingsproces en enquetes en beleidsvorming worden daarmee beperkt tot beeldvorming en die is met PEGAS voor Groningen goed uitpakkt, maar met Nij Begun zijn er daarop verwachtingen gewekt die met de voorgestelde regelgeving en organisatieontwikkeling niet waar gemaakt zullen worden. Zeker niet in de telkens opnieuw achterhaalde tijdsplanningen.

Van een Groningenwet hadden wij juist die strategie en structuur verwacht waarmee bestuurders uitvoerders kunnen sturen en controleren onder toezicht van volksvertegenwoordigers.

Ad 10. Toekomstperspectief.

De eerder genoemde neiging tot versnippering heeft ook toegeslagen bij het perspectiefdeel van Nij Begun en de Groningenwet. Herstel en het sociaal=economisch perspectief worden los van elkaar ontwikkeld en georganiseerd. Het succes van de stadsvernieuwing en de sociale vernieuwing hebben aangetoond dat juist het dichtbij en met de mensen organiseren van investeringen, sociale verbanden en economische kansen aanslaat. Het van bovenaf ontwikkelen van programma's heeft de afgelopen 50 jaar juist niet tot het gewenste succes geleid, de Memorie van Toelichting constateert het terecht.

Gooi het over de boeg van de burger, het individu zal de komende 50 jaar de drager zijn van de noodzakelijke vernieuwingen.

Behandel het herstelprogramma als startmotor en speerpunt van de gewenste economische en sociale ontwikkelingen in plaat van als noodzakelijk kwaad.

Bijlage 1. Commentaar vanuit burgerperspectief op de TWG.(januari 2023)

Ten behoeve van de finale behandeling in de Eerste Kamer.

Aan de leden van de Eerste Kamer Commissie EZK/LNV,

Groningen, 20 januari 2023

22 januari 2023 gemaïld aan de Griffier van de commissie EZK van de Eerste Kamer.

Geachte Volksvertegenwoordigers,

Ten Geleide,

Aanstaande dinsdag 24 januari doet U “Vorbereidend Onderzoek” naar het - gewijzigd voorstel van wet versterking gebouwen Groningen, de Novelle verbetering uitvoerbaarheid en naar het ontwerp-besluit in verband met de afstemming tussen de uitvoering van de versterking en de vergoeding van schade.

Deze voorstellen moeten na Uw bijdragen toegevoegd worden aan de Tijdelijke Wet Groningen (TWG) in de hoop dat daarmee een juridisch kader ontstaat waarmee de gevolgen van de gaswinning afgewikkeld kunnen worden.

Sinds 2017 zijn wij actief als informeel burgerinitiatief “vanOnderen”. Wij richten ons daarbij op het uitwisselen van ervaringen en informatie tussen burgers die in meerdere dorpen en organisaties actief zijn.

Tegen die achtergrond stellen wij een aantal kritische vragen bij de TWG in zijn huidige inhoud en vorm. Wij hebben daarbij ook dankbaar gebruik gemaakt van de Toetsingscriteria, Kwaliteitseisen en Aandachtspunten voor wetgevingskwaliteit die wij op de site van de Eerste Kamer hebben gevonden.

Wij vatten eerst de vragen samen en geven daarna een toelichting.

Samenvatting.

Kanttekeningen bij de TWG:

1. Er is wel voldoende draagvlak voor de TWG en voor het (her)winnen van vertrouwen?

2. Waarom zijn er geen doelen geformuleerd voor de TWG?
3. Waarom wordt de TWG als nieuw kader voor bestaande regelgeving doorgezet, terwijl de afgelopen jaren gebleken is dat de ontwikkelde regelgeving heeft geleid tot verlies aan vertrouwen in de aanpak van de gevolgen van de gaswinning ?
4. Waarom is het burgerperspectief niet als uitgangspunt voor de TWG gekozen?
5. Waarom is het organisatie-perspectief en de tweedeling in schade (IMG) en versterking (NCG) wel als uitgangspunt voor de TWG genomen?
6. Waarom is de TWG niet uitgewerkt naar verplichtende voorwaarden om de samenwerking tussen overheden enerzijds en IMG/NCG anderzijds te doen slagen?
7. Waarom heeft de Tweede Kamer onvoldoende geleerd van eerdere ervaringen?
8. Waarom is het doenvermogen van bedrijven en burgers niet getoetst en verwerkt in de TWG?
9. Waarom worden de lokale besturen niet in staat gesteld hun verantwoordelijkheid naar burgers en bedrijven waar te maken?
10. Waarom is de verhouding met andere relevante wetten mager uitgewerkt en wordt er niet voorgesorteerd op de overgang van tijdelijke regelgeving en tijdelijke organisaties naar de toekomstvaste overheidsorganisaties?

Toelichting.:

Ad 1. Draagvlak.

Bij de totstandkoming van de TWG zijn geen burgers betrokken geweest. Pas door een politieke rel bleek dat de Groningse bestuurders wel betrokken zijn geweest. https://upload.gscdn.nl/uploads/cf778866b9_brievenvanhenk.pdf

Dat moet dan gebeurd zijn in het periodieke overleg Regio-Rijk, maar dat is besloten. De ontwikkeling van de TWG is inhoudelijk niet gedeeld met Gemeenteraden. De TWG is onbekend. Het Dagblad van het Noorden publiceerde onlangs de in het nieuwe jaar te verwachten nieuwe regelgeving en daar stond de TWG niet eens bij.

Onze eerste vraag is daarmee of het praktisch en democratisch draagvlak van de TWG wel voldoende is om vertrouwen te (her)winnen.

Ad 2. Doelformulering.

In de wet zien wij geen doelstelling geformuleerd. Het is in feite een organisatiewet waarin twee overheidsorganisaties, IMG en NCG, worden gepresenteerd met hun taken en bevoegdheden, hun relaties met andere organisaties (gemeenten, toezichthouders etc) en hun verantwoordelijkheid naar burgers. Bij de verhoren voor de parlementaire enquête konden wij dan ook constateren dat er een fundamentele onzekerheid is over de aanpak van de gaswinningsgevolgen: gaat het om een technische aanpak van de aansprakelijkheid of om een breder toekomstperspectief voor het gebied en zijn burgers?

Waarom is er geen duidelijke doelstelling voor de TWG en wat betekent dat voor het besturen en controleren van de uitvoeringsorganisaties op doeltreffendheid en doelmatigheid?

Ad 3. Uitvoerbaarheid.

De TWG is “werkendeweg” tot stand gekomen: het grootste deel bestaat uit regels die al jaren toegepast worden en die een wettelijke status krijgen. Zonder heldere afspraken over doelstellingen is het moeilijk vast te stellen of de aanpak van de gaswinning nu geslaagd is of niet, laat staan in welke mate de regelgeving daarbij een rol heeft gespeeld.

De onderdelen van de TWG zijn ook nog lang niet klaar. Over het schade-deel worden nu al fundamentele wijzigingen geopperd (Aanwijzingsbevoegdheid, meer forfaitair en verzekerings-achtig enz). Ook de relatie schade-versterking wordt ter discussie gesteld(bijvoorbeeld door het begrip “duurzaam herstel” te introduceren) en in de versterking wordt opeens de dorpsgerichte aanpak weer opgevoerd.

Wat moet de burger daarmee en hoe gaan de oude regels in de nieuwe zak van het TWG daarin helpen of juist tegenwerken. Moet de rechter dat gaan oplossen?

Wel lijkt er grote eensgezindheid te zijn over het beeld dat “Groningen” mislukt is. In ieder geval wordt ook breed erkend dat het vertrouwen bij de burgers verdwenen is en hersteld zou moeten worden.

Zonder duidelijkheid is de TWG niet toetsbaar (rechters), niet handhaafbaar (toezicht) en dus niet uitvoerbaar.

Is het niet vreemd de regelgeving die heeft bijgedragen aan de mislukking en aan het verlies van vertrouwen alsnog een wettelijke status te geven?

Ad 4. Burgerperspectief.

De negatieve beeldvorming over de aanpak van de gaswinning en de toepassing van regels heeft is negatief bevorderd door het beeld van rijen mensen die fysiek of digitaal moesten wachten op hun recht op een uitkering. Financieel is dat recht getrokken, maar het vertrouwen dat er nog was is bij veel burgers omgeslagen in wantrouwen.

De uitkeringsinstantie SNN heeft het debacle geëvalueerd en als belangrijkste conclusie getrokken dat er meer gedacht en gewerkt moet worden vanuit het burgerperspectief.

Dat burgerperspectief staat centraal in het Sociaal Handvest dat in juli vorig jaar is ondertekend door de Staatssecretaris, de Groningse bestuurders en de uitvoeringsorganisaties. Herstel van vertrouwen staat daarin “boven aan de agenda “ en het bevat na het Burgerperspectief nog 10 “uitgangspunten voor het beleid waar de ondertekenende organisaties zoveel mogelijk aan zullen voldoen”.

De slag om de arm luidt: “Niet alle instanties hebben sturing of controle op de verwerkelijking van alle uitgangspunten. Ook kunnen zij van mening zijn dat het wettelijk kader waarbinnen zij werken hen te weinig ruimte biedt. In beide situaties mag van hen worden verwacht dat zij uitleg geven over hun beperkingen ten aanzien van de uitgangspunten aan alle betrokken partijen en maatschappelijke organisaties.”

Waarom is de TWG (nog) niet getoetst aan dit sociale handvest en waarom zijn die uitgangspunten niet (alsnog) toepasbaar in de TWG? Een uitleg van de afwijking van het burgerperspectief in de TWG is niet gegeven.

Ad 5. Organisatieperspectief.

Historisch gezien lagen er in 2017/2018 integrale meerjarenplannen voor de ontwikkeling van Groningen die als basis voor samenhangende regelgeving hadden kunnen dienen.

Door prioriteit te geven aan het “er uit halen van de NAM”, moest er wetgeving komen die de aansprakelijkheid en de schadeafhandeling publiekrechtelijk regelde. Dat werd de TWG. Daarna ontstonden regelingen voor de versterking die nu aan de TWG toegevoegd moeten worden.

Zo is een tweedeling ontstaan die door vriend en vijand ongelukkig is genoemd. Door sommigen is hij wel gebagatelliseerd, maar voor bewoners is het een ramp. En, nog erger: een gemiste kans om de burger regie te geven op zijn eigen pand.

Alleen uit overwegingen van bestuurlijk en ambtelijk ongemak met betrekking tot een herstart van het wetgevingsproces en een reorganisatie van betrokken uitvoeringsorganisaties (“dan zijn we nog verder van huis”) is er een wet ontstaan die structureel tegen het burgerperspectief, doenvermogen en maatwerk in gaat.

Waarom schuift de TWG alle problemen met betrekking tot afstemming, coördinatie en integratie door naar het bordje van de burger?

Ad 6. Samenwerking.

Burgers die dat wensen kunnen vragen om een coördinator die voor hen de afstemming tussen IMG en NCG, tussen de schade en de versterking, in de gaten houdt.

Daarvoor is U een ontwerp AMvB voorgelegd waarin 5 hoofdlijnen worden geschetst voor wat de burger kan verwachten. Kenmerkend is dat er geen doorzettingsmacht is geregeld. Wel een “informatiedocument”, maar dat is gegeven de staat van de digitalisering bij IMG en NCG geen serieus regiemiddel.

De ervaringen tot nu toe zijn dat zaakbegeleiders (IMG) of bewonersbegeleiders (NCG) ook weinig kunnen betekenen.

Het ligt voor de hand het lokale bestuur in de afstemming een rol te geven. Waarom gebeurt dat niet?

Ad 7. Rol Tweede Kamer.

Onderzoek uitvoeringsorganisaties.

In februari 2021 werden de resultaten van het parlementair onderzoek naar overheidsuitvoeringsorganisaties gepubliceerd, met daarin 7 aanbevelingen om de afstanden in de driehoek burger-organisatie-kamer te verkleinen.

Geen van deze aanbevelingen herkennen wij in de opbouw van IMG en NCG.

Waarom zijn die daar niet geïmplementeerd?

En waarom vinden wij ze ook niet terug in de TWG?

Toeslagenaffaire.

In december 2020 werd het rapport “Ongekend Onrecht” over de toeslagen-affaire uitgebracht. Veel daarvan is herkenbaar voor ons als gedupeerden van de “gaswinnings-affaire”. De constatering over bijvoorbeeld de noodzaak aan maatwerk, de kwaliteit van de wetgeving etc zijn zonder meer herkenbaar.

Ook de verantwoording van de Raad voor de rechtspraak en de rapporten van de Ombudsman lijken leerzaam te zijn voor Groningen en een TWG.

Waarom is daar ten behoeve van de TWG niet van geleerd?

De Tweede Kamer heeft haar rol in de Toeslagenaffaire (nog) niet geëvalueerd. Hopelijk komt die wel aan de orde in de Parlementaire Enquête voor Groningen.

Parlementaire enquête Groningen.

Maar de Tweede Kamer heeft zich daarbij in een lastige positie gemanoevreerd omdat ze nu al de TWG heeft aangenomen die ze qua proces en inhoud nu zelf moet gaan beoordelen. (zie verder bijlage)

Ook de rol van lokale besturen zou daarbij geëvalueerd moeten worden, evenals de samenwerking tussen “Rijk en Regio”. Actieve lokale bestuurders waren echter opvallend afwezig in de verhoren van de PEC.

Groningen heeft recent een grootschalig proces van gemeentelijke herindeling (incl een andere rol voor de Provincie) doorgemaakt. Desondanks lijkt “Den Haag” nog steeds een lage dunk te hebben van de lokale “bestuurskracht”.

De Raad voor de Rechtspraak heeft wel lering getrokken uit de ervaringen van Rechters die bieden hoop voor de Groningse gedupeerden, maar op juridische procedures om gelijk te krijgen zitten niemand te wachten.

Moet de afronding van de TWG niet opgeschort worden tot de conclusies van de PEC beschikbaar zijn?

Lijkt het er niet op dat de Tweede Kamer niets heeft geleerd en met de TWG opnieuw een groep burgers in de problemen gaat brengen?

Ad 8. Doenvermogen.

Het ministerie van Justitie lijkt wel geleerd te hebben van de toeslagen-affaire, getuige zijn brief van 25 juni 2021 over de “Versterking van de kwaliteit van beleid en wetgeving”. Daarin worden 5 kabinetsinitiatieven aangekondigd waarvan we weinig terug zien in de voorliggende TWG-concepten.

Een voorbeeld dat ons aanspreekt: men wil meer aandacht voor en kennis van het “doenvermogen” en geeft in een bijlage voorbeelden hoe het doenvermogen is toegepast in beleid, wet- en regelgeving onder andere bij EZK.

Is het doenvermogen van de burgers en bedrijven die met de TWG te maken krijgen getoetst?

De amendementen die geleid hebben tot de novelle met TWG aanpassingen hadden ten doel de positie van de burger te verbeteren.

In het parlementaire proces is geprobeerd juist die amendementen te voorkomen, hetgeen de indruk versterkt dat de wetgevers en bestuurders er niet op zitten te wachten dat burgers voor zichzelf op kunnen komen.

Op de site van de Eerste Kamer vinden we onder het kopje “toetsingscriteria” de mogelijkheid dat een wet door amendementen uit de Tweede Kamer “uit zijn voegen is geraakt” en dat “nadere interpretatie dan nodig is om te bepalen wat de wetgever nu precies wil met de wet”. Dat lijkt ons hier aan de orde.

In hoeverre zijn de teksten in de novelle voldoende om de burger te faciliteren?

Ad 9. Positie lokale besturen.

Ook in de TWG krijgen lokale bestuurders rollen die indrukwekkend klinken (“opdrachtgever”), maar in de praktijk niet waar gemaakt kunnen worden.

We wezen er al op dat de samenwerking van bestuurders niet goed beoordeeld kan worden omdat die vooral al in besloten vergaderingen plaats vindt: enerzijds voor interne afstemming en anderzijds voor overleg met het Rijk.

Zowel Haagse als Groningse bestuurders lijken zich aan democratische waarneming te onttrekken.

Voor het burgerperspectief is een stevige inbedding van de lokale democratie in de TWG essentieel. Maar ook voor de uitvoerbaarheid zijn met name gemeenten onmisbaar.

Waarom hebben gemeenten zo’n ondergeschoven rol en positie in de TWG?

Ad 10. Toekomstperspectief.

In de TWG is geen “horizon” opgenomen, zij moet doorwerken tot de problemen zijn opgelost.

Dat zou nog heel lang kunnen duren en dat roept de vraag op hoe de TWG zich blijvend gaat verhouden tot andere wetgeving. Gemeenten worden bijvoorbeeld per juli 2023 geconfronteerd met de invoering van de Omgevingswet die vele raakvlakken heeft met de TWG. Die worden niet benoemd. In voorkomende gevallen gaat de Omgevingswet “voor”, nemen wij aan.

Tegelijkertijd zal echter ook de Wet Kwaliteitsborging voor het Bouwen (Kbb) worden ingevoerd. Deze wordt niet genoemd in de TWG, maar overlapt in grote mate de problematiek van versterken, sloop, nieuwbouw, schade en duurzaam herstel. Hoe gaan die twee wetten zich tot elkaar verhouden?

Krijgen we binnen een gemeente twee soorten panden? Kunnen burgers/eigenaren kiezen enz.

Kan de Kbb niet functioneren als een brug om de aanpak van de door de gaswinning getroffen panden te normaliseren?

Waarom is de relatie met de Kbb niet benoemd in de TWG?

Uitleiding.

Wij hopen met het voorafgaande de Eerste Kamer geholpen te hebben met haar kwaliteitsbewakende verantwoordelijkheid.

De Premier heeft in navolging van Bismarck wel eens gezegd dat je niet moet willen weten hoe een wet tot stand komt, net zo min als je wilt weten hoe een worst geproduceerd wordt.

De afgelopen vier jaar hebben wij toch geprobeerd de voorgeschiedenis en totstandkoming van de TWG te volgen en te begrijpen.

Het was vooral teleurstellend te zien dat wetgevers en bestuurders niet lijken te leren van goede of slechte ervaringen. Als er al geëvalueerd wordt en als er al lessen op papier worden gezet kijkt niemand er meer naar om.

De vele kwaliteitseisen, criteria, toetsingskaders enz voor wetgeving worden niet (voor ons) herkenbaar opgevolgd en de aanbevelingen van ombudsmensen, parlementaire onderzoeken als die naar uitvoeringsorganisaties en naar de toeslagenaffaire werden door niemand opgepikt.

Het is naar onze mening onvermijdelijk dat de TWG wordt opgeschort tot na de discussie over het rapport van de PEC Groningen.

Dan kunnen we vrijuit praten over een nieuwe toekomst voor Groningen die vanOnderen kan worden opgebouwd.

Henk Bos (Tjuchem)

Chr. De Jongh (Groningen)

Fred Mahler (Steendam)

Gert de Vries (Overschild)

Bijlage 2. Burgerperspectief en de rol van de Tweede Kamer bij de Parlementaire Enquete naar de Gaswinning in Groningen (PEGAS).

Twee artikelen gepubliceerd in Dagblad van het Noorden. 30 augustus 2022 resp 21 februari 2023.

2A De parlementaire enquête Gaswinning Groningen als basis voor wetgeving?

Rond parlementaire enquêtes ontstaan vaak discussies over een al dan niet vermeende dubbelrol van het parlement. Enerzijds onderzoekt een aantal volksvertegenwoordigers wat er op een bepaald onderwerp is mis gegaan, maar anderzijds is het parlement ook verantwoordelijk voor de wetgeving waarop de aanpak van dat onderwerp gebaseerd is (geweest).

Het is gebruikelijk dat er in een enquêtecommissie geen woordvoerders worden opgenomen, maar de collegiale band met fractiegenoten en de gedeelde fractieverantwoordelijkheid blijven natuurlijk sterk.

Recentelijk hebben wij bij het parlementaire onderzoek naar de toeslagenaffaire bijvoorbeeld gezien dat het parlement maar moeilijk heen kon om de kritiek op de wetgevingskwaliteit. Zelfs de rechterlijke macht werd er door in verlegenheid gebracht en moest zich achteraf verontschuldigen voor een te harde toepassing van de regels. Inmiddels is dat onderzoek voortgezet met een echte parlementaire enquête, maar de boter op de parlementaire hoofden is daarmee niet weg.

Bij de Parlementaire enquête naar Groningen doet zich de bijzondere situatie voor dat de wetgeving voor Groningen nog in de maak is. De enquêtecommissie is zich dus een oordeel aan het vormen over de situatie in Groningen die mede bepaald wordt door (concept-)regelgeving. Op haar beurt wordt die regelgeving weer beïnvloed door de manier waarop zij “alvast” wordt toegepast.

Dat is des te ingewikkelder omdat het schade-deel van de regels in de Tijdelijke Wet Groningen (TWG) al is vastgesteld door het Parlement. Daarbovenop moeten er regels komen voor de versterking (Wet Versterken) waar de meeste fracties inhoudelijk al mee hebben ingestemd. Deze zijn echter formeel nog niet afgerond omdat er tijdens de behandeling een tweetal amendementen is aangenomen. Daarbij is een extra gecompliceerde situatie ontstaan omdat

sommige fracties “per ongeluk” voor die amendementen hebben gestemd. Het Kabinet heeft dat proberen terug te draaien, maar toen dat op principieel staatrechtelijke bezwaren stuitte is er een “novelle ter verbetering uitvoerbaarheid” gemaakt die in de wet ingelast zou moeten worden.

Meerdere kamer-fracties hebben daar inmiddels kritische vragen bij gesteld. Onder andere of preciezer kan worden aangegeven in hoeverre de amendementen wel echt zijn overgenomen. Zo onduidelijk is de tekst inderdaad. Het bijzondere is dat de amendementen vanuit het burgerperspectief vragen om meer mogelijkheden voor eigenaren om advies en bijstand in te huren.

En dat burgerperspectief staat haaks op de (concept-)wetgeving die is geschreven vanuit bestuurlijk/ambtelijk perspectief. Alleen al de wettelijke tweedeling in schade en versterking is voor een eigenaar wezenloos. Zoals de burgerorganisaties ook telkens benadrukt hebben wil een bewoner een éénduidig proces, maar die organisaties en dat burgerperspectief zijn door Haagse en Groningse bestuurders gezamenlijk genegeerd. Ook fracties die de concept-wetgeving hebben geaccepteerd wijzen op het geforceerde karakter van de wettelijke tweedeling.

En die tweedeling en het ambtelijk perspectief worden nog aangescherpt omdat er inmiddels ook een uitvoeringsbesluit is opgesteld dat de samenwerking tussen de versterkingsorganisatie NCG en de schadeorganisatie IMG moet regelen.

Iedereen herinnert zich de beelden van de rijen Groningers die wachtten op de uitvoering van de “VVG10000 subsidieregeling”. Dat is inmiddels rechtgetrokken waardoor de indruk is ontstaan dat het een “bestuurs-ongeval” was. Bijna alle bestuurlijke afspraken hebben echter geleid tot willekeur en doen dat nog steeds. Omdat ze vergen dat de burger zich voegt naar de structuren en systemen van de overheid. Veelzeggend is dat het nergens gelukt is om tot één loket te komen: de burger moet zelf uit de schappen van 5 cm regelgeving zijn “maatwerk” samen stellen.

De officiële SNN-evaluatie van het rijen-debacle leidt tot conclusies dat “er te weinig vanuit het praktische perspectief van de aanvrager is geredeneerd” en “te veel van binnen naar buiten is gedacht. Dat moet volgende keer andersom.”

Bestuurders en maatschappelijke organisaties hebben inmiddels een “sociaal handvest” ondertekend dat het burgerperspectief als leidraad voor de overheid nog eens bevestigd.

Ministers Kamp en Wiebes hebben het vertrouwen in Groningen verspeeld door extra te pompen na de zwaarste beving en door de versterking “on hold” te zetten (bij een inmiddels weer onzekere stop op de gaswinning).

Er rest maar één conclusie: het Parlement moet de wetgeving voor Groningen “on hold” zetten en pas afronden als de enquête-commissie zijn rapport heeft afgerond. Het kan bijna niet anders of ook de commissie zal immers tot de conclusie komen dat het burgerperspectief leidend moet zijn: meer macht voor de burger en zijn aannemer en adviseur en voor zijn Gemeente een meerjarenbudget om als échte opdrachtgever voor schadeverzekering en versterking te kunnen functioneren.

Beter ten halve gekeerd dat ten hele gedwaald.

Burger-initiatief vanOnderen,

Henk Bos (Tjuchem)

Christophe de Jong (Groningen)

Fred Mahler (Steendam)

Gert de Vries (Overschild)

2B. Waarheidswinning en vertrouwen in Groningen?

Aanstaande vrijdag komt de Parlementaire Enquête Commissie Gaswinning Groningen met de resultaten van haar “waarheidsvinding”: niet alleen moet “de waarheid” boven tafel komen, maar ook is er de hoop dat haar rapport zal bijdragen aan het herwinnen van het vertrouwen van de Groningers in de overheid.

Je zou denken dat dat voor de Commissie een open opdracht is, maar inmiddels zijn de resultaten van beleidsontwikkeling en besluitvorming de afgelopen jaren opgenomen in een Tijdelijke Wet Groningen (TWG). Deze is in december vorig jaar aangenomen met slechts de stemmen van de SP, PvdD en Bij1 tegen. Alleen de SP neemt ook deel aan de Enquêtecommissie.

Ofwel: de meeste in de Enquêtecommissie vertegenwoordigde fracties vinden de resultaten van de aanpak van de Gaswinning in de afgelopen jaren goed genoeg om wettelijk vast te leggen.

Door tegelijk een wet te maken en een enquête te doen naar het zelfde onderwerp suggereert de Kamer: inhoudelijk is het goed gegaan in Groningen, we moeten alleen nog naar de processen kijken.

De uitkomst kan nog van invloed zijn op de TWG omdat die nog in behandeling is in de Eerste Kamer. Interessant daarbij is dat zij bij haar eerste behandeling een aantal kritische vragen heeft gesteld.

https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20230131/voorlopig_verslag/document3/f=/vm08iiwpc1zm.pdf

Wij pikken er één uit: de staatssecretaris, de regionale bestuurders en de leiding van de uitvoeringsorganisaties hebben zich verbonden aan een sociaal handvest dat onder andere het burgerperspectief voorop stelt. Is dat wel mee genomen in de TWG vraagt de Eerste Kamer-commissie voor EZK zich af.

Naar onze mening staat de TWG haaks op een burgerperspectief om de volgende redenen:

- De wet formaliseert het onderscheid tussen schade en versterking. Tijdens de voorbereidingen is wel gebleken dat iedereen dat een ongelukkige zaak vindt, maar omdat de overheden met een reorganisatie nog verder van huis zouden raken zijn de daaruit voortvloeiende problemen doorgeschoven naar de bordjes van de bewoners.

- Dit betekent het bijhouden van twee administraties en een moeizame omgang met uitvoeringsorganisaties die niet samenwerken: IMG voor schade en NCG voor versterking. Hun bureaucratisch perspectief vormt de grondslag voor de TWG, niet het burgerperspectief.
- Door de Kamer aangenomen amendementen gericht op het versterken van de positie van de burger zijn in eerste instantie tegen gehouden (coalitiepartijen hadden zich “vergist”) en uiteindelijk afgezwakt en vooruit geschoven. De belangrijkste motivatie was dat het te duur zou worden (“open einden”), terwijl de twee bureaucratieën van IMG en NCG tegelijkertijd bodemloze budgetten kregen voorgeschoteld.
- In eerste instantie was voorzien in een sturende rol voor het Ministerie van BZK vanwege haar ervaringen met gebiedsontwikkeling en bestuurlijke organisatie. Een natuurlijk tegenwicht tegen de technische aansprakelijkheidsinvalshoek van het Ministerie van EZK. Die bestuurlijke bescherming van het burgerperspectief is zonder toelichting uit de TWG verdwenen.
- Besluitvorming en beleidsontwikkeling vonden plaats in periodiek besloten bijeenkomsten van overleg tussen Rijk en Regio. Aan burgers en hun volksvertegenwoordigers is zelden iets voorgelegd wat ook de begrijpelijkheid van alle besluiten en regels niet ten goede is gekomen. Van het begin af aan zijn Haagse en Groningse bestuurders (en hun uitvoeringsorganisaties) met gemeenschappelijk briefpapier als een gesloten front over gekomen. Ook in de TWG hebben lokale bestuurders te weinig positie om “hun” burgers te helpen. Maatschappelijke organisaties hebben zich tijdens de besluitvormingsprocessen terug getrokken: er was geen ruimte voor burgerperspectieven.

Het is voor ons als gezagsgetrouwe burgers inmiddels niet meer te begrijpen waarom wij vertrouwen zouden moeten hebben in het besloten en chaotische wetgevingsproces en in het resulterende onoverzichtelijke juridische stelsel van de TWG.

En het is te meer onbegrijpelijk omdat de Kamer ook zoveel positiefs heeft geleerd de afgelopen jaren:

- de aanbevelingen van het Parlementair Onderzoek naar uitvoeringsorganisaties,
- de lessen van de toeslagenaffaire, niet alleen in het rapport van de Parlementaire Commissie, maar bijvoorbeeld ook in de zelfkritiek en verbeterde voornemens van de Raad voor de Rechtspraak,

- de adviezen van de Ombudsman,
- de niet aflatende stroom van praktijk ervaringen en adviezen van maatschappelijke organisaties.
- de kwaliteitseisen voor wetgeving op de site van de Eerste Kamer,
- brieven van de ministers van Rechtsbescherming en van Justitie over de lessen voor de Rechtsbescherming en de verbetering van de kwaliteit van wetgeving en beleidsontwikkeling
- enz enz.

Waarom is daar bij de ontwikkeling van de TWG niets mee gedaan en waarom hebben ook lokale bestuurders meegewerkt aan het optuigen van een ouderwets hiërarchisch en burgeronvriendelijke doolhof.

De Parlementaire Enquêtecommissie zit nu met het door de Kamer gecreëerde dilemma dat ze moet aangeven hoe haar bevindingen zich verhouden tot een wetsontwerp dat geleid heeft tot bureaucrativering en juridisering, tot willekeur en rechtsongelijkheid waar burgers doodongelukkig van zijn geworden.

Commissieleden moeten nu zichzelf en fractiegenoten gaan evalueren!

Bij de toeslagen-enquête heeft de Tweede Kamer geen verantwoordelijkheid genomen voor de uitkomsten en de boel de demissionaire boel gelaten.

Wij rekenen er op dat het Parlement (incl de Eerste Kamer!) nu wel durft te kiezen: de bureaucratische, besloten aanpak van bovenaf is mislukt.

Vertrouw de burgers en hun lokale volksvertegenwoordigers en maatschappelijke organisaties: geef ze de ruimte de bestaande regels bij te buigen en een nieuw begin te maken.

Wie heeft de toekomst: de wet of de burger, dat is de vraag die het Parlement zal moeten beantwoorden.

Burgerinitiatief vanOnderen,

Henk Bos (Tjuchem), Stof de Jongh (Groningen), Fred Mahler (Steendam), Gert de Vries (Overschild).