

Kenmerk	W18.20.0043/IV
Datum aanhangig	24 februari 2020
Datum vastgesteld	20 mei 2020
Datum advies	20 mei 2020
Datum publicatie	14 oktober 2020
Vindplaats	Kamerstukken II 2020/21, 35603, nr. 4

Volledige tekst

Bij Kabinetsmissive van 24 februari 2020, no.2020000415, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken en Klimaat, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Tijdelijke wet Groningen in verband met de versterking van gebouwen in de provincie Groningen, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel is een aanvulling op de nog niet in werking getreden Tijdelijke wet Groningen en bevat een publiekrechtelijke regeling voor het versterken van gebouwen. De Tijdelijke wet Groningen bevat een publiekrechtelijke regeling voor de afhandeling van verzoeken om vergoeding van mijnbouwschade als gevolg van de gaswinning in Groningen. In dit wetsvoorstel wordt de versterking van onveilige gebouwen eveneens publiekrechtelijk geregeld.

De Afdeling advisering van de Raad van State acht de keuze voor een publiekrechtelijke regeling gerechtvaardigd, gelet op het belang van de gedupeerde burger bij een met de schadeafhandeling samenhangende benadering én de zorgplicht van de Minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) voor het voorkomen van schade. De bijzondere omstandigheden die aanleiding geven voor het wetsvoorstel, betekenen dat de Afdeling het wetsvoorstel vooral vanuit het perspectief van de gedupeerden heeft beoordeeld. Bij de publiekrechtelijke regeling voor de versterking van gebouwen dienen de veiligheid en de belangen van de getroffen Groningers leidend te zijn.

Wat betreft de vormgeving van het versterkingsproces wijkt het wetsvoorstel af van de Tijdelijke wet Groningen, doordat de besluitvorming over en uitvoering van de versterking niet worden toegevoegd aan de taken van het Instituut Mijnbouwschade Groningen (het Instituut) maar worden verdeeld over verschillende bestuursorganen en een uitvoeringsorganisatie. Ook kiest de regering voor het verruimen van het bestuurlijke afwegingskader, waardoor ook andere bestuurlijke dan het veiligheidsbelang van de Groningers een plaats krijgen.

De Afdeling acht het van belang dat er als gevolg van deze keuze geen afbakeningsvragen ontstaan, en dat een keuze voor één van beide procedures niet tot vertraging leidt op een adres dat voor schadevergoeding of -herstel, versterking dan wel beide in aanmerking komt. In dat verband constateert de Afdeling dat met het wetsvoorstel het uiteindelijke doel van een publiekrechtelijk stelsel van schadeafhandeling en versterking dat een sluitend geheel vormt en een met het burgerlijk recht gelijkwaardig niveau van rechtsbescherming biedt, niet volledig wordt gerealiseerd.

Daarom adviseert de Afdeling tot een aantal aanpassingen van de voorgestelde regeling voor de versterking met het oog op de positie van de gedupeerde in verhouding tot de schadeafhandeling. Daarbij staat het belang van de burger bij een veilig huis voorop. Omwille van een snel en effectief versterkingsproces acht de Afdeling het van belang dat de versterking van onveilige gebouwen voorgaat op andere maatschappelijk en bestuurlijke . Zij adviseert tegen deze achtergrond de voorgestelde besluitvormingsprocedure in een aantal opzichten te stroomlijnen en te vereenvoudigen. Daarbij wijst de Afdeling op het belang van goede voorlichting aan en communicatie met bewoners.

Leeswijzer

De Afdeling gaat eerst in op de achtergrond en het doel van het wetsvoorstel en de belangrijkste elementen van het voorstel (paragraaf 1). Vervolgens beoordeelt zij de voorgenomen publiekrechtelijke regeling van de versterking tegen deze achtergronden (paragraaf 2). Ten slotte maakt zij een aantal overige opmerkingen (paragraaf 3).

1. Achtergrond, doel en hoofdlijnen van het wetsvoorstel

a. Inleiding

Door de gaswinning door de Nederlandse Aardolie Maatschappij N.V. (NAM) in Groningen ontstaan aardbevingen met ingrijpende gevolgen. De aardbevingen zorgen niet alleen voor schade aan gebouwen en andere onroerende zaken. Ze tasten ook het woongenot van de Groningers aan en leiden, na jaren van onzekerheid, tot maatschappelijke ontwrichting.

De afhandeling van verzoeken om schadevergoeding riep uit een oogpunt van onafhankelijkheid steeds meer bezwaren op en de bouwkundige versterking van onveilige gebouwen kwam traag op gang en kwam uiteindelijk vrijwel stil te liggen. Daarom besloot het kabinet in 2018 een publiekrechtelijke regeling tot stand te brengen. Hierdoor heeft de NAM, als aansprakelijke partij, in de praktijk alleen nog een financiële verplichting.

De publiekrechtelijke afhandeling van schade is opgenomen in de Tijdelijke wet Groningen. Een belangrijk uitgangspunt van deze wet is dat er voor de afhandeling van alle vormen van mijnbouwschade in Groningen één loket is gerealiseerd, waar op een eenduidige, toegankelijke en effectieve manier schadevergoeding kan worden verkregen. Het Instituut - een zelfstandig bestuursorgaan - neemt beslissingen over de oorzaak van de schade en schadevergoeding op basis van de regels van het burgerlijk recht. Dit gebeurt onafhankelijk van de NAM en de Minister van EZK. Het Instituut kan echter geen vergoeding toekennen voor preventieve maatregelen of zelf preventieve maatregelen treffen (versterking), tenzij sprake is van een acuut onveilige situatie. (zie noot 1)

Voor de versterking geeft dit wetsvoorstel nu alsnog een eveneens publiekrechtelijke regeling, door een aanvulling van de Tijdelijke wet Groningen. Het doel van het wetsvoorstel is het bereiken van veiligheid voor alle Groningers door de versterking van onveilige woningen publiekrechtelijk te regelen. Indien een gebouw niet voldoet aan de eisen voor constructieve veiligheid met betrekking tot aardbevingen, (zie noot 2) komt het in aanmerking

voor versterking.

Er heeft lange tijd onduidelijkheid bestaan over de omvang van de versterkingsoperatie. Aanvankelijk werd uitgegaan van circa 1.500 adressen. Hier zijn echter, om uiteenlopende redenen, adressen aan toegevoegd, zodat het inmiddels om ongeveer 26.200 adressen gaat. (zie noot 3) Deze adressen zijn nog niet allemaal beoordeeld; naar verwachting duurt dat nog zo'n vijf jaar. Pas dan is duidelijk hoeveel adressen in Groningen daadwerkelijk onveilig zijn. Van de adressen die al wel zijn beoordeeld, wachten er op dit moment 5.600 op versterking, waarvan 1000 met de hoogste prioriteit vanwege een verhoogd risico. Afgezet tegen het huidige tempo van versterken, duurt het vermoedelijk nog zo'n tien jaar voordat de gebouwen op deze 5.600 adressen ook daadwerkelijk zijn versterkt. (zie noot 4)

Hier staat tegenover dat een vermoedelijk substantieel aantal van de nog op te nemen en te beoordelen adressen niet zal hoeven te worden versterkt, omdat zij ook zonder versterking aan de veiligheidsnorm voldoen. Dit hangt enerzijds samen met de bewust gekozen ruime opzet van het adressenbestand, anderzijds met het kabinetsbesluit om de gaswinning op zo kort mogelijke termijn te beëindigen. Daardoor verminderen de veiligheidsrisico's en gaat het aantal gebouwen dat moet worden versterkt omlaag. Illustratief hiervoor is dat de minister van EZK recent aan de Tweede Kamer heeft geschreven dat volgens een door het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) gevalideerde risicoanalyse in het aardbevingsgebied geen woningen meer zijn met een verhoogd risicoprofiel. (zie noot 5) Dat neemt niet weg dat alleen een opname en beoordeling van het gebouw zekerheid kan geven over de veiligheid ervan.

b. Doel van het wetsvoorstel

Op dit moment krijgt de versterking nog vorm via de Beleidsregel Besluit versterking gebouwen Groningen. (zie noot 6) De beleidsregel regelt de publieke aansturing van de versterking en voorziet in de instelling van een onafhankelijke commissie van deskundigen die beoordeelt of gebouwen versterkt moeten worden. Voor een aantal zaken is volgens het kabinet echter een wettelijke regeling nodig, zoals het toekennen van bevoegdheden aan het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad. Het wetsvoorstel voorziet hierin en strekt er toe de door de Mijneraad bevolen aanpak een wettelijke basis te geven. Daarbij worden de meest risicovolle gebouwen als eerste versterkt. Indien een gebouw niet voldoet aan de eisen voor constructieve veiligheid met betrekking tot aardbevingen, komt het in aanmerking voor versterking. Bewoners en eigenaren komen bij het versterkingsproces centraal te staan en de betrokkenheid van de gemeente daarbij wordt verbeterd, aldus de toelichting.

c. Hoofddijnen van het wetsvoorstel

Procedure

Het wetsvoorstel regelt welke procedurele stappen worden doorlopen alvorens een gebouw wordt versterkt en welke bestuursorganen bevoegd zijn de daarvoor benodigde besluiten te nemen. Zo stelt de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) voor alle gebouwen (zie noot 7) in de aardbevingsgemeenten (zie noot 8) een (i) risicoprofiel vast. (zie noot 9) Dit risicoprofiel wordt jaarlijks geactualiseerd, maar het wordt niet naar beneden bijgesteld, uitsluitend naar boven. (zie noot 10)

Het risicoprofiel geeft de gemeente informatie zodat vervolgens de gemeenteraad in een (ii) programma van aanpak kan bepalen wat de prioritaire volgorde is van de gebouwen die mogelijk versterking behoeven. (zie noot 11) Dit programma van aanpak regelt de volgorde waarin die gebouwen worden opgenomen en beoordeeld. Daarnaast geeft het de

uitvoeringskaders voor de daadwerkelijke versterking van gebouwen in de gemeente. De gemeente kan samenhangende werkzaamheden, bijvoorbeeld verduurzamingswerkzaamheden, in het programma van aanpak opnemen. (zie noot 12) Na opname en beoordeling, besluit de Minister van BZK of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet. (zie noot 13) Zo niet, dan wordt in een (iii) normbesluit het soort maatregelen vastgelegd dat nodig is om aan de veiligheidsnorm te voldoen. (zie noot 14)

Vervolgens kan de eigenaar van het gebouw bij het college van burgemeester en wethouders een (iv) versterkingsbesluit aanvragen. (zie noot 15) Het versterkingsbesluit bevat de concrete maatregelen om het gebouw aan de veiligheidsnorm te laten voldoen. Voor rekening van de eigenaar (of het college) kunnen duurdere of extra maatregelen in een versterkingsbesluit worden opgenomen. Tevens vervangt een versterkingsbesluit alle vergunningen, ontheffingen, vrijstellingen of welke besluiten dan ook die nodig zijn voor de uitvoering van het versterkingsbesluit. (zie noot 16) Het nemen van het besluit van de Minister van BZK om een (v) voorziening in natura of budget (hierna: het financieringsbesluit) toe te kennen voor de uit te voeren werkzaamheden wordt gecoördineerd met het nemen van het versterkingsbesluit. (zie noot 17)

Wat betreft de rechtsbescherming: de vaststelling van een risicoprofiel (Minister van BZK) of een programma van aanpak (gemeenteraad) is niet vatbaar voor bezwaar en beroep; een normbesluit (Minister van BZK), een versterkingsbesluit (college) of een financieringsbesluit (Minister van BZK) is dat wel. (zie noot 18)

Uitvoeringsorganisatie

Door de bevoegdheid tot het vaststellen van een programma van aanpak en de versterkingsbesluiten, zijn gemeenten feitelijk opdrachtgever van de versterking, aldus de toelichting. (zie noot 19) Een groot deel van de uitvoerende taken (vaststellen risicoprofielen, opname, beoordeling en normbesluit, begeleiden plan van aanpak gemeenten, begeleiden van aanvragen om versterkingsbesluiten en uitvoering versterking op adresniveau) wordt uitgevoerd door de Nationaal Coördinator Groningen (NCG). Die is omgevormd tot uitvoeringsorganisatie van het ministerie van BZK. Om de samenhang tussen schadeafhandeling en preventie te bevorderen is in september 2019 een convenant afgesloten tussen de NCG en het Instituut.

2. Beoordeling van de vormgeving van de versterkingsprocedure

2.1. Een veilige woning op zo kort mogelijke termijn

Het doel van het wetsvoorstel is het bereiken van veilige gebouwen in Groningen door de versterking van onveilige woningen door en namens de staat. Evenals bij het voorstel voor de publieke afhandeling van mijnbouwschade, acht de Afdeling deze verstrekkende beslissing geboden. De zorgplicht van de minister van EZK, de omvang en urgentie van de versterkingsopgave én de onvrede over de voortgang ervan, met de maatschappelijke ontwrichting die hierdoor is ontstaan, rechtvaardigen deze keuze. Dit lijkt te worden bevestigd door het feit dat deze aanpak bij de schadeafhandeling tot een belangrijke versnelling heeft geleid en de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen, de voorloper van het Instituut, de schadeafhandeling voortvarend ter hand heeft genomen. (zie noot 20)

De bijzondere omstandigheden die aanleiding geven voor het wetsvoorstel, betekenen dat de Afdeling het wetsvoorstel met name vanuit het perspectief van de gedupeerden beoordeelt. De Afdeling heeft begrip voor de keuze die aan het wetsvoorstel ten grondslag ligt om de procedures van schadeafhandeling en versterking in de Tijdelijke wet Groningen te scheiden en verschillend vorm te geven. Zij wijst er echter op dat het onderscheid tussen schade en

versterken door bewoners niet zo wordt beleefd. Bewoners beleven schade en versterken als één probleem, met één oorzaak (gaswinning) en zij willen één oplossing, met één loket voor al hun vragen en problemen. (zie noot 21) Civielrechtelijk hebben schade en versterken in de zin van het wetsvoorstel eenzelfde basis. (zie noot 22) Ook zijn schade en versterken in de praktijk niet eenvoudig te (onder)scheiden. (zie noot 23) Een gedupeerde mag daarvan geen nadeel ondervinden, in materiële noch in procedurele zin. Kort gezegd: het moet voor een bewoner die woont in een onveilig gebouw duidelijk zijn wat hij mag verwachten, en dat is een veilige woning op zo kort mogelijk termijn.

Tegen deze achtergrond maakt de Afdeling enkele opmerkingen over de vormgeving van de voorgestelde versterkingsprocedure die zien op (i) de positie van de gedupeerde in verhouding tot schadeafhandeling en (ii) stroomlijning van de besluitvormingsprocedure.

2.2. De positie van de gedupeerde

Geregeld wordt dat enerzijds het Instituut en anderzijds de NCG (namens de Minister van BZK) en de gemeenten bepaalde taken en bevoegdheden hebben. De Afdeling onderschrijft het uitgangspunt in de toelichting dat schade en versterken in de uitvoering zoveel mogelijk moeten worden samengebracht. (zie noot 24) Daartoe wordt geleund op het convenant dat het Instituut en de NCG gezamenlijk hebben afgesloten om schadeafhandeling en versterking zowel inhoudelijk als procedureel op elkaar af te stemmen. Het convenant heeft onder meer tot doel dat bewoners en eigenaren niet tussen wal en schip raken, dat in voorkomende gevallen een gezamenlijke aanpak van schadeafhandeling en versterking mogelijk wordt en dat vertraging bij de uitvoering van taken wordt voorkomen. (zie noot 25)

Een convenant kan behulpzaam zijn, maar is onvoldoende om de positie van de gedupeerde afdoende te waarborgen. De Afdeling acht het aangewezen dat de wettelijke regeling ten minste op de navolgende punten wordt aangevuld of gewijzigd.

a. De Afdeling wijst op het belang van de onafhankelijkheid van de instantie die oordeelt over de (on)veiligheid van een gebouw. Dit uitgangspunt lag ten grondslag aan het Besluit versterking gebouwen Groningen, maar is met dit wetsvoorstel zonder nadere toelichting verlaten. (zie noot 26) Ook bij de schadeafhandeling is bewust gekozen voor een zelfstandig bestuursorgaan, dat in onafhankelijkheid en onpartijdigheid op basis van aansprakelijkheidsrecht schadevergoedingen aan gedupeerden uitkeert. Omdat versterking een vorm van schadeafhandeling is, zou dit daarvoor ook moeten gelden. Ook hier is het belangrijk dat vertrouwen bestaat in de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van degene die de versterkingsbeslissing neemt.

b. Het Instituut kan volgens de Tijdelijke wet Groningen geen vergoeding toekennen voor preventieve maatregelen of zelf preventieve maatregelen treffen, tenzij sprake is van een acuut onveilige situatie. In de toelichting bij de wet wordt deze situatie omschreven als "een ernstige en onmiddellijke dreiging dat schade zal worden veroorzaakt" als bedoeld in artikel 6:184 BW. Het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden heeft voor de uitleg van dit artikel aansluiting gezocht bij de Meijdam-norm. In dit wetsvoorstel wordt voor de noodzaak tot versterking eveneens aansluiting gezocht bij de Meijdam-norm. (zie noot 27)

Gelet hierop is het de vraag in welk opzicht de bevoegdheid van het Instituut tot het treffen van versterkingsmaatregelen zich onderscheidt van het wetsvoorstel. Zo is het bijvoorbeeld niet duidelijk of het Instituut een aanvraag om schadevergoeding kan afwijzen indien het in de praktijk om constructieve schade gaat, of wanneer de gedupeerde het Instituut om versterking van zijn onveilige woning vraagt, zonder dat de woning zichtbare schade heeft. Dit betekent dat een duidelijker afbakening van beider bevoegdheden noodzakelijk is.

c. Van belang is dat de wet erin voorziet dat de eigenaar van een gebouw dat schade heeft, maar vermoedelijk ook versterkt dient te worden, op het moment waarop hij een aanvraag om versterking indient, een besluit van het Instituut heeft over het al dan niet laten herstellen van de (mijnbouw)schade aan zijn woning. Omgekeerd zal in een versterkingsbesluit steeds moeten worden nagegaan of, en zo ja onder welke voorwaarden, de ontstane (mijnbouw)schade gelijktijdig kan worden hersteld bij de uitvoering van de versterking. Hierdoor kan de versterking worden afgestemd op en gecombineerd met het herstel van de schade, heeft de gedupeerde een compleet beeld van wat er mogelijk is en is er slechts een keer overlast als gevolg van het herstel of renovatie.

d. Het wetsvoorstel bepaalt dat de eigenaar van een gebouw dat versterkt moet worden op aanvraag een voorziening in natura of een budget ontvangt. (zie noot 28) Onduidelijk is of het artikel daarnaast een grondslag biedt voor de vergoeding van kosten of schade die ontstaat doordat versterking nodig is, of dat dit schade betreft in de zin van artikel 1 van de Tijdelijke wet Groningen. Gedacht kan worden aan de kosten van een bedrijf gedurende de uitvoering van de versterkingswerkzaamheden, kosten voor vervangende woonruimte, etc.

e. De risicoaansprakelijkheid voor schade als gevolg van bodembeweging door gaswinning is geregeld in artikel 6:177 BW en rust op de exploitant (en de Staat). Op grond van artikel 6:184 BW geldt deze aansprakelijkheid ook voor maatregelen ter voorkoming of beperking van ernstige en dreigende schade (versterking). In het wetsvoorstel blijft de aansprakelijkheid van de NAM bestaan en blijft de weg naar de burgerlijke rechter open. Anders dan bij de schadeafhandeling, wordt echter wisselen tussen de publieke en private weg niet uitgesloten. Het ligt voor de hand voor de versterking een gelijke regeling te treffen. Dit laat overigens in beide gevallen de mogelijkheid onverlet dat partijen door een vaststellingsovereenkomst een onderlinge regeling treffen.

2.3. De voorgestelde besluitvormingsprocedure

a. Andere bestuurlijke afwegingen naast veiligheidsbelang

Het wetsvoorstel verruimt het bestuurlijke afwegingskader van (decentrale) bestuursorganen. De gemeenteraad bepaalt in het programma van aanpak de prioritering van de versterkingsoperatie. Het college beslist in individuele versterkingsbesluiten over de concrete versterkingsmaatregelen in de vorm van een bouwplan. Dit om "koppelkansen" met andere ruimtelijke ontwikkelingen (gebiedsontwikkeling, verduurzaming) te kunnen benutten. In het versterkingsbesluit kunnen op initiatief van het college ook werkzaamheden worden opgenomen die niet noodzakelijk zijn om een gebouw aan de veiligheidsnorm te laten voldoen. Daarbij blijft overigens onduidelijk wat de juridische situatie is als zulks tegen de wensen van de aanvrager ingaat. (zie noot 29)

Het gevolg hiervan is dat ook andere bestuurlijke dan het veiligheidsbelang van de Groningers een plaats krijgen. Het belang van de burger bij een veilig huis op zo kort mogelijke termijn, kan daardoor op de achtergrond raken.

De Afdeling acht het van belang dat de versterking van onveilige gebouwen voorgeat op andere maatschappelijke belangen en bestuurlijke afwegingen. Het bestuurlijk meewegen van andere belangen verdraagt zich niet goed met het doel en de aard van de versterkingsoperatie.

De Afdeling merkt op dat ook zonder dat gemeenten de planning van de versterkingsoperatie bepalen, zij in staat kunnen worden gesteld koppelkansen met lokaal beleid te benutten, bijvoorbeeld door hen een adviesrecht te geven. Het veiligheidsbelang kan heel goed

samengaan met andere belangen, zoals dat gebouwen met een lager risicoprofiel voorrang krijgen als dat de snelheid van het algehele plan ten goede komt, of het geen onredelijke vertraging oplevert voor de versterking van gebouwen met een verhoogd risicoprofiel. (zie noot 30)

Naarmate de veiligheidsrisico's in Groningen verder afnemen en daardoor het aantal te versterken huizen afneemt, doet deze spanning zich nog meer voelen. Vanuit het perspectief van de burger is het niet begrijpelijk dat hij moet wachten op versterking omdat andere belangen voorgaan, en vervolgens versterking onnodig wordt omdat met schadeherstel kan worden volstaan. Mede tegen deze achtergrond benadrukt de Afdeling het belang van goede voorlichting en goede communicatie met bewoners en eigenaren over de meest recente veiligheidsinzichten en de voortgang en omvang van de versterkingsoperatie.

b. Complexiteit van de besluitvormingsprocedure

De voorgestelde getrapte besluitvormingsprocedure is complex. Deze leidt tot verschillende opeenvolgende procedurele stappen en vergt bestuurlijke afstemming tussen verschillende bestuursorganen. Er is in verschillende consultatiereacties op gewezen dat het proces met vele betrokken partijen kan leiden tot onduidelijkheid voor eigenaren en vertraging.

Zo moet de uitvoering van de programma's van aanpak van de zeven gemeenten passen binnen de beschikbare uitvoeringscapaciteit. Daartoe beoordeelt de Minister van BZK de ontwerpprogramma's op uitvoerbaarheid. Als de capaciteit niet toereikend is en de gemeenten niet tot een onderlinge verdeling ervan komen, neemt de Minister het over en stelt een bovenlokaal programma van aanpak vast. (zie noot 31) Gezien de huidige beperkte voortgang van de versterking, juist vanwege de beperkte uitvoeringscapaciteit, rijst de vraag of in de praktijk niet steeds bovenlokale programma's van aanpak zullen moeten worden vastgesteld. Dit getrapte bestuurlijke afstemmingsproces kan veel tijd kosten.

Ook kan de wijze waarop de splitsing tussen normbesluit (Minister van BZK) en versterkingsbesluit (college van burgemeester en wethouders) wordt geregeld, betekenen dat het voor eigenaren onduidelijk is tegen welk besluit moet worden opgekomen. Door bovendien de toetsingskaders van andere benodigde ontheffingen, vergunningen en andere besluiten in het versterkingsbesluit mee te nemen, bestaat de mogelijkheid dat een versterkingsbesluit vanwege gebreken van omgevingsrechtelijke aard in beroep wordt vernietigd. Dit kan tot veel onzekerheid leiden.

De Afdeling merkt op dat deze onzekerheid kan worden voorkomen door de verlening van andere noodzakelijke vergunningen, ontheffingen en toestemmingen, die in overwegende mate van omgevingsrechtelijke aard zullen zijn, te scheiden van het versterkingsbesluit. Dat laat onverlet dat kan worden voorzien in (gecoördineerde) verlening van die noodzakelijke vergunningen en ontheffingen, al dan niet in een enkel besluit naar analogie van het projectuitvoeringsbesluit in de zin van de Crisis- en herstelwet.

2.4. Snel en effectief versterkingsproces

Het voorgaande brengt de Afdeling tot de volgende . Omwille van een snel en effectief versterkingsproces, geeft zij in overweging de voorgestelde besluitvormingsprocedure nader te bezien. De Afdeling acht het raadzaam de planning van de opname en beoordeling, alsmede van de uitvoering van de versterkingsopgave en de besluitvorming over versterkingsmaatregelen in één hand te nemen. Dit kan door het normbesluit, het versterkingsbesluit en het financieringsbesluit te integreren in één besluit en dit te beleggen bij een onafhankelijke instantie (zie paragraaf 2.2.a).

Geregeld kan worden dat gemeenten bijvoorbeeld vooraf adviseren over deze planning. Om

gebruik te maken van de gemeentelijke expertise op het gebied van het omgevingsrecht, en gegeven de noodzaak tot versnelling, zou daarnaast moeten worden voorzien in gecoördineerde besluitvorming met de verlening van eventuele overige benodigde vergunningen, ontheffingen en van andere toestemmingen. Hierbij geldt dat voorlichting aan en communicatie met bewoners en eigenaren over de meest recente veiligheidsinzichten en de voortgang en omvang van de versterkingsoperatie van groot belang is. De Afdeling adviseert voorts om in het belang van de positie van de gedupeerde de afbakening met de schadeafhandelingsprocedure met inachtneming van het in paragraaf 2.2 overwogene aan te vullen of te wijzigen.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel en de toelichting aldus aan te passen.

3. Overige opmerkingen

a. *Zorgplicht beide ministers en toezicht SodM*

Artikel 52g, derde lid, van de Mijnbouwwet vervalt, maar de daarin opgenomen zorgplicht van de Minister van EZK voor de veiligheid van de gaswinning wordt opgenomen in artikel 13ba van de Tijdelijke wet Groningen. Deze zorgplicht is voortaan een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Ministers van EZK en BZK, aldus de toelichting. Artikel 13ba is onderdeel van hoofdstuk 5 van de Tijdelijke wet Groningen, en heeft daarmee alleen betrekking op de versterking van gebouwen, zoals omschreven en begrensd door artikel 13a en 13b.

De Afdeling merkt op dat de zorgplicht van artikel 52g, derde lid, verder gaat dan het nemen van besluiten over de versterking van gebouwen. Deze omvat bijvoorbeeld ook de versterking van infrastructuur, schadeherstel enz. Voorts leidt de verplaatsing tot een inperking van het toezicht door de inspecteur-generaal der mijnen. Ingevolge artikel 127, eerste lid, onder a, van de Mijnbouwwet is de inspecteur-generaal der mijnen belast met het uitoefenen van toezicht op de naleving van de Mijnbouwwet, waaronder artikel 52g. Door deze verplaatsing wordt het toezicht door SodM onbedoeld verkleind.

De Afdeling adviseert de plaatsing van artikel 13ba te heroverwegen en het toezicht op de zorgplicht van beide ministers voor de veiligheid van de gaswinning in Groningen adequaat te regelen.

b. *Advisering SodM*

Artikel 13d bepaalt dat de inspecteur-generaal der mijnen de Minister van BZK kan adviseren over de uitvoering van de versterkingsmaatregelen in Groningen. De Mijnbouwwet kent de term "uitvoering van de versterkingsmaatregelen" niet. De inspecteur-generaal heeft op grond van artikel 127, eerste lid, onderdeel e, van de Mijnbouwwet de taak om de Minister van EZK te adviseren naar aanleiding van het toezicht op de naleving, de risicobeoordelingen en het onderzoek, waaronder de door de Minister van EZK op te stellen operationele strategie met betrekking tot het Groningerveld. Wat betreft het veiligheidsbelang heeft deze strategie onder meer betrekking op in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm, het tempo van versterking van gebouwen, en de maatschappelijke ontwrichting (artikel 52d, tweede lid, onderdelen a, d en e). Dit betekent dat toezicht, risicobeoordeling en onderzoek, en daarmee ook de advisering, zich richten zijn op zowel de werking van het systeem van de versterking als op de uitvoering van de versterking vanuit het oogpunt van veiligheid.

Gelet hierop adviseert de Afdeling artikel 13d aan te passen en te bepalen dat de inspecteur-generaal der mijnen de Minister van BZK gevraagd en ongevraagd kan adviseren over de versterking in relatie tot de veiligheid.

c. Op grond van artikel 13i, derde lid, bepaalt de Minister van BZK in een normbesluit dat een gebouw niet wordt versterkt als een eigenaar of gebruiker niet wil meewerken aan de opname van een gebouw, en hun belangen of die van derden niet worden geschaad. De vraag rijst hoe de Minister van BZK zonder opname en beoordeling kan vaststellen dat de belangen van eigenaar, gebruiker of derde belanghebbenden niet worden geschaad.

De Afdeling leest het voorstel zo, dat wanneer een gebouw een (licht) verhoogd risicoprofiel heeft, de eigenaar of gebruiker zich niet tegen opname van het gebouw kan verzetten, indien de belangen van de eigenaar, gebruiker of van derden daardoor mogelijk worden geschaad. De Afdeling adviseert het voorgaande in de toelichting te verduidelijken en zo nodig het voorstel aan te passen.

d. De eigenaar van een gebouw kan alleen een versterkingsbesluit aanvragen als hij een normbesluit heeft waarin is bepaald is dat zijn woning niet aan de veiligheidsnorm voldoet. (zie noot 32) Het artikel laat in het midden hoe lang de eigenaar kan wachten met het aanvragen van een versterkingsbesluit. Laat hij dit na, dan kan het college ambtshalve besluiten dat het gebouw niet wordt versterkt. Het belang daarvan is dat de publiekrechtelijke aanspraak op versterking vervalt.

Naar analogie van de verjaring van civiele vorderingen adviseert de Afdeling te bepalen dat een aanvraag om een versterkingsbesluit gedaan wordt binnen vijf jaar na ontvangst van het normbesluit.

e. Het wetsvoorstel regelt dat artikel 2.4 van de Crisis- en herstelwet - het experimenteerartikel - van toepassing wordt "ten behoeve van de uitvoering van de Tijdelijke wet Groningen". Omdat het in dit geval niet om een experiment gaat dat mogelijk tot nieuw beleid leidt, maar uitsluitend om afwijking van de wet, wordt de verplichting dat toepassing van artikel 2.4 bijdraagt aan innovatieve ontwikkelingen buiten toepassing gelaten. Om dezelfde reden zijn de verplichtingen om in de algemene maatregel van bestuur de afwijking te beperken tot de duur van het experiment en vast te leggen hoe wordt vastgesteld dat aan het doel van experiment is voldaan eveneens buiten toepassing gelaten. De toelichting bij dit onderdeel van het wetsvoorstel is uiterst beknopt. Vermeld wordt dat een tijdelijke afwijking van deze wetten gerechtvaardigd is gelet op de bijzondere opgave die de versterking vormt.

Wetgeving heeft onder andere tot doel het waarborgen van de rechtsgelijkheid, het bevorderen van de rechtszekerheid en het voorkomen van willekeur. Van de juridische grenzen die aan overheid, bedrijf en burger gesteld zijn, kan worden afgeweken. Maar dan wel in concrete situaties en onder waarborgen die de afwijking proportioneel, het minst bezwarend, controleerbaar en transparant doen zijn. Doordat het wetsvoorstel een algemene, ongeclausuleerde afwijkingsbevoegdheid introduceert, die betrekking heeft op een groot aantal wetten en regels en zich over een onbekend aantal jaren uitstrekt, wordt dit uitgangspunt verlaten. Het wetsvoorstel gebruikt aldus wel de afwijkingsbevoegdheid die nodig is om te kunnen experimenteren, maar geeft niet de waarborgen die daarbij horen. Daarmee creëert het wetsvoorstel een witte vlek in het geheel van wet- en regelgeving dat betrekking heeft op de belangen die de betreffende wetten beogen te beschermen.

De Afdeling ontraadt de voorgestelde wijziging.

4. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W18.20.0043/IV

- In artikel I, onderdeel A, de begripsaanduidingen cursiveren.
- In artikel 1 van de wet de punt aan het slot van de begripsomschrijving van schade vervangen door een puntkomma.
- In artikel I, onderdeel B, artikel 3, zesde lid, "en een college" vervangen door "en het betrokken college".
- In artikel I, onderdeel C, in artikel 13a het woord "uitsluitend" schrappen.
- In artikel I, onderdeel C, in artikel 13b, de begripsaanduidingen van "gebouw" en van "veiligheidsnorm" schrappen en invoegen in de alfabetische volgorde van artikel I, onderdeel A.
- In artikel 13e, eerste lid, "van een gebouw" vervangen door "van gebouwen".
- In artikel 13f, "aan de colleges" vervangen door "aan het betrokken college" en bepalen met welke frequentie of binnen welke termijn de Minister het overzicht zendt.
- In artikel 13g, eerste lid, na "stelt een programma van aanpak vast" toevoegen "op basis van de risicoprofielen". Voorts de zinsnede na "behoeven" schrappen.
- De term "beschikbare capaciteit" in artikel 13g, vijfde lid voorzien van een begripsaanduiding.
- In artikel 13g, vijfde lid, eveneens voorzien in advisering door de inspecteur-generaal der mijnen over een bovenlokaal programma van aanpak.
- Onder vervanging van de punt aan het slot van artikel 13g, zevende lid, toevoegen "en neemt de gemeenteraad het gebouw op in het programma van aanpak."
- In artikel 13j, eerste lid "Na ontvangst van een normbesluit waarin is bepaald" vervangen door "Indien het normbesluit inhoudt".
- In artikel 13k, eerste lid, aanhef, na "gebouw" toevoegen "waarvoor een normbesluit is genomen"; in onderdeel a "een gebouw" vervangen door "het gebouw" en in onderdeel b "een versterkingsbesluit nemen" vervangen door "besluiten tot versterking".
- In artikel 13l, eerste lid, "Op de uitvoering van een versterkingsbesluit" vervangen door "op de uitvoering van versterkingswerkzaamheden ingevolge een versterkingsbesluit."
- In artikel 13n, tweede lid, "of een budget als bedoeld in artikel 13o, eerste lid, " schrappen.
- In artikel 13o, eerste lid, "13o" vervangen door "13k".
- Aan artikel 8 van bijlage 2 van de Algemene wet bestuursrecht een lid toevoegen waarin wordt bepaald dat tegen een besluit als bedoeld in de artikelen 13i, eerste en derde lid, 13j, tweede lid, 13k, eerste lid, 13m, tweede lid, 13n, eerste en vijfde lid, van de Tijdelijke wet Groningen beroep kan worden ingesteld bij de rechtbank Noord-Nederland.

Nader rapport (reactie op het advies) van 12 oktober 2020

Het voorstel heeft de Afdeling advisering (hierna: de Afdeling) aanleiding gegeven tot opmerkingen ten aanzien van de vormgeving van de voorgestelde versterkingsprocedure die zien op de positie van de gedupeerde in verhouding tot schadeafhandeling en de stroomlijning van de besluitvormingsprocedure. Verder heeft de Afdeling opmerkingen gemaakt ten aanzien van de snelheid en de effectiviteit van het versterkingsproces, de zorgplicht van beide ministers en een aantal overige opmerkingen. De Afdeling adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast. Graag ga ik op deze opmerkingen in het navolgende in. De tekst van het advies treft u

hieronder aan, met tussengevoegd de reactie daarop.

Het kabinet is het met de Afdeling eens dat het doel van dit wetsvoorstel is het bereiken van veilige gebouwen in Groningen. Daarbij benadrukt zij, en het kabinet onderschrijft dit, dat het perspectief van de eigenaren hierbij voorop moet staan. Om dit doel te bereiken wordt met dit wetsvoorstel de versterkingsoperatie, net als de schadeafhandeling, publiekrechtelijk vastgelegd. Hiermee wordt definitief geregeld dat er voor eigenaren voor beide opgaven een weg is om, zonder tussenkomst van mijnbouwexploitant NAM, duidelijkheid te krijgen over de (on)veiligheid van zijn of haar gebouw, over de eventueel te treffen maatregelen om het gebouw op veiligheidsnorm te krijgen en over de afhandeling van alle mogelijke vormen van schade. De wettelijke grondslag voor het bereiken van veilige gebouwen is hiermee compleet. Het kabinet is van mening dat de voorliggende aanvulling op de Tijdelijke wet Groningen recht doet aan de ambitie om binnen afzienbare termijn via de publiekrechtelijke weg de gebouwen in de Groningse aardbevingsgemeenten op veiligheidsnorm te krijgen. Om de eigenaar een sterke positie en meer regie in het versterkingsproces te geven, is ingezet op een voor de eigenaren navolgbaar proces, het kunnen meenemen van eigen wensen, een laagdrempelige rechtsbescherming en een centraal aanspreekpunt tijdens de versterkingsoperatie. Tevens bevat het wetsvoorstel een grondslag om binnen de versterkingsaanpak tot snellere beoordelingsmethoden te komen. Het veiligheidsbelang is daarbij altijd leidend. Ook onderschrijft het kabinet dat het noodzakelijk is dat - indien er samenloop is tussen schade en versterking - de afhandeling van schade en versterking zoveel als mogelijk in samenhang wordt georganiseerd indien de eigenaar dit wenst. Om voor bewoners te borgen dat dit ook daadwerkelijk kan gebeuren, creëert het wetsvoorstel een grondslag om bij ministeriele regeling regels te stellen over de wijze waarop de betrokken instanties in deze gevallen moeten samenwerken. Dit zorgt voor een helder en duidelijk proces met een integrale oplossing voor de eigenaar. Publiekrechtelijke behandeling en uitvoering van de versterkingsoperatie leidt er ook toe dat de rechtsbescherming bij schade en versterken gelijkwaardig geregeld worden voor de eigenaar: voor beide geldt dat de eigenaar in bezwaar en beroep kan gaan tegen de genomen besluiten. Hiermee wordt een met het burgerlijk recht gelijkwaardig niveau van rechtsbescherming gerealiseerd. Het kabinet benadrukt, net als de Afdeling, het belang van goede, eenduidige en laagdrempelige communicatie en voorlichting over de veiligheid, de versterking en de beoordelingsmethoden. Dit is een opgave waar Rijk, regio en maatschappelijke organisaties zich samen voor inspannen. Zo worden de eigenaren en bewoners gedurende het hele versterkingsproces bijgestaan door een bewonersbegeleider, die waar nodig ook de samenhang met de schade-operatie bewaakt. Ook is er een 'routekaart' opgesteld die eigenaren informeert over alle stappen in het versterkingsproces zodat zij weloverwogen keuzes kunnen maken. Het online dashboard op de website van de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) biedt daarnaast actuele informatie over de uitvoering en omvang van de versterking.

1a. Naar aanleiding van de inschatting van de Afdeling van de snelheid waarmee de versterkingsopgave zal zijn afgerond merkt het kabinet op dat met de huidige snelheid van opnames in 2022 alle 26.000 gebouwen binnen de scope een opname hebben gehad. Met het huidige tempo zal de laatste beoordeling in 2024 worden afgerond. De ambitie is om dit tempo verder te verhogen met instrumenten zoals een typologie-aanpak, de bouwimpuls, het bouwakkoord en de praktijkaanpak, waarmee de opnames, beoordelingen en uitvoering van de versterking aanzienlijk worden versneld. Het kabinet benadrukt in dit verband dat gebouwen waarvan eerder een (licht) verhoogd risicoprofiel is vastgesteld, al in de werkvoorraad van de versterkingsoperatie zitten. Deze gebouwen krijgen alle nog een individuele opname en beoordeling om een uitspraak te doen of het 3 gebouw voldoet aan de

veiligheidsnorm of niet. Zoals de Afdeling terecht opmerkt, kan als gevolg van het beëindigen van de gaswinning uit deze opnames en beoordelingen blijken dat minder gebouwen versterkt hoeven te worden. Als blijkt dat een gebouw niet aan de veiligheidsnorm voldoet en wel versterkt moet worden, komt de eigenaar in aanmerking voor versterking van zijn gebouw. Uit de individuele beoordelingen van deze gebouwen komen de voor de veiligheid benodigde versterkingsmaatregelen naar voren. Deze benodigde maatregelen en de werkzaamheden die een eigenaar wil meenemen bij de versterking, bepalen de omvang van de bouwopgave. Daarbij geldt uiteraard dat sloop-nieuwbouw langer duurt dan de situatie waarin een gebouw alleen versterkt hoeft te worden met kleinere ingrepen. Dit betekent dat er op voorhand geen eenduidig eindmoment is te geven wanneer de versterkingsoperatie is afgerond.

2.1. Het kabinet onderschrijft het belang om schade en versterken in samenhang op te pakken daar waar dat in de praktijk samenloopt en de eigenaar deze samenhangende aanpak wenst. Daarom worden eigenaren van gebouwen waar deze samenloop zich voordoet, actief benaderd voor een gecombineerde aanpak van het Instituut en de NCG. Op basis van het wetsvoorstel kunnen bij ministeriele regeling nadere regels worden gesteld om de samenwerking tussen NCG en het Instituut Mijnbouwschade Groningen (hierna: IMG) te borgen (voorgesteld artikel 3, negende lid). Het is hierbij goed om op te merken dat uit een eerste onderzoek blijkt dat er slechts beperkt sprake is van adressen waar een openstaande schademelding is en die tevens zijn opgenomen in het versterkingsprogramma (zie ook Kamerstukken II, 2019/20, 33529, nr. 767). Zie ook §2.2, onder c.

2.2a. De Afdeling wijst op het belang van een onafhankelijk oordeel over de veiligheid van een gebouw. Het kabinet onderschrijft dit belang. Het doel van de versterkingsoperatie is het realiseren van veilige gebouwen in Groningen. Bij de uitvoering van de versterking is het ook van belang om voldoende ruimte voor maatwerk te bieden bij de invulling van de versterkingsaanpak in individuele gevallen. Het treffen van versterkingsmaatregelen grijpt in op het dagelijkse leven en het eigendom van bewoners en kan ook gevolgen hebben voor de omgeving van de gebouwen die worden versterkt. Bij de versterking wordt in overleg met de eigenaar en bewoner gezocht op welke wijze de maatregelen die noodzakelijk zijn om het gebouw aan de veiligheidsnorm te laten voldoen, het beste ingepast kunnen worden. Dit betekent dat het streven is de individuele wensen van de eigenaar bij inpassing van deze versterkingsmaatregelen zoveel mogelijk mee te wegen, terwijl anderzijds de voortgang van de algehele operatie moet worden bewaakt om de veiligheid van andere belanghebbenden te beschermen. Hiervoor is maatwerk en overleg met eigenaren, bewoners en andere betrokkenen vereist, evenals inzicht in de lokale situatie. Bij de uitvoering van de versterkingsmaatregelen is daarom voldoende ruimte en een zekere beleidsvrijheid noodzakelijk om de eigenaren andere belanghebbenden daadwerkelijk centraal te kunnen stellen. Van belang is daarnaast dat de ministers voor het parlement en de samenleving aanspreekbaar zijn voor de versterkingsoperatie. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties moet bij de uitvoering rekening kunnen houden met bijzondere omstandigheden. Dat geldt bij uitstek in situaties waarin beleidskeuzes aan de orde zijn. Juist daarom ligt het in de rede dat de ministeriele verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de versterkingsopgave ten voile geldt. Tegelijkertijd acht het kabinet het van groot belang om op basis van onafhankelijkheid en onpartijdigheid te bepalen wat er voor de veiligheid nodig is. Daarom is het onafhankelijke Adviescollege Veiligheid Groningen (hierna: ACVG) ingesteld. Dit onafhankelijke adviescollege adviseert over alle regelgeving op basis van dit wetsvoorstel die betrekking heeft op de veiligheid. Dit gaat over de wijze waarop de veiligheid van een gebouw wordt vastgesteld en de wijze waarop wordt bepaald welke soort maatregelen nodig zijn om een gebouw aan de veiligheidsnorm te laten voldoen. Het adviescollege stelt hiermee

zeker dat in de wet- en regelgeving wordt gewaarborgd dat in de uitvoering op objectieve en onafhankelijke wijze de veiligheid van gebouwen wordt vastgesteld en daarmee het belang van eigenaren en andere belanghebbenden centraal staan. Verder is in artikel 13d van dit wetsvoorstel opgenomen dat de inspecteur-generaal der mijnen gevraagd en ongevraagd adviezen kan verstrekken over de uitvoering van de versterkingsmaatregelen in relatie tot de veiligheid. Deze adviezen zijn openbaar en geven de Kamers de mogelijkheid om de minister ter verantwoording te roepen. De memorie van toelichting is op dit onderdeel aangepast en verduidelijkt.

2.2b. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in het voorgestelde artikel 2, negende lid (artikel I, onderdeel B) een duidelijkere afbakening opgenomen van de bevoegdheden van het IMG. Om overlap in de bevoegdheden weg te nemen is verduidelijkt dat het IMG niet bevoegd is ten aanzien van de versterkingsoperatie zoals deze in het voorgestelde hoofdstuk 5 van de Tijdelijke wet Groningen (TwG) is uitgewerkt. In de artikelsgewijze toelichting op dit artikel is voorts nader geduid hoe de bevoegdheid van het IMG om schade te vergoeden zich verhoudt tot de versterkingsoperatie, als bedoeld in hoofdstuk 5 van het voorstel. Daarbij is toegelicht dat de taak van het IMG is beperkt tot het afhandelen van aanvragen om vergoeding van schade en niet strekt tot het beoordelen of gebouwen voldoen aan de veiligheidsnorm of het treffen van maatregelen met als doel een gebouw aan de veiligheidsnorm te laten voldoen. Omdat het op aanvraag vergoeden van schade een andere aanpak en expertise vergt dan het treffen van versterkingsmaatregelen, heeft het kabinet gekozen om de versterking van gebouwen via een specifieke publiekrechtelijke regeling vorm te geven. Wanneer een gedupeerde het IMG om versterking van zijn onveilige woning vraagt zonder dat de woning zichtbare schade heeft, wijst het IMG een dergelijke aanvraag op grond van het voorgestelde artikel 2, negende lid, af. Indien het gebouw nog geen onderdeel uitmaakt van de versterkingsoperatie wordt het gebouw door IMG gemeld bij de NCG en opgenomen in de versterkingsoperatie zodat kan worden beoordeeld of het gebouw voldoet aan de veiligheidsnorm en, indien het gebouw niet voldoet aan de veiligheidsnorm, versterkt wordt. Dit laat evenwel onverlet dat het IMG bevoegd is om in het kader van de afhandeling van een aanvraag om vergoeding van schade, bijvoorbeeld constructieve schade, herstelmaatregelen te vergoeden of in natura te treffen die de schade op deugdelijke en duurzame wijze herstellen en waarmee tevens een risico op letsel kan worden gemitigeerd. Deze herstelmaatregelen vormen geen versterkingsmaatregelen als bedoeld in hoofdstuk 5 van het voorstel omdat deze niet tot doel en resultaat hebben om een gebouw te laten voldoen aan de veiligheidsnorm, maar slechts beogen de geconstateerde schade op deugdelijke en duurzame wijze te herstellen. Een volledige beoordeling van het gebouw aan de hand van de veiligheidsnorm vindt plaats door de NCG. Zoals hiervoor uiteengezet, is het van belang dat daar waar er samenloop is tussen schade en versterking, de afhandeling van schade en versterking zoveel als mogelijk in samenhang wordt georganiseerd, zodat de eigenaar een integrale oplossing kan worden aangeboden. Op basis van de voorgestelde grondslag voor het stellen van de nadere regels bij ministeriele regeling kunnen regels worden gesteld over de samenwerking tussen het IMG en de NCG in zulke situaties, zodat de schade-afhandeling en de versterking zoveel als mogelijk gelijktijdig kunnen worden gerealiseerd.

2.2c. Zoals eerder opgemerkt gaat het om een beperkt aantal gevallen waar schade en versterken samenkomen. Dit neemt niet weg dat waar mogelijk schade en versterken in samenhang benaderd moeten worden. Om dit mogelijk te maken is naar aanleiding van het advies van de Afdeling de reeds in de TwG opgenomen grondslag voor het over en weer verstrekken van gegevens door IMG, 7 NCG en gemeenten aangevuld (artikel 3, vijfde lid), evenals de voorgestelde aanvullingen daarop (artikel 3, zesde en zevende lid). Daarnaast is

een delegatiegrondslag toegevoegd, zodat bij ministeriele regeling regels kunnen worden gesteld over de wijze waarop het IMG en de NCG de uitvoering van de versterkingsopgave en de afhandeling van schade op elkaar afstemmen (voorgestelde artikel 3, negende lid).

2.2d. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling om de besluitvormingsprocedure te vereenvoudigen, waarop hierna in paragraaf 2.3b wordt ingegaan, zijn het normbesluit, het financieringsbesluit en het versterkingsbesluit vervangen door een integraal versterkingsbesluit in onderdeel F, artikel 13j. Dit besluit wordt in overleg met de eigenaar genomen. In het artikelsgewijze deel van de toelichting is verduidelijkt dat de aanspraak ook een grondslag biedt voor het vergoeden van schade die direct verband houdt met de concrete uitvoering van versterkingsmaatregelen die noodzakelijk zijn voor de veiligheid van het gebouw (directe versterkingsschade). Hierbij kan worden gedacht aan de kosten van tijdelijke huisvesting, maar ook aan een thuisblijfvergoeding of de kosten van een bedrijf gedurende de uitvoering van versterkingswerkzaamheden. Ook is geduid dat er altijd een partij bevoegd is om schade te vergoeden die door zijn handelen is veroorzaakt bij de uitvoering van de versterkingsoperatie (indirecte versterkingsschade). Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan schade door vertraging in het nemen van een versterkingsbesluit of vertraging bij het van start gaan van de concrete uitvoering van versterkingsmaatregelen. Welke partij bevoegd is, kan echter afhankelijk zijn van de directe oorzaak van de schade. Dat betekent bijvoorbeeld dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties namens de Staat, of namens de minister de NCG, schade kan afhandelen, die door het handelen van de NCG is ontstaan en de gemeente de schade, die door het handelen van de gemeente is veroorzaakt. Hiermee is er voor elke vorm van versterkingsschade altijd een instantie om deze te kunnen behandelen. De eigenaar zal hierin worden begeleid. Wanneer een schadeclaim onverhoopt wordt ingediend bij een instantie die niet bevoegd is om de claim af te handelen, is deze instantie verplicht om de claim onverwijld door te zenden aan de bevoegde instantie (artikel 2:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht). Het IMG is op grond van de TwG bevoegd om schade door bodembeweging als gevolg van de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van de gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag bij Norg af te handelen (artikel 3, tweede lid, juncto artikel 1 TwG). Voor versterkingsschade kan daarbij in algemene zin de vraag gesteld worden of de schade in een voldoende rechtstreeks causaal verband staat tot bodembeweging als gevolg van de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van de gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag bij Norg. Dit is afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval. Ten algemene kan echter worden opgemerkt dat de kans dat versterkingsschade in een voldoende rechtstreeks causaal verband staat tot bodembeweging als gevolg van de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van de gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag bij Norg kleiner is naarmate er sprake is van meer schakels in de causaliteitsketen. Voor directe versterkingsschade kan bovendien worden opgemerkt dat, voor zover deze schade kan worden aangemerkt als schade door bodembeweging als gevolg van gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag bij Norg, hier door het IMG geen vergoeding voor wordt uitgekeerd. Dit omdat NCG de vergoeding van deze schade reeds in het kader van de voorgestelde bepaling over de financiering van de noodzakelijke versterkingsmaatregelen zal behandelen. 8 Voor een goede afstemming van de uitoefening van de taken van het IMG en de NCG kent het wetsvoorstel, zoals hierboven bij 2.2c aangegeven, een grondslag waarmee regels kunnen worden gesteld over de wijze van samenwerking.

2.2e. Op grond van het advies van de Afdeling is in de voorgestelde artikelen 13i, vierde lid en 13j, eerste lid, onderdeel b, en zesde lid (artikel I, onderdeel F) voorzien in een bepaling, die het door de Afdeling bedoelde wisselen tussen de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke

weg uitsluit, zoals dat is gebeurd bij schade in artikel 2, derde lid, onderdeel a, vierde lid, onderdelen b tot en met e, en vijfde lid, van de TwG (zie Kamerstukken II 2018/19, 35250, nr. 3, p. 10). Het is immers niet de bedoeling dat gedupeerden verschillende procedures tegelijk of achter elkaar voeren. Dit leidt tot onduidelijkheid, dubbel werk en mogelijk tot dubbele vergoedingen. Dit is tevens in de memorie van toelichting aangepast.

2.3a. Naar aanleiding van opmerkingen van de Afdeling en na overleg met de gemeenten, provincie en maatschappelijke organisaties is de besluitvormingsprocedure om te komen tot een versterkingsbesluit sterk vereenvoudigd. In deze procedure is de minister van Binnenlandse Zaken 9 en Koninkrijksrelaties, en niet meer de gemeenten, verantwoordelijk voor het nemen van het versterkingsbesluit. Het normbesluit en het afzonderlijke financieringsbesluit vervallen waardoor er sprake is van een integraal besluit, genomen door de uitvoeringsorganisatie onder verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (zie ook 2.4). Gemeenten blijven een belangrijke rol spelen. Het kabinet onderstreept dat het bereiken van veilige gebouwen in Groningen op een zo kort mogelijke termijn bij het Rijk en de regio voorop staat. De gedachte dat, doordat gemeenten andere belangen kunnen betrekken bij hun afwegingen, de veiligheid van hun inwoners niet ook bij gemeenten de hoogste prioriteit heeft herkent het kabinet niet. Bij een opgave als de versterking in Groningen, is het primair aan de gemeente om in het kader van de veiligheid keuzes te maken over de planning en uitvoering ervan. De versterking kan immers ook grote gevolgen hebben voor de omgeving van de betreffende gebouwen. De gemeente weegt het belang van de bewoner en alle overige lokale belangen op een transparante wijze of binnen de wettelijke kaders die de veiligheid garanderen. Gemeenten hebben goed zicht op de situatie van bewoners en de overige (gemeentelijke) ontwikkelingen die op de bewoners afkomen. Hierdoor zijn gemeenten juist in staat om veiligheid ten opzichte van andere belangen voorop te stellen. Dit ligt ook voor de hand, omdat de gemeenten het dichtst bij de burgers staan en het eerste aanspreekpunt zijn als bewoners zich niet gehoord voelen. Daarmee is de gemeente niet slechts een rol in het versterkingsproces toegekend om 'koppelkansen' te benutten, maar is deze rol juist van belang voor een goede uitvoering van het versterkingsproces. Het is noodzakelijk dat er voldoende draagvlak is voor de uitvoering van de versterking bij de eigenaren en gebruikers van gebouwen en derden die er gevolgen van ondervinden. Dit past bij het beleggen van de planning bij het overheidsorgaan dat het dichtst bij de bewoners staat. Het advies van de Afdeling om gemeenten slechts een adviserende rol toe te kennen is daarom niet overgenomen. Wel wordt, met als doel het veiligheidsbelang te borgen zoals in de memorie van toelichting reeds is beschreven, in de algemene maatregel van bestuur op basis van dit wetsvoorstel bepaald dat gebouwen met een hoger risicoprofiel als eerste in aanmerking komen voor opname en beoordeling. Gemeenten kunnen een gebouw met een lager risicoprofiel uitsluitend en alleen dan eerder inplannen voor opname en beoordeling, indien dit een efficiënte uitvoering of het draagvlak voor de versterking ten goede komt en dit niet ten koste gaat van de veiligheid. Werkzaamheden in een straat, zoals het aanpakken van de riolering, het verduurzamen van woningen of het gasloos maken van woningen, kunnen het beste gelijktijdig plaatsvinden met de versterking van de gebouwen in die straat. Hierdoor wordt niet alleen de overcast voor gebruikers en eigenaren van die gebouwen beperkt, maar kan ook (kosten)efficiënter gewerkt worden. Deze werkzaamheden kunnen alleen dan worden ingepast als deze samenhangen met de versterking en geen onevenredige vertraging opleveren. In het programma van aanpak van de gemeenten staat het belang van veiligheid centraal. De inspecteur-generaal der mijnen adviseert de gemeenten hierover (zie ook de passage in reactie op punt 2.3a). Verder geeft de Afdeling aan dat, gelet op artikel 13j, vijfde lid, er onduidelijkheid bestaat over de juridische situatie als er op initiatief van het college ook

werkzaamheden worden opgenomen in het versterkingsbesluit die niet noodzakelijk zijn om een gebouw aan de veiligheidsnorm te laten voldoen en dit tegen de wensen van de aanvrager ingaat. Deze situatie is niet meer aan de orde, gezien de nieuwe besluitvormingsprocedure waarin de NCG het versterkingsbesluit neemt. Zie ook de passage in reactie op 2.3b.

2.3b. Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling dat het bestuurlijke afstemmingsproces rond het opstellen van het programma van aanpak veel tijd kan kosten, merkt het kabinet op dat er op dit moment al plannen van aanpak zijn aan de hand waarvan de uitvoeringsorganisatie de versterking uitvoert. Wanneer in de praktijk blijkt dat het besluitvormingsproces rond de actualisering van de plannen te lang duurt, biedt het achtste lid van artikel 13g de grondslag om nadere eisen te stellen aan het programma van aanpak. In navolging van het advies, alsmede na overleg met de maatschappelijke organisaties, gemeenten en provincie is de besluitvormingsprocedure vereenvoudigd. Het wetsvoorstel is zodanig aangepast dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk wordt voor het nemen van het versterkingsbesluit. Gemeenten behouden hun bevoegdheden in het kader van het verlenen van de voor dit besluit benodigde vergunningen en ontheffingen. Op de vereenvoudiging van de besluitvormingsprocedure wordt hierna onder 2.4 verder ingegaan.

2.4. In paragraaf 2.2, onder a, van dit nader rapport is uitgebreid besproken waarom het kabinet van mening is dat het noodzakelijk is dat de versterkingsoperatie plaatsvindt onder volledige ' Artikel 13g, vijfde lid. 11 ministeriele verantwoordelijkheid. Daarmee is een balans gevonden tussen enerzijds de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de besluitvorming en anderzijds de noodzaak om ruimte te bieden voor maatwerk hetgeen voortvloeit uit de ruimhartige versterkingsaanpak die het kabinet voorstaat. Het kabinet onderschrijft de noodzaak tot voortvarende en eenduidige besluitvorming. In navolging van het advies en eerdere opmerkingen van de maatschappelijke organisaties, gemeenten en provincie worden in het wetsvoorstel het norm-, versterkings- en financieringsbesluit in een integraal besluit samengevoegd, dat door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in nauw overleg met de eigenaar zal worden genomen. Hiermee wordt de procedure versneld en vereenvoudigd en krijgt de eigenaar in een keer zekerheid over de te treffen maatregelen en het budget dat beschikbaar is voor de uitvoering van de maatregelen. Tegen dit versterkingsbesluit kan de eigenaar in bezwaar en beroep. De eventuele verlening van vergunningen en ontheffingen blijft een bevoegdheid van de gemeente. In navolging van het advies van de Afdeling is in het wetsvoorstel voorzien in de mogelijkheid om het nemen van het versterkingsbesluit en het verlenen van de omgevingsvergunning te coördineren. In reactie op de opmerking van de Afdeling dat gemeenten vooraf kunnen adviseren over de planning, wordt verwezen naar de opmerkingen in reactie op onderdeel 2.3a.

3a-b. De Afdeling merkt terecht op dat de genoemde zorgplicht verder gaat dan het nemen van besluiten over de versterking van gebouwen. Om die reden is naar aanleiding van het advies in artikel 13a, dat de reikwijdte van hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel aangeeft, artikel 13ba, dat de zorgplicht regelt, uitgezonderd. Ook is het opschrift van hoofdstuk 5 aangepast. Op deze manier behoudt de zorgplicht dezelfde reikwijdte als thans artikel 52g, derde lid, van de Mijnbouwwet. Terecht constateert de Afdeling dat de inspecteur-generaal der mijnen belast is met het uitoefenen van het toezicht op de naleving van de gehele Mijnbouwwet, en dus ook op artikel 52g, derde lid. De achtergrond van die bepaling is de volgende. Tot eind 2018 was alleen NAM verplicht om maatregelen te treffen om risico's van gaswinning te beperken. Op de naleving van deze verplichting werd toezicht gehouden door de inspecteur-generaal der mijnen. Een dergelijk toezicht is passend omdat het toezicht betrekking heeft op

een private onderneming (NAM). De inspecteur-generaal der mijnen is in dat kader ook bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van die bepaling (zie artikel 132 Mijnbouwwet). Met de invoering van artikel 52g, derde lid, van de Mijnbouwwet eind 2018 is een eerste stap gezet met het in publieke handen overnemen van de versterkingsoperatie. Hierdoor werd de minister van Economische Zaken en Klimaat, in plaats van NAM, verantwoordelijk voor het treffen van maatregelen om te voorkomen dat door de gaswinning in Groningen de veiligheid wordt geschaad. De bepalingen inzake toezicht door de inspecteur-generaal zijn toentertijd niet aangepast, zodat het toezicht op grond van de Mijnbouwwet zich vanaf dat moment ook uitstreckte tot de minister van Economische Zaken en Klimaat. Een dergelijke toezichtstaak, inclusief het daarbij behorende bestuursrechtelijke sanctie instrumentarium, is wel geschikt voor het toezicht op de naleving van wettelijke normen door een private onderneming maar niet meer passend nu de versterkingsoperatie in publieke handen is overgegaan. In deze situatie is een adviesrol van de inspecteur-generaal der mijnen beter geschikt, zoals hieronder is aangegeven. Een dergelijk toezicht is niet nodig, omdat de minister van Economische Zaken en Klimaat en inmiddels ook de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de uitvoering van de TwG en deze zorgplicht verantwoording afleggen aan de Tweede Kamer. Dat neemt niet weg dat de inspecteur-generaal der mijnen een belangrijke rol vervult in het kader van het toezicht op de veiligheid als gevolg van mijnbouwschade en in dat licht een waardevolle bijdrage kan leveren bij het bepalen wat nodig is om gebouwen aan de veiligheidsnorm te laten voldoen. Om te verzekeren dat de veiligheid gedurende de gehele versterkingsoperatie voorop staat heeft de inspecteur-generaal der mijnen in dit wetsvoorstel meerdere bevoegdheden gekregen. Zo wordt in de eerste plaats geregeld dat de inspecteur-generaal der mijnen de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gevraagd en ongevraagd kan adviseren over de uitvoering van de versterkingsmaatregelen in relatie tot de veiligheid (artikel 13d). Daarnaast is gezorgd voor een afbakening met de adviestaken van het Adviescollege Veiligheid Groningen. Dit Adviescollege brengt advies uit over de regelgeving inzake de vaststelling van de risicoprofielen en de actualisatie daarvan, inzake de wijze waarop wordt vastgesteld of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet en inzake de wijze waarop wordt bepaald welke maatregelen nodig zijn om een gebouw aan de veiligheidsnorm te laten voldoen. Daarbij raadpleegt het Adviescollege Veiligheid Groningen de inspecteur-generaal der mijnen bij de voorbereiding van dit advies en informeert hem op welke wijze rekening gehouden is met zijn zienswijze (13c, vierde en vijfde lid). Gemeenten winnen, alvorens zij het programma van aanpak vaststellen, hierover een advies in bij de inspecteur-generaal der mijnen (13g, derde lid, onderdeel a). De inspecteur-generaal der mijnen beoordeelt de programma's van aanpak op de veiligheid. Op deze wijze heeft de inspecteur-generaal der mijnen de mogelijkheid om op verschillende momenten in het versterkingsproces een advies uit te brengen aan degene die verantwoordelijk is voor het betreffende deel van de versterkingsoperatie. Deze afbakening van adviestaken is tot uitdrukking gebracht in artikel 13d met de formulering dat de inspecteur-generaal der mijnen gevraagd en ongevraagd advies kan uitbrengen over de uitvoering van de versterkingsmaatregelen.

3c. De eigenaar van een gebouw heeft de vrijheid om de opname en beoordeling van zijn gebouw te weigeren. Echter, de eigenaar kan zich niet tegen opname van het gebouw verzetten, indien de belangen van de gebruiker of van derden daardoor mogelijk worden geschaad. Ook kan een bewoner of gebruiker zich niet verzetten tegen de opname indien het belang van de eigenaar of derden in het geding is. Of de belangen van de eigenaar, gebruiker of derden al dan niet mogelijk geschaad worden, kan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op diverse manieren nagaan. Indien bijvoorbeeld blijkt dat het

desbetreffende gebouw dezelfde constructieve kenmerken vertoont als andere gebouwen in dezelfde straat, waarvan is vastgesteld dat deze versterkt moeten worden, is dit een indicatie dat het gebouw, waarvan de eigenaar of gebruiker niet wil meewerken aan de opname en beoordeling, alsnog moet worden opgenomen en beoordeeld. Indien de bewoner niet wil meewerken aan de opname, kan de eigenaar aangeven dat hij toch de opname van zijn gebouw wenst. Ook signalen van burens of bewoners kunnen zo een indicatie zijn.

Daarentegen kunnen er ook feiten en omstandigheden zijn waaruit blijkt dat de belangen van de eigenaar, gebruiker of van derden niet worden geschaad, bijvoorbeeld als het gebouw een vrijstaande woning is en er geen belangen van burens of bewoners in het geding zijn. Indien de eigenaar of gebruiker niet wil meewerken aan de opname en beoordeling, en de belangen van de eigenaar, gebruiker of van derden niet in het geding zijn, neemt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een besluit dat het gebouw niet wordt versterkt. Dit besluit zal bekendgemaakt worden aan zowel de eigenaar als aan de bewoner, gebruiker en derdebelanghebbenden. Deze personen kunnen tegen dit besluit bezwaar maken als zij van mening zijn dat het gebouw moet worden opgenomen en beoordeeld uit oogpunt van veiligheid. Op basis hiervan kan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties alsnog besluiten dat het besluit tot niet versterken wordt heroverwogen en het gebouw alsnog dient te worden opgenomen en beoordeeld. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in het algemeen deel van de memorie van toelichting dit punt nader toegelicht.

3d. De Afdeling adviseert om naar analogie van de verjaring van civiele vorderingen te bepalen dat een publiekrechtelijke aanspraak op versterking na vijf jaar vervalt. Het kabinet merkt op dat het opnemen van een dergelijke termijn niet past bij het bredere publieke belang van versterken en het daarbij benodigde maatwerk. Een vaste termijn van vijf jaar, zoals voorgesteld door de Afdeling, doet geen recht aan de urgentie en snelheid van de versterkingsoperatie en ook niet aan de verschillende situaties en omstandigheden waaronder de versterkingsoperatie plaatsvindt. Zo kan het in bepaalde situaties noodzakelijk zijn de versterking snel ter hand te nemen. Wanneer bijvoorbeeld de veiligheid van andere belanghebbenden samenhangt met de versterking van een gebouw, dan kan het noodzakelijk zijn om (veel) sneller dan binnen vijf jaar te versterken. Overigens doet de door de Afdeling geschetste situatie zich in de vereenvoudigde procedure niet meer voor, omdat er niet langer een aanvraag voor een versterkingsbesluit nodig is.

3e. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling heeft het kabinet de aanpassing van de Crisis- en herstelwet ten behoeve van de uitvoering van de TwG heroverwogen. Hierbij is het kabinet tot de conclusie gekomen dat ook onder het huidige regime van de Crisis- en herstelwet en het toekomstige regime van de Omgevingswet mogelijke knelpunten in wet- en regelgeving kunnen worden opgelost ten behoeve van de voortgang van de versterkingsopgave. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn in die zin aangepast dat het voorgestelde artikel I, onderdeel i, inzake de wijziging van de Crisis- en herstelwet is komen te vervallen.

4. De redactionele opmerkingen van de Afdeling zijn verwerkt, behoudens op de volgende punten:

- In artikel 13f wordt in het wetsvoorstel geen bepaling opgenomen over frequentie en termijn waarbinnen het overzicht van de risicoprofielen van gebouwen wordt toegezonden. Een en ander zal betrokken worden bij de regels die gesteld kunnen worden op grond van artikel 13e en hangt mede samen met de noodzaak van actualisatie van de risicoprofielen, waarover hieronder bij punt 5 'Overige aanpassingen' ook een opmerking wordt gemaakt.
- De term "beschikbare capaciteit" in artikel 13g, vijfde lid, wordt niet voorzien van een begripsaanduiding. Alleen begrippen die een te weinig bepaalde of een van het spraakgebruik

afwijkende betekenis hebben, worden gedefinieerd. Dat is hier niet het geval. De term beschikbare capaciteit is, gelezen in combinatie met de memorie van toelichting, voldoende duidelijk.

- In artikel 13g, vijfde lid, wordt niet voorzien in advisering door de inspecteur-generaal der mijnen over een bovenlokaal programma van aanpak. De noodzaak daarvoor ontbreekt, omdat de inspecteur-generaal reeds adviseert over de programma's van aanpak van de individuele gemeenten. Een bovenlokaal programma van aanpak is alleen aan de orde als er onvoldoende beschikbare capaciteit is. In dat geval moet een bestuurlijke keuze gemaakt worden. Een nieuw advies in relatie tot de veiligheid heeft in dat geval geen toegevoegde waarde, ook omdat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij de vaststelling van dit bovenlokale programma zoveel mogelijk de prioritering van de programma's van de gemeenten volgt, waarover de inspecteur-generaal der mijnen dus reeds heeft geadviseerd.

- Het voorstel van de Afdeling om aan het slot van artikel 13g, zevende lid, toe te voegen dat de gemeenteraad het gebouw opneemt in het programma van aanpak, wordt niet overgenomen. Indien blijkt dat een dergelijke toevoeging nodig is, kan dit aan de orde komen bij de uitwerking van deze bepaling bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 13g, achtste lid.

- Aan artikel 8 van bijlage 2 van de Algemene wet bestuursrecht wordt geen lid toegevoegd waarin wordt bepaald dat tegen de genoemde besluiten beroep kan worden ingesteld bij de rechtbank Noord-Nederland. Er is geen reden om een andere instantie aan te wijzen die het beroep tegen de genoemde besluiten afhandelt. Er is in het voorstel gekozen voor de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, niet de rechtbank Noord-Nederland.

5. Overige aanpassingen:

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een verbetering door te voeren in artikel 13e, dat ziet op het vaststellen van risicoprofielen. Risicoprofielen hoeven niet te worden aangepast, indien uit de jaarlijkse risicoanalyse blijkt dat het veiligheidsrisico hetzelfde is gebleven of is afgenomen. Dit is in het betreffende artikel verwerkt door aan te geven dat risicoprofielen slechts worden aangepast indien dat nodig is. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen over deze actualisatie regels worden gesteld.

Van de gelegenheid is voorts gebruik gemaakt om het overgangsrecht aan te vullen voor situaties waarin een gebouw voor datum inwerkingtreding van het wetsvoorstel is opgenomen en beoordeeld.

Ook is van de gelegenheid gebruik gemaakt om nader te specificeren op welke wijze de minister van Economische Zaken en Klimaat de heffing oplegt aan de NAM. Ingevolge artikel 15, eerste lid, is de minister bevoegd om aan de exploitant een heffing op te leggen. Dit betekent dat inherent aan de bevoegdheid om een heffing op te leggen, dat de minister bevoegd is om te besluiten hoe hij deze heffing vormgeeft. Dat kan dus met door een of meerdere definitieve heffingsmomenten per jaar te kiezen (bijvoorbeeld na ieder kwartaal of een maal per jaar), maar ook door gebruik te maken van een opzet waarbij wordt gewerkt met een (of meerdere) tussentijdse heffing en een definitieve heffing. Dat in de wet niet expliciet is voorzien dat de minister bevoegd is om een tussentijdse heffing op te leggen staat daar niet aan in de weg, maar kan wel tot onduidelijkheid en discussie leiden. Om eventuele twijfel op dit punt weg te nemen wordt aan artikel 15 een nieuw vierde lid toegevoegd (artikel I, onderdeel G) waarin wordt geëxpliciteerd dat de minister bevoegd is om een tussentijdse heffing op te leggen.

Tevens is met artikel 15b voorzien in een wettelijke grondslag voor de toekenning van een

specifieke uitkering voor projecten uit het Nationaal Programma Groningen.

Voorts zijn enkele wijzigingen aangebracht in de TwG, inzake de volgende onderdelen:

- Overlastvergoeding (grondslag voor het uitkeren van een vergoeding voor overlast en het opnemen van de uitgekeerde vergoedingen in de heffing);
- Prejudiciële vragen (mogelijk maken dat de rechtbank prejudiciële vragen in het kader van beroepsprocedures over besluiten op grond van de TwG van civielrechtelijke aard stelt aan de Hoge Raad);
- Artikel 13 (bevoegdheid opschorten beslistermijn voor aanvragen om vergoeding van schade die wordt afgehandeld zonder deskundigenonderzoek);
- Correctie van een kennelijke verschrijving (artikel 68 van de Mijnbouwwet).

Tot slot is van de gelegenheid gebruik gemaakt om enkele redactionele verbeteringen door te voeren.

Ik moge U verzoeken, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting met bijlagen aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat

Voetnoten

(1) Het gaat dan niet om versterking, maar om het veiligstellen van de situatie als tijdelijke maatregel, zoals het stutten van een gebouw.

(2) De zogeheten Meijdam-norm geeft regels voor de aardbevingsbestendigheid van een gebouw, en houdt verband met het risico op overlijden door het geheel of gedeeltelijk instorten van een gebouw in geval van een aardbeving.

(3) Deze omvang is gebaseerd op de adressen. Op één adres kunnen meerdere gebouwen staan.

(4) Deze cijfers zijn ontleend aan: Advies over de versterkingsopgave en de versnellingsmaatregelen. Tussentijdse voortgangsrapportage van het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), 29 januari 2020. Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 33529, nr. 720.

(5) Zie Kamerstukken II 2019/20, 33529, nr. 740.

(6) Stcrt. 2019, 30569.

(7) Waarvoor nog geen normbesluit is vastgesteld.

(8) De reikwijdte van het wetsvoorstel is beperkt tot gebouwen in zeven van de twaalf gemeenten in de provincie Groningen, namelijk: Appingedam, Delfzijl, Groningen, Het Hogeland, Loppersum, Midden-Groningen en Oldambt (artikel 13a, eerste lid).

(9) Artikel 13e, eerste lid.

(10) Artikel 13e, tweede lid.

(11) Artikel 13g, eerste lid.

(12) Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.2 en paragraaf 2.5.1.

(13) Artikel 13i, eerste lid.

(14) Artikel 13i, tweede lid.

(15) Artikel 13j, eerste lid. De eigenaar kan er ook van afzien; als dat zou betekenen dat daardoor de belangen van derden worden geschaad, kan het college ambtshalve besluiten dat het gebouw wordt versterkt (artikel 13k, eerste lid).

(16) Artikel 13l, naar analogie van het projectuitvoeringsbesluit dat is geregeld in artikel 2.10 Crisis- en herstelwet.

(17) Artikel 13n. Uitgangspunt is een voorziening in natura wordt toegekend, wat inhoudt dat

de uitvoeringsorganisatie namens de minister zorgdraagt voor de daadwerkelijke uitvoering van de versterkingsmaatregelen. De eigenaar kan echter ook kiezen voor een budget. In dat geval verstrekt de eigenaar opdrachten aan aannemers en leveranciers en voldoet de Minister van BZK de daaraan verbonden kosten door rechtstreeks betalingen aan de aannemers en leveranciers uit het budget.

(18) Artikel II. Voorzien wordt in beroep in een instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak, die binnen zes maanden na ontvangst van het verweerschrift uitspraak moet doen (artikel 19a).

(19) Memorie van toelichting, paragraaf 2.5.1.

(20) Inmiddels handelt de TCMG honderden schademeldingen per week af en duurt de afhandeling van een schademelding ongeveer een half jaar. Zie voor een overzicht van de binnengekomen en afgehandelde schademeldingen in 2019 het Jaarverslag 2019 van de Tijdelijke Commissie Mijnschade Groningen, via <https://schadedoormijnbouw.nl>.

(21) SodM noemt het voorbeeld dat bewoners wachten met onderhoud aan hun woning en aarzelen bij schadeherstel als zij nog geen duidelijkheid hebben over de noodzaak en de aard van versterkingsmaatregelen. Eerst de schade afwikkelen en vervolgens versterken kan leiden tot onbegrip, en onnodige spanning, overlast en kosten.

(22) De versterkingsoperatie is (mede) ingegeven door artikel 6:184 BW. Op grond van dat artikel vallen onder de aansprakelijkheid voor mijnschade tevens 'de kosten van iedere redelijke maatregel ter voorkoming of beperking van schade (...), nadat een ernstige en onmiddellijke dreiging is ontstaan dat schade zal worden veroorzaakt.' Uit recente jurisprudentie volgt dat dit ook geldt 'indien de maatregel nog niet is genomen, maar het wel redelijk is haar te nemen ter voorkoming of beperking van aardbevingsschade, nadat een ernstige en onmiddellijke dreiging van dergelijke schade is ontstaan.' Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 16 juli 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:5849.

(23) Bij schadevergoeding wordt gekeken naar de schade, bij versterken naar de kans dat een gebouw bezwijkt, zonder dat sprake hoeft te zijn van zichtbare schade. Overlap is mogelijk, bijvoorbeeld als de schade zo groot is dat de kans op bezwijken toeneemt. Zowel vanuit het perspectief van schadeherstel als van versterken kunnen dan (dezelfde) ingrijpende maatregelen nodig zijn, zoals renovatie, sloop en vervangende nieuwbouw. Bij complexe schade of bij meerdere schademeldingen op hetzelfde adres kort na elkaar, is het vaak niet eenvoudig uit te maken of schade of versterking noodzakelijk is, en kan een combinatie van duurzaam schadeherstel met versterkingsmaatregelen aangewezen zijn.

(24) Memorie van toelichting, paragraaf 1.4.

(25) Convenant NCG - TCMG, in te zien via: <https://schadedoormijnbouw.nl>

(26) Volgens de toelichting wordt hiermee tegemoet gekomen aan de kritiek die door verschillende partijen hierop is geleverd (memorie van toelichting, paragraaf 1.1). Wat de kritiek is en van welke partijen deze afkomstig is, blijft onbesproken.

(27) Memorie van toelichting, paragraaf 2.3.

(28) Artikel 13n.

(29) Artikel 13l, vijfde lid.

(30) Zie in dat verband bijvoorbeeld artikel 6, zesde lid, Besluit versterking gebouwen Groningen.

(31) Artikel 13g, vijfde lid.

(32) Artikel 13j.

Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting