

Wijziging van de Tijdelijke wet Groningen in verband met de versterking van gebouwen in de provincie Groningen

VOORSTEL VAN WET

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het noodzakelijk is om regels te stellen over de versterking van gebouwen in Groningen om te voorkomen dat als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld de veiligheid van gebouwen wordt geschaad;

Zo is het dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I

De Tijdelijke Wet Groningen wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1 wordt in de alfabetische volgorde toegevoegd:

- college: college van burgemeester en wethouders;
- normbesluit: besluit als bedoeld in artikel 13i, eerste lid;
- versterkingsbesluit: besluit als bedoeld in artikel 13j, tweede lid.

B

Aan artikel 3 worden twee leden toegevoegd, luidende:

6. Het Instituut informeert Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en een college indien hij gegronde vermoedens heeft dat een gebouw niet voldoet aan de veiligheidsnorm.
7. Het Instituut verstrekt aan Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en een college niet de gegevens, bedoeld in het derde lid.

C

Na artikel 13 wordt een hoofdstuk ingevoegd, luidende:

Hoofdstuk 5 Versterking gebouwen

Artikel 13a

1. Dit hoofdstuk is uitsluitend van toepassing op gebouwen in de gemeenten Appingedam, Delfzijl, Groningen, Het Hogeland, Loppersum, Midden-Groningen en Oldambt.
2. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat dit hoofdstuk niet van toepassing is op gebouwen of categorieën van gebouwen waarvoor op een andere wijze in de versterking wordt voorzien.

Artikel 13b

In dit hoofdstuk en de daarop berustende bepalingen, wordt verstaan onder:

- Adviescollege: het Adviescollege Veiligheid Groningen, bedoeld in artikel 13c;
- beschermd monument: monument als bedoeld in artikel 1.1 van de Erfgoedwet dat op grond van een gemeentelijke verordening is aangewezen of een rijksmonument als bedoeld in artikel 1.1 van de Erfgoedwet;
- gebouw: bouwwerk dat een voor mensen toegankelijke overdekte geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt;

- programma: programma van aanpak als bedoeld in artikel 13g, eerste lid;
- risicoprofiel: risicoprofiel als bedoeld in artikel 13e, eerste lid;
- veiligheidsnorm: veiligheidsnorm, bedoeld in artikel 52d, tweede lid, onderdeel a, van de Mijnbouwwet;
- versterkingsmaatregelen: maatregelen als bedoeld in artikel 13j, tweede lid.

Artikel 13ba

Onze Minister en Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nemen, elk voor de aan hem toebedeelde taken, alle maatregelen die redelijkerwijs van hen geveerd kunnen worden om te voorkomen dat als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld de veiligheid wordt geschaad.

Artikel 13c

1. Er is een Adviescollege Veiligheid Groningen.
2. Het Adviescollege bestaat uit ten minste drie en ten hoogste vijf leden, onder wie de voorzitter.
3. Het Adviescollege heeft tot taak Onze Minister en Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te adviseren over de regels, bedoeld in de artikelen 13e, derde lid, en 13h. In de adviezen wordt aandacht besteed aan de laatste bouwkundige en seismische inzichten, de laatste inzichten over toekomstige gaswinning, de uitvoerbaarheid van de regels en de doeltreffendheid van de regels in de praktijk.
4. Het Adviescollege raadpleegt bij de voorbereiding van zijn adviezen de colleges en de inspecteur-generaal der mijnen over de uitvoerbaarheid van de adviezen en de doeltreffendheid van de adviezen in de praktijk.
5. Het Adviescollege informeert de colleges en de inspecteur-generaal der mijnen over de wijze waarop hun reacties in het advies zijn verwerkt.

Artikel 13d

De inspecteur-generaal der mijnen kan aan Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gevraagd en ongevraagd adviezen verstrekken over de uitvoering van de versterkingsmaatregelen in relatie tot de veiligheid.

Artikel 13e

1. Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stelt het risicoprofiel vast van een gebouw waarvoor nog geen normbesluit is vastgesteld en actualiseert dit risicoprofiel jaarlijks.
2. Bij de actualisatie van de risicoprofielen krijgt een gebouw waarvoor een risicoprofiel is vastgesteld, niet een lager risicoprofiel.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over het vaststellen van een risicoprofiel en de actualisatie daarvan.

Artikel 13f

Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zendt een overzicht van de risicoprofielen van gebouwen, bedoeld in artikel 13e, eerste lid, toe aan de colleges en aan de inspecteur-generaal der mijnen.

Artikel 13g

1. De gemeenteraad stelt een programma van aanpak vast met daarin een prioritering van gebouwen die mogelijk versterking behoeven om te voorkomen dat als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld de veiligheid wordt geschaad.
2. Het programma bevat:
 - a. uitvoeringskaders voor de versterking binnen de gemeente;
 - b. de meerjarige planning voor het opnemen en beoordelen van gebouwen ten behoeve van het nemen van het normbesluit; en

- c. de meerjarige planning voor de uitvoering van de versterkingsmaatregelen aan gebouwen.
3. De gemeenteraad verzoekt aan:
 - a. de inspecteur-generaal der mijnen om een advies over het ontwerp van het programma in relatie tot de veiligheid, en
 - b. Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om een oordeel over de uitvoerbaarheid van het ontwerp van het programma.
4. De inspecteur-generaal der mijnen geeft het advies, bedoeld in het derde lid, onderdeel a, en Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geeft het oordeel, bedoeld in het derde lid, onderdeel b, binnen zes weken na het verzoek van de gemeenteraad.
5. Indien de programma's van alle gemeenten gezamenlijk niet uitvoerbaar zijn binnen de beschikbare capaciteit, stelt Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties na overleg met de colleges een programma van aanpak vast voor alle betrokken gemeenten, waarbij zoveel mogelijk de prioritering van de programma's van de gemeenten wordt gevolgd.
6. Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan op verzoek van een eigenaar van een gebouw onderzoeken of het gebouw mogelijk versterking behoeft, indien de omstandigheden van het geval daartoe aanleiding geven.
7. Indien uit het onderzoek, bedoeld in het zesde lid, blijkt dat het gebouw mogelijk versterking behoeft, informeert Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de gemeenteraad.
8. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over het programma en de advisering door de inspecteur-generaal der mijnen en kunnen regels worden gesteld over het bepaalde in het zesde en zevende lid.

Artikel 13h

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de wijze waarop wordt vastgesteld of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet en de wijze waarop wordt bepaald welke maatregelen nodig zijn om een gebouw aan de veiligheidsnorm te laten voldoen.

Artikel 13i

1. Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties besluit conform de prioritering in het programma van aanpak of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet.
2. Indien een gebouw niet aan de veiligheidsnorm voldoet, bevat het besluit het soort maatregelen dat noodzakelijk is om het gebouw aan de veiligheidsnorm te laten voldoen. Daarbij wordt, voor zover van toepassing, rekening gehouden met de monumentale of karakteristieke waarde van het gebouw.
3. Indien Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties door toedoen van de eigenaar of gebruiker niet kan vaststellen of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet en belangen van de eigenaar, gebruiker of derde belanghebbenden niet worden geschaad, besluit de minister dat een gebouw niet wordt versterkt. De minister draagt zorg voor inschrijving van dit besluit in de openbare registers, bedoeld in artikel 16 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, nadat het besluit onherroepelijk is geworden.
4. Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zendt het normbesluit aan de eigenaar van het gebouw, aan het college van de gemeente waarin het gebouw gelegen is en, indien het gebouw of het terrein waarop het staat een rijksmonument is als bedoeld in artikel 1.1 van de Erfgoedwet, aan Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Artikel 13j

1. Na ontvangst van een normbesluit waarin is bepaald dat een gebouw niet aan de veiligheidsnorm voldoet, heeft de eigenaar van het gebouw aanspraak op versterkingsmaatregelen en kan hij bij het college een versterkingsbesluit aanvragen. Indien tegen het normbesluit een bezwaar- of beroepsprocedure loopt, schort het college de termijn voor het nemen van het versterkingsbesluit op totdat het normbesluit onherroepelijk is geworden.
2. Een versterkingsbesluit bevat een overzicht van de te treffen maatregelen als bedoeld in het normbesluit dan wel daarmee vergelijkbare maatregelen om een gebouw aan de veiligheidsnorm te laten voldoen. Het college kan aan een versterkingsbesluit voorschriften verbinden.

3. In afwijking van het tweede lid kan een versterkingsbesluit voor een beschermd monument een overzicht van de te treffen maatregelen bevatten waardoor de veiligheid verbetert, maar met het oog op het behoud van de monumentale waarden niet volledig wordt voldaan aan de veiligheidsnorm.

4. In afwijking van het tweede lid, kunnen in een versterkingsbesluit op verzoek van de eigenaar andere maatregelen worden opgenomen om een gebouw aan de veiligheidsnorm te laten voldoen dan de maatregelen, bedoeld in dat lid. De extra kosten daarvan komen voor rekening van de eigenaar.

5. In een versterkingsbesluit kunnen op verzoek van de eigenaar of op initiatief van het college werkzaamheden worden opgenomen die niet noodzakelijk zijn om een gebouw aan de veiligheidsnorm te laten voldoen indien deze werkzaamheden geen onredelijke vertraging opleveren voor het laten voldoen van het gebouw of andere gebouwen aan de veiligheidsnorm. Deze werkzaamheden worden uitgevoerd op kosten van de eigenaar respectievelijk het college.

6. Bij ministeriële regeling van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kunnen regels worden gesteld over de aanvraag, bedoeld in het eerste lid.

Artikel 13k

1. Indien de eigenaar van een gebouw geen versterkingsbesluit heeft aangevraagd, kan het college ambtshalve:

a. besluiten dat een gebouw niet wordt versterkt, of
b. een versterkingsbesluit nemen indien dat noodzakelijk is om de belangen van gebruikers of derde belanghebbenden te beschermen. Artikel 13j, tweede en derde lid, is van overeenkomstige toepassing.

2. Het college draagt zorg voor inschrijving van een besluit, bedoeld in het eerste lid, in de openbare registers, bedoeld in artikel 16 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, nadat het besluit onherroepelijk is geworden.

Artikel 13l

1. Op de uitvoering van een versterkingsbesluit zijn de wettelijke voorschriften krachtens welke daarvoor een vergunning, ontheffing, vrijstelling of enig ander besluit is vereist, niet van toepassing. Indien een besluit op grond van artikel 2.7 of hoofdstuk 3 van de Wet natuurbescherming is vereist, zijn de artikelen 2.27 en 2.28 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van overeenkomstige toepassing, in die zin dat de verklaring van geen bedenkingen door gedeputeerde staten wordt verleend, tenzij reeds op andere wijze toepassing is gegeven aan artikel 2.7 of hoofdstuk 3 van de Wet natuurbescherming.

2. Het versterkingsbesluit strekt ter gehele of gedeeltelijke vervanging van de besluiten die vereist zouden zijn geweest krachtens de in het eerste lid bedoelde wettelijke voorschriften.

3. Bij het nemen van een versterkingsbesluit worden de bij of krachtens wet of verordening vastgestelde toetsingskaders toegepast en normen in acht genomen. Voor zover de wet of verordening afwijking van die toetsingskaders of normen toestaat, kan het versterkingsbesluit daarin voorzien.

4. Aan het versterkingsbesluit kunnen voorschriften worden verbonden ter bescherming van de belangen ter bescherming waarvan de wettelijke voorschriften strekken die ingevolge het eerste lid niet van toepassing zijn.

5. Indien het versterkingsbesluit betrekking heeft op een rijksmonument als bedoeld in artikel 1.1 van de Erfgoedwet:

a. legt het college het voorgenomen versterkingsbesluit voor advies voor aan Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap die binnen vier weken na ontvangst van de gegevens, bedoeld in artikel 3:7 van de Algemene wet bestuursrecht, advies uitbrengt;

b. zendt het college onmiddellijk na de vaststelling van het versterkingsbesluit een afschrift van dat besluit aan Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en, voor zover het gebouw een rijksmonument is, gelegen buiten de bebouwde kom, aan gedeputeerde staten.

6. Voor zover het versterkingsbesluit niet in overeenstemming is met het bestemmingsplan of een beheersverordening, geldt het versterkingsbesluit als een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van de artikelen 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, van het bestemmingsplan of

de beheersverordening wordt afgeweken. De artikelen 2.27 en 2.28 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 13m

1. Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan ten behoeve van de voorbereiding van het normbesluit en de uitvoering van de maatregelen, bedoeld in artikel 13j, tweede tot en met vierde lid, en voor het gebruik, bedoeld in het tweede lid, personen aanwijzen die bevoegd zijn met medeneming van de benodigde apparatuur en andere hulpmiddelen, een gebouw met inbegrip van een woning binnen te treden.
2. Indien voor de uitvoering van de maatregelen, bedoeld in artikel 13j, tweede lid, gebruik moet worden gemaakt van een onroerende zaak waarop het versterkingsbesluit geen betrekking heeft, kan het college besluiten de rechthebbende met wie daarover geen overeenstemming is bereikt, behoudens recht op schadevergoeding, de verplichting op te leggen om te gedogen dat zijn onroerende zaak wordt gebruikt voor de uitvoering van die maatregelen.
3. De eigenaar of gebruiker van een gebouw verleent aan een persoon als bedoeld in het eerste lid, binnen de door hem gestelde termijn, alle medewerking die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden.
4. De machtiging, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Algemene wet op het binnentreden wordt gegeven door Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Artikel 13n

1. Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verstrekt op aanvraag van een eigenaar van een gebouw waarvoor een normbesluit is ontvangen waarin is bepaald dat een gebouw niet aan de veiligheidsnorm voldoet, voor de uitvoering van de versterkingsmaatregelen en de maatregelen, bedoeld in artikel 13j, vierde lid:
 - a. een voorziening in natura, of
 - b. een budget, waaruit de minister betalingen doet voor de uitvoering van de maatregelen.
2. In afwijking van artikel 3:24, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht wordt een aanvraag voor een voorziening in natura of een budget als bedoeld in artikel 13o, eerste lid, tegelijkertijd met een aanvraag voor een versterkingsbesluit gedaan.
3. Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan aan een besluit als bedoeld in het eerste lid, voorschriften verbinden.
4. Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan bij de verstrekking van een voorziening in natura of een budget als bedoeld in het eerste lid:
 - a. voor zover van toepassing de extra kosten, bedoeld in artikel 13j, vierde lid, verrekenen, en
 - b. voor zover de versterkingsmaatregelen tevens voorzien in herstel van schade en dit redelijk is, rekening houden met de door het Instituut uitgekeerde of uit te keren vergoeding van deze schade.
5. Ingeval van een besluit als bedoeld in artikel 13k, eerste lid, onderdeel b, wordt voor de uitvoering van de versterkingsmaatregelen een voorziening in natura verstrekt.
6. Bij ministeriële regeling van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kunnen nadere regels worden gesteld over het bepaalde in het eerste tot en met vijfde lid.

Artikel 13o

1. Afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van besluiten als bedoeld in de artikelen 13j, 13k en 13o, eerste lid.
2. Het college is coördinerend bestuursorgaan als bedoeld in artikel 3:22 van de Algemene wet bestuursrecht.

D

Artikel 15 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vervanging van “; en” door een puntkomma aan het slot van het eerste lid, onderdeel b, wordt onderdeel c vervangen door twee onderdelen, luidende:

c. ter bestrijding van alle kosten gemaakt door de overheid voor de voorbereiding en uitvoering van maatregelen om een gebouw aan de veiligheidsnorm te laten voldoen, dan wel, voor een beschermd monument, de maatregelen bedoeld in artikel 13j, derde lid; en.

d. ter compensatie van het rentevoordeel dat de exploitant ondervindt als gevolg van de afhandeling van schade door het Instituut en als gevolg van de voorbereiding en uitvoering van maatregelen als bedoeld in onderdeel c.

2. Het tweede lid wordt als volgt gewijzigd:

a. In de eerste volzin wordt "waarop de kosten van vergoedingen die de basis vormen voor de heffing betrekking hebben, exploitant is" vervangen door "waarop de kosten van vergoedingen die de basis vormen voor de heffing betrekking hebben, exploitant is en aan de exploitant die ten tijde van het maken van de kosten, bedoeld in het eerste lid, onderdeel c, exploitant is".

b. In de tweede volzin wordt "Indien deze schade bekend wordt" vervangen door "Indien deze schade bekend wordt of deze kosten gemaakt worden".

E

Na artikel 15 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 15a

1. In dit artikel wordt verstaan onder:

batch 1.588: door de Nationaal Coördinator Groningen benoemde batch van 1.588 gebouwen in de gemeenten waarvoor versterkingsadviezen zijn opgesteld.

2. Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verstrekt jaarlijks aan de colleges van de gemeenten Appingedam, Delfzijl, Groningen en Midden-Groningen een uitkering om de colleges van middelen te voorzien ten behoeve van het versterken van gebouwen in batch 1.588.

3. De gemeenten besteden de specifieke uitkering uitsluitend aan:

a. werkzaamheden voor de versterking van de gebouwen in batch 1.588;

b. het verstrekken van subsidies voor de versterking van de gebouwen in batch 1.588.

4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden regels gesteld over de uitkering, bedoeld in het tweede lid. Deze regels zien ten minste op de vaststelling van de hoogte van de uitkering, de verdeling, de voorwaarden waaronder deze verstrekt wordt en de terugvordering van niet of niet rechtmatig bestede middelen.

F

Na artikel 19 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 19a

1. Op een beroep tegen een normbesluit, een versterkingsbesluit, een besluit als bedoeld in artikel 13k, eerste lid, en een besluit als bedoeld in artikel 13n, eerste en vijfde lid, beslist de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State binnen zes maanden na ontvangst van het verweerschrift.

2. In bijzondere omstandigheden kan de Afdeling de in het tweede lid genoemde termijn met ten hoogste drie maanden verlengen.

G

Na artikel 21a wordt een artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 21b

1. Een plan van een gemeenteraad dat hetzelfde doel nastreeft als een programma als bedoeld in artikel 13g, wordt daarmee gelijkgesteld.

2. Een risicoprofiel, een normbesluit, een versterkingsbesluit en een besluit tot niet versterken die krachtens artikel 52g van de Mijnbouwwet zijn vastgesteld, respectievelijk genomen, worden met

ingang van de datum van inwerkingtreding van hoofdstuk 5 gelijkgesteld met een risicoprofiel als bedoeld in artikel 13e, eerste lid, een normbesluit, een versterkingsbesluit dan wel een besluit als bedoeld in artikel 13k, eerste lid.

H

Artikel 28 wordt als volgt gewijzigd:

Onder verlettering van de onderdelen a, b en c tot de onderdelen b, c en d wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

- a. Artikel 52g, derde lid, vervalt.

I

Na artikel 28 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 28a

De Crisis- en herstelwet wordt als volgt gewijzigd:

1. Artikel 2.4 wordt als volgt gewijzigd:
 - a. In het eerste lid wordt na "experiment" ingevoegd "dan wel ten behoeve van de uitvoering van de Tijdelijke wet Groningen".
 - b. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 6. Het tweede en derde lid, onderdelen b en c, zijn niet van toepassing indien het eerste lid wordt toegepast ten behoeve van de uitvoering van de Tijdelijke wet Groningen.
2. Categorie 13.1 van bijlage I vervalt.

Artikel II

Bijlage II van de Algemene wet bestuursrecht wordt als volgt gewijzigd:

1. In artikel 1 wordt in de alfabetische volgorde ingevoegd:

Tijdelijke wet Groningen:

 - a. artikel 13e, eerste lid
 - b. artikel 13g, eerste lid.
2. In artikel 2 wordt in de alfabetische volgorde ingevoegd:

Tijdelijke wet Groningen: de artikelen 13i, eerste en derde lid, 13j, tweede lid, 13k, eerste lid, 13m, tweede lid, 13n, eerste en vijfde lid.

Artikel III

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor verschillende artikelen en onderdelen daarvan, verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Wijziging van de Tijdelijke wet Groningen in verband met de versterking van gebouwen in de provincie Groningen

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Door de gaswinning uit het Groningenveld ontstaan aardbevingen met ingrijpende gevolgen voor de bewoners van Groningen. Deze aardbevingen kunnen leiden tot onveilige gebouwen. Aan deze onveilige situatie moet snel een einde komen.

Om de problematiek aan te pakken is de Nederlandse Aardolie Maatschappij N.V. (hierna: NAM) als schadeveroorzakende partij, met als uitvoeringsorganisatie Centrum Veilig Wonen (hierna: CVW), in 2013 begonnen met het versterken van gebouwen die niet voldoen aan de veiligheidsnorm, zodat iedereen in het gebied veilig kan wonen. Deze versterkingsoperatie is lange tijd stroef verlopen. De uitvoering van versterkingsmaatregelen kwam, gelet op de aard en omvang van de opgave, niet snel genoeg van de grond en het vertrouwen in NAM en CVW om tot een rechtvaardig aanbod voor versterking te komen, was laag. Daarom waren maatregelen nodig om de veiligheid van bewoners te verbeteren en om de operatie ter versterking van gebouwen

goed te laten verlopen. In dit wetsvoorstel wordt daartoe een publieke aanpak van de versterkingsoperatie voorgesteld.

Het kabinet heeft op 29 maart 2018 een belangrijke stap gezet in de verbetering van de veiligheid door het beëindigen van de gaswinning in Groningen. De dalende gaswinning heeft tot gevolg dat de kans op aardbevingen afneemt. Maar ook na de beëindiging van de gaswinning kunnen er nog aardbevingen voorkomen. Het wordt veiliger, maar er ligt nog een grote opgave.

Doordat de gaswinning wordt afgebouwd, neemt de seismiciteit af. Dit leidde tot de vraag, hoe nu verder met de versterkingsaanpak. Daarover is de Mijnraad om advies gevraagd (Kamerstukken II 2017/18, 33529, nr. 498). Op basis van dit advies van de Mijnraad hebben Rijk en regio besloten de versterkingsoperatie te herzien. Centraal staat de aanpak waarbij de meest risicovolle gebouwen als eerste worden aangepakt.

Met dit wetsvoorstel wordt de versterking van gebouwen in publieke handen genomen, in het verlengde van het publiek maken van de schadeafhandeling, en krijgt de risico-gerichte aanpak een wettelijke basis.

Door de wijziging van artikel 52g, derde lid, van de Mijnbouwwet is een eerste stap gezet met het in publieke handen overnemen van de versterkingsoperatie. Per 18 december 2018 is door deze wijziging geregeld dat de minister van Economische Zaken en Klimaat, in plaats van NAM, verantwoordelijk is voor het treffen van maatregelen, om te voorkomen dat door de gaswinning in Groningen de veiligheid wordt geschaad. Om uitvoering te geven aan deze nieuwe verantwoordelijkheid van de minister is een beleidsregel opgesteld, het Besluit versterking gebouwen Groningen. Deze verantwoordelijkheid wordt sinds 16 oktober 2019 gedeeld met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Met voorliggend wetsvoorstel wordt deze publiekrechtelijke aanpak verder uitgewerkt.

Er is voor gekozen om gehoor te geven aan de wens van de regio om gemeenten een sturende rol te geven. Daarnaast is gehoor gegeven aan de wens om ruimte te bieden voor bewoners/eigenaren om zelf de versterking ter hand te nemen. Het laten nemen van een normbesluit door een zelfstandig bestuursorgaan, zoals beschreven in het Besluit versterking gebouwen Groningen (Kamerstuk 33529, nr. 609), is in dit wetsvoorstel losgelaten om tegemoet te komen aan de kritiek die door verschillende partijen hierop is geleverd. Deze taak is in het wetsvoorstel neergelegd bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het nemen van het normbesluit zal worden gemandateerd aan de Nationaal Coördinator Groningen (hierna: uitvoeringsorganisatie). Hierdoor krijgt de uitvoeringsorganisatie een ruim mandaat en wordt het aantal overdrachtsmomenten tussen partijen tijdens de versterkingsoperatie beperkt. Tevens kan de eigenaar met deze aanpak regie op het proces nemen en eigen wensen inbrengen. Ook krijgt de eigenaar de mogelijkheid de versterking zelf uit te voeren. Hij krijgt in dat geval de toegang tot een budget dat hij kan aanwenden voor betalingen aan door hem uitgekozen aannemers en leveranciers die zijn gebouw versterken. Deze aanpak, met daarin een grote rol voor gemeenten, komt het draagvlak ten goede en biedt de eigenaar de gelegenheid om kansen te benutten voor het koppelen van eigen wensen aan de versterking. De verwachting is dat het creëren van een gedragen versterkingsproces bijdraagt aan een goede implementatie van het wetsvoorstel en uiteindelijk tot versnelling van het versterkingsproces. Er is om deze reden dus niet gekozen voor een hiërarchische, gecentraliseerde en gestandaardiseerde aanpak.

1.2 Doel

Het doel van dit wetsvoorstel is het bereiken van veilige gebouwen in Groningen. Daartoe biedt dit wetsvoorstel een publieke regeling voor de versterking van de gebouwen in Groningen. De positie van de eigenaar en die van de gemeenten in het proces wordt verbeterd en er worden mogelijkheden geboden om de uitvoering te versnellen.

Veiligheid

Het kabinet heeft besloten de gaswinning zo snel mogelijk af te bouwen. Het afbouwproces is afhankelijk van de vraag naar Groningengas die niet op een andere wijze kan worden ingevuld. De komende jaren is een zekere mate van gaswinning in Groningen nog noodzakelijk, waardoor aardbevingen kunnen blijven voorkomen. Ook na het beëindigen van de gaswinning kunnen nog aardbevingen optreden. Ter bestrijding van de risico's ten gevolge van deze aardbevingen worden versterkingsmaatregelen aan gebouwen getroffen.

Gebouwen komen in aanmerking voor versterkingsmaatregelen indien zij niet aan de veiligheidsnorm voldoen. Om te bepalen of een gebouw veilig is, wordt de zogeheten Meijdamnorm gehanteerd. Deze veiligheidsnorm beschrijft de maximaal aanvaardbare kans dat een individu overlijdt in of bij een gebouw door een aardbeving en is gesteld op een kans van 1 op de 100.000 per jaar. Deze norm sluit aan bij andere veiligheidsregelgeving, zoals die ten aanzien van de waterveiligheid. Zie voor verdere toelichting paragraaf 2.3.

Bewoner centraal

Een deel van de maatschappelijke onvrede in Groningen komt voort uit een gebrek aan regie van de eigenaar op de versterking van zijn gebouw. Een eigenaar die niet weet of zijn gebouw veilig is, leeft in onzekerheid. Indien het gebouw versterkt moet worden, is het essentieel dat een eigenaar een beslissende stem heeft bij deze versterking. Met dit wetsvoorstel komen bewoners en eigenaren meer centraal te staan in de versterkingsoperatie. Eigenaren houden controle over wat er wel of niet met hun gebouw gebeurt.

Om de eigenaar een sterke positie en regie te geven in het versterkingsproces, biedt het wetsvoorstel:

- Een transparant en navolgbaar versterkingsproces;
- De eigenaar bepaalt of en hoe zijn gebouw wordt versterkt;
- Een eigenaar kan eigen wensen meenemen bij de versterking van een gebouw;
- Laagdrempelige rechtsbescherming;
- Een centraal aanspreekpunt voor ondersteuning vanaf het begin van het versterkingsproces tot en met de nazorg na oplevering;
- Een mogelijkheid tot opname op verzoek;
- Een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling met een grotere rol voor gemeenten;
- Mogelijkheden tot versnelling van de uitvoering.

Op deze punten wordt hieronder in gegaan.

Een transparant en navolgbaar proces

Het wetsvoorstel vergroot de transparantie van het versterkingsproces. Heel het proces van vaststelling van het risicoprofiel tot de start van de uitvoering van de versterking wordt beter navolgbaar voor eigenaren en bewoners. In wet- en regelgeving worden de stappen uit het versterkingsproces vastgelegd en wordt vastgelegd wat de kaders voor het nemen van de verschillende besluiten zijn. De veiligheidskaders die op een gebouw van toepassing zijn, worden op basis van onafhankelijk advies in publieke voorschriften vastgelegd en er komen eenduidige regels over de technische beoordelingsmethode voor een gebouw. De gemeentelijke programma's van aanpak maken inzichtelijk wanneer een gebouw aan de beurt is voor opname en beoordeling van de veiligheidssituatie. Op deze manier weten bewoners vooraf waar ze aan toe zijn en worden er, waar mogelijk, termijnen verbonden aan de te nemen besluiten. Daarnaast is inspraak bij het opstellen van de programma's van aanpak mogelijk.

Aanvraag door eigenaar en meenemen eigen wensen

Als een gebouw in aanmerking komt om te worden versterkt, is de eigenaar degene die bepaalt of zijn gebouw wordt versterkt en op welke wijze dit gebeurt. De eigenaar doet zelf een aanvraag voor een versterkingsbesluit met daarin de versterkingsmaatregelen en eventuele aanvullende wensen zoals bijvoorbeeld een nieuwe aanbouw. De eigenaar wordt hierbij – indien gewenst –

ondersteund door de uitvoeringsorganisatie. Daarnaast wordt de eigenaar meer ruimte geboden om zelf opdrachtgever te zijn.

Laagdrempelige rechtsbescherming

Het wetsvoorstel biedt laagdrempelige rechtsbescherming aan belanghebbenden die zich niet kunnen vinden in de voorgenomen versterking. Deze verbetering is een gevolg van de publiekrechtelijke verankering van het versterkingsproces. Zo kent het bestuursrecht lagere proceskosten door de niet-verplichte procesvertegenwoordiging, lage griffierechten en het ontbreken van een proceskostenveroordeling voor burgers.

Centraal aanspreekpunt

Versterken is een complex proces, waarbij veiligheid, persoonlijke voorkeuren en ruimtelijke belangen samenkomen. Meerdere overheidspartijen werken samen om de versterking uit te voeren. De eigenaar krijgt het initiatief voor de invulling van het versterkingsbesluit, maar ook dat vraagt om kennis en kunde. Daarom zal de uitvoeringsorganisatie fungeren als centraal aanspreekpunt voor de eigenaar. De uitvoeringsorganisatie begeleidt het proces en bereidt, indien gewenst, met de eigenaar zijn aanvraag voor het versterkingsbesluit voor.

Opname op verzoek

Eigenaren die zich niet veilig voelen in hun gebouw en een opname wensen, kunnen bij de uitvoeringsorganisatie een verzoek indienen om te laten onderzoeken of hun gebouw versterking behoeft. De NCG zal aan de hand van enkele criteria onderzoeken of een gebouw mogelijk versterkt moet worden en daartoe opgenomen dient te worden. Indien blijkt dat een gebouw mogelijk versterkt moet worden, informeert de NCG de gemeente daarover.

Verantwoordelijkheid en betrokkenheid gemeenten

De Rijksoverheid is verantwoordelijk voor het treffen van alle maatregelen die redelijkerwijs gevegd kunnen worden om te voorkomen dat als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld de veiligheid wordt geschaad. Dit betekent dat het Rijk kan worden aangesproken wanneer onvoldoende maatregelen voor de versterking van een gebouw worden getroffen, of wanneer maatregelen niet snel genoeg worden genomen.

De gemeente staat als bestuurslaag het dichtst bij de inwoners van het gebied. Hierdoor hebben de gemeenten beter zicht op de situatie van een bewoner. Zeker bij een opgave als de versterking in Groningen, is de gemeente primair geschikt om keuzes te maken over planning en uitvoering van de versterking.

In de afgelopen jaren zijn gemeenten nauw betrokken bij de versterking. In dit wetsvoorstel krijgen gemeenten sturingsmogelijkheden voor de uitvoering en de planning met een programma van aanpak en het vaststellen van het versterkingsbesluit. Door deze sturingsverantwoordelijkheid bij de gemeenten te beleggen, kunnen, gezien de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor ruimtelijke afwegingen, koppelingen worden gemaakt tussen versterking, verduurzaming en gebiedsontwikkeling. De uitvoeringsorganisatie ondersteunt de gemeenten hierbij.

Versnelling van de uitvoering

Het is van groot belang om snelheid te krijgen in de versterkingsoperatie. Deze snelheid wordt verkregen door heldere processen van normstelling tot uitvoering. Dit wetsvoorstel draagt hier aan bij door een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden tussen de betrokken instanties. Daarnaast worden de vergunningprocedures, die nodig zijn voor het (ver)bouwen aan een gebouw, samengevoegd tot één procedure waardoor de versterking niet onnodig stilligt. Hierbij valt te denken aan omgevings- of natuurbeschermingsvergunningen. Het wetsvoorstel versnelt ook de procedure voor bestuursrechtelijke rechtsbescherming door beroep in één instantie voor te schrijven.

Verder bevat het wetsvoorstel een grondslag om binnen de versterkingsaanpak tot snellere beoordelingsmethoden te komen. Voorbeelden hiervan zijn de praktijkaanpak (voorheen aannemersvariant) en typologiebenadering die momenteel uitgewerkt worden. Deze methoden worden toegelicht in hoofdstuk 2.

1.3 Reikwijdte wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel heeft betrekking op gebouwen in de zeven Groningse gemeenten waar veiligheidsrisico's bestaan vanwege aardbevingen als gevolg van de gaswinning. Dit zijn Appingedam, Delfzijl, Groningen, Het Hogeland, Loppersum, Midden-Groningen en Oldambt.

In beginsel vallen alle gebouwen in het gebied binnen de reikwijdte van dit wetsvoorstel, dus ook agrarische panden en MKB-panden. Indien een gebouw in de reikwijdte van dit wetsvoorstel valt, betekent dit nog niet dat dit gebouw ook versterkt dient te worden. Dit voorstel beschrijft de stappen die nodig zijn om dat te bepalen. Voor verschillende typen gebouwen kan het zijn dat een verschillende aanpak nodig is. Hier kan in onderliggende regelgeving rekening mee worden gehouden.

Gebouwen die reeds in een van de bestaande uitvoeringsbatches¹ zitten, of in het reeds in uitvoering genomen scholen- of zorgprogramma², zullen niet onder deze bepalingen komen te vallen omdat hiervoor de uitvoering al loopt of de voorbereidingen al in een ver gevorderd stadium zijn. Andere gebouwen die zich reeds in een vergevorderd stadium van de versterkingsprocedure bevinden, kunnen eveneens van de reikwijdte van de wet worden uitgezonderd. Het dient in deze gevallen geen doel om deze gebouwen opnieuw een versterkingsprocedure te laten doorlopen, ditmaal op grond van deze wet.

De beperking tot gebouwen maakt dat infrastructuur, zoals bruggen en dijken, niet onder de reikwijdte van het voorstel vallen. Hiervoor wordt in overleg met de infrastructuurbeheerders een afwijkende publieke aanpak uitgewerkt. Gebouwen die bestemd zijn voor het gebruik, de opslag of productie van gevaarlijke stoffen, vallen evenmin onder de reikwijdte. Bij deze industrie gaat het namelijk om het risico dat gevaarlijke stoffen vrij kunnen komen als gevolg van aardbevingen. Dat risico wordt niet alleen veroorzaakt door het bezwijken van gebouwen. In overleg met de regionale overheden, toezichthouders en deze bedrijven wordt voor industrie een afwijkende publieke aanpak uitgewerkt die past bij dit risico en de verantwoordelijkheid die een bedrijf heeft voor de veiligheid op het eigen terrein. Het ministerie van EZK zal samen met de betrokken partijen voor infrastructuur en industrie een aparte regeling vormgeven.

1.4 Samenhang schade en versterken

Dit wetsvoorstel is een aanvulling op de Tijdelijke wet Groningen (hierna: TwG), die op 21 januari 2020 door de Tweede Kamer is aangenomen, en waarin de schadeafhandeling in het publieke domein is beschreven.

Er is maatschappelijk een brede wens om één integrale benadering en één organisatie te hebben voor eigenaren die te maken hebben met schade en versterken. Ook bij de NCG en IMG is een gedeeld gevoel van urgentie om schade en versterking waar nodig en mogelijk gezamenlijk op te pakken. Op deze samenhang tussen schade en versterken gaat deze paragraaf in.

Het in samenhang oppakken van schade- en versterking wordt, daar waar dat nodig is, geborgd in de betrokken organisaties IMG en de uitvoeringsorganisatie. Daarbij krijgt de bewoner te maken met één gezamenlijk aanspreekpunt.

¹ De uitvoeringsbatches 1462, 1588 en 1581 zijn groepen woningen die in de 'oude aanpak' zijn gevormd en waar reeds besluitvorming over heeft plaatsgevonden. Deze programma's worden voortgezet volgens de afspraken en de werkwijze die al is ingezet.

² Groepen school- en zorggebouwen zijn reeds geïdentificeerd en worden in een eigen programma uitgevoerd. Deze programma's worden voortgezet volgens de afspraken en de werkwijze die reeds is ingezet.

In essentie zijn beide aanpakken wezenlijk anders; het is daarom niet altijd mogelijk om de afhandeling van beide trajecten gelijk op te laten lopen. Zo zijn schade en versterking inhoudelijk niet een-op-een verbonden: de meeste gebouwen met schade behoeven geen versterking en gebouwen die versterkt moeten worden, hebben lang niet altijd schade. Er zijn bewoners met schade, die deze zo spoedig mogelijk vergoed willen hebben, los van de vraag of het gebouw nog versterkt moet worden. Daarnaast kennen schade en versterken ieder een eigen beoordelingskader en prioriteitstelling. Bij schadevergoeding gaat het om het herstel van de rechten van de individuele gedupeerde. Versterken kent een breder publiek belang. Het voorkomen van slachtoffers als gevolg van aardbevingen is niet uitsluitend het belang van de eigenaar van het betreffende gebouw. Als gevolg van deze verschillen kennen schade en versterken een verschillende aanpak: schade wordt op aanvraag behandeld, in beginsel op volgorde van binnenkomst, versterken vindt risico-gestuurd plaats. De meest onveilige gebouwen worden als eerste versterkt.

Dit neemt niet weg dat de schade en versterken in de uitvoering zoveel mogelijk worden samengebracht. Om de samenhang te bevorderen, om onnodige complexiteit van processen te vermijden en om waar mogelijk snelheid voor de bewoner te kunnen maken, loopt op een groot aantal adressen de versterkingsoperatie en de schadeafhandeling al samen. Dit wordt geschetst in onderstaande voorbeelden:

- Een woning wordt versterkt en er is tevens een schademelding bij de TCMG gedaan. NCG en IMG werken er naar toe dat er een deskundige langs komt voor de inspectie van schade en versterken – mits dit geen onnodige vertraging van één of beide opgaves leidt;
- Een woning wordt versterkt en heeft geen schademelding bij de TCMG gedaan. De opnamedeskundige die in het kader van versterking langskomt, kan dan ook kijken of er ook schade is;
- Een woning wordt opgenomen in het kader van de versterkingsoperatie en de deskundige vermoedt dat er sprake is van een Acut Onveilige Situatie. Het IMG zal de situatie dan binnen 48 uur laten inspecteren;
- Tijdens de schade-inspectie ontstaat de indruk dat versterking wellicht nodig is. Het IMG geeft dit door aan de NCG.

De koppeling van de aanpak in deze gevallen is in een convenant tussen de NCG en TCMG geborgd.

Convenant

In het convenant, dat in september 2019 tussen NCG en TCMG is afgesloten, zijn afspraken gemaakt waarmee het eigenaren helder wordt wat ze mogen verwachten ten aanzien van samenloop schade en versterking en alle stappen in het proces.

De afspraken uit dit convenant zijn in de praktijk van groot belang voor de inwoners van Groningen. Zo is afgesproken dat elke eigenaar door de NCG een vaste begeleider krijgt toegewezen, die de eigenaar gedurende heel het proces ondersteunt en die, mede omwille van de snelheid, de samenhang in de gaten houdt. Daarnaast zitten de TCMG en de NCG inmiddels in een gezamenlijk kantoorgebouw en komt er één gedeelde belvloer.

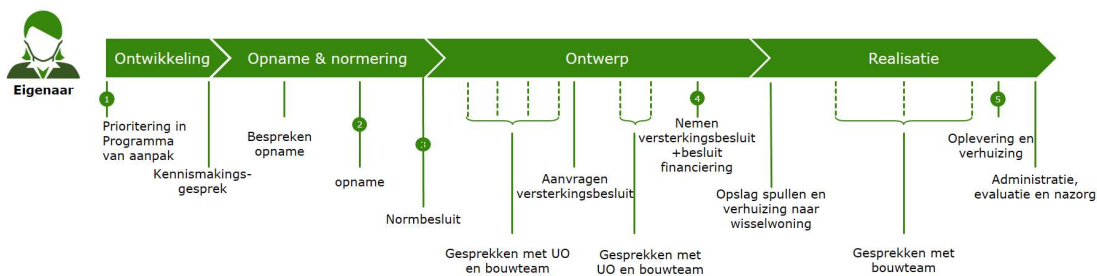
Voor goede sturing op de samenhangt biedt dit wetsvoorstel een grondslag waarmee beide organisaties onderling gegevens uit kunnen wisselen om zo de schadeafhandeling en de versterking op elkaar af te stemmen. Dit alles met het uitgangspunt dat zowel de schadeafhandeling als de versterking zo snel mogelijk uitgevoerd worden. De afstemming mag niet leiden tot vertraging in een van de twee operaties; schade en versterken mogen niet op elkaar wachten.

2. Versterkingsproces

Dit hoofdstuk beschrijft het versterkingsproces op hoofdlijnen. In paragraaf 2.1 staat beschreven welke stappen een eigenaar neemt indien zijn of haar woning versterkt moet worden. Verder worden in dit hoofdstuk alle betrokken partijen (2.2) en de stappen in het versterkingsproces, van vaststelling van de veiligheidssituatie tot aan de uitvoering van de versterking van een gebouw (paragraaf 2.3- 2.7), toegelicht. Dit gaat op hoofdlijnen, aangezien het versterkingsproces van een gebouw altijd casuïstisch van aard is, waarbij maatwerk in de praktijk geboden is.

2.1 Het versterkingsproces vanuit perspectief eigenaar

De versterking van gebouwen richt zich op de veiligheid voor bewoners, gebruikers en eigenaren. De versterking is een ingrijpend proces voor de eigenaar van een woning. Om de eigenaar zoveel mogelijk bij te staan, wordt begeleiding door de NCG geboden. Het versterkingsproces kan vanuit het perspectief van de eigenaar als volgt in een 'routekaart naar herstel' worden weergegeven:



In dit schema worden de stappen die een eigenaar doorloopt volgordekelijk weergegeven. Daarnaast wordt inzichtelijk gemaakt op welke wijze de eigenaar mogelijk wordt bijgestaan door de NCG, de gemeente en na het normbesluit ook door een bouwteam. Vanaf de start van de ontwerpfase – nadat het normbesluit is genomen – vindt regelmatig overleg plaats tussen het bouwteam en de eigenaar. Dit schema geeft een indicatie van het versterkingsproces. Het blijft maatwerk; de ene eigenaar heeft bijvoorbeeld behoefte aan meer begeleiding dan de andere eigenaar.

Hieronder wordt ingegaan op de stappen uit het versterkingsproces. Vanaf *paragraaf 2.4 (Planning en prioritering)* wordt in het groene kader bij de stappen het perspectief van de eigenaar geschetst (de 'route naar herstel'). Er wordt ingegaan op welke wijze deze stap aan de eigenaar wordt voorgelegd, wat dit voor de eigenaar betekent en welke mogelijke keuzes de eigenaar kan maken. In deze omkaderde tekst worden de nummers weergegeven die corresponderen met de genummerde stap uit het bovenstaande schema.

2.2 Rolbeschrijving partijen

In het publieke versterkingsproces zoals in dit wetsvoorstel geregeld, hebben verschillende partijen vanuit hun expertise en bevoegdheden verschillende rollen. De rollen van de partijen in deze nieuwe aanpak worden hieronder beschreven.

2.2.1 Eigenaar van een gebouw

De eigenaar van een gebouw krijgt met dit wetsvoorstel de regie over de versterkingsoperatie van zijn gebouw in handen. Via een normbesluit van de uitvoeringsorganisatie krijgt hij of zij te horen of zijn gebouw wel of niet versterkt wordt. De eigenaar kan tegen dit besluit in bezwaar en beroep. Vervolgens kan de eigenaar besluiten om zelf regie te voeren over de versterking bij het aanvragen van het versterkingsbesluit. De uitvoeringsorganisatie en gemeenten kunnen de eigenaar hierbij in meer of mindere mate ondersteunen. De eigenaar kan er tevens voor kiezen om af te zien van versterking, tenzij de belangen van derden hierdoor worden geschaad. Als de eigenaar wil versterken wordt nauw samengewerkt met de eigenaar om de

versterkingsmaatregelen in te passen in het gebouw en eventueel aanvullende werkzaamheden vast te stellen. Dit alles wordt vastgelegd in een aanvraag voor een versterkingsbesluit die de eigenaar kan indienen bij de gemeente. Tegen het versterkingsbesluit staat bezwaar en beroep open.

2.2.2 Gemeenten

De gemeente staat het dichtst bij de bewoners. De lokale bestuurders kennen de impact van aardbevingen op de gemeenschap en kunnen lokale belangen het beste wegen. Daarom hebben de gemeenten de centrale rol als opdrachtgever. Om hier invulling aan te geven, stellen gemeenten de programma's van aanpak op. Het programma van aanpak is leidend voor de uitvoering van de versterkingsoperatie. Het programma van aanpak bevat de planning en prioritering waarlangs de uitvoeringsorganisatie de versterking uitvoert. Door het opdrachtgeverschap bij gemeenten te leggen, kan beter invulling worden gegeven aan een goede planning en aan de ruimte die er is voor het koppelen van de versterkingsoperatie aan lokale initiatieven. De gemeenten zijn daarnaast verantwoordelijk voor het nemen van de versterkingsbesluiten, inclusief de afhandeling van bezwaar en beroep. De gemeente is niet verantwoordelijk voor de uitvoering of financiering van de versterkingsmaatregelen. Deze verantwoordelijkheid blijft bij het Rijk, net als de aansturing van de dagelijkse werkzaamheden van de uitvoeringsorganisatie.

Zie paragraaf 2.5 voor nadere informatie over het gemeentelijk programma van aanpak.

2.2.3 Minister van Economische Zaken en Klimaat

De minister van Economische Zaken en Klimaat en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn op basis van artikel 52g, derde lid, van de Mijnbouwwet verantwoordelijk voor de veiligheid van gebouwen in Groningen. Het verminderen van de gaswinning is de belangrijkste maatregel om de veiligheid in het gebied te verbeteren. Jaarlijks wordt in het vaststellingsbesluit de afweging tussen de belangen van gaswinning en de veiligheid van Groningers gemaakt.

Met dit wetsvoorstel vervalt het genoemde artikel uit de Mijnbouwwet. Deze verantwoordelijkheid blijft wel bestaan, maar wordt met dit wetsvoorstel opgenomen en nader uitgewerkt in de Tijdelijke wet Groningen. De verantwoordelijkheid wordt gedeeld tussen de minister van Economische Zaken en Klimaat en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De minister van Economische Zaken en Klimaat blijft verantwoordelijk voor de normstelling ten aanzien van de veiligheid in het kader van de gaswinning in het Groningenveld. De verantwoordelijkheid voor de versterkingsoperatie van gebouwen in Groningen die als gevolg van de bodembeweging door gaswinning uit het Groningenveld en de gasopslag bij Norg noodzakelijk is, ligt bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Gezamenlijk hebben de ministers de verantwoordelijkheid voor het versterken van gebouwen in Groningen, teneinde deze aan de veiligheidsnorm te laten voldoen.

Met dit wetsvoorstel wordt de minister van Economische Zaken en Klimaat verantwoordelijk voor de heffing die wordt opgelegd aan NAM, ter financiering van de kosten die verband houden met de voorbereiding en uitvoering van de versterkingsmaatregelen. Hiermee wordt aangesloten bij de heffing voor de bestrijding van de kosten van de afhandeling van schade, die ook door de minister van Economische Zaken en Klimaat wordt opgelegd aan NAM.

2.2.4 Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor de versterkingsoperatie van gebouwen in Groningen die als gevolg van de bodembeweging door gaswinning uit het Groningenveld en de gasopslag bij Norg noodzakelijk is. Het gaat onder meer om het vaststellen van de risicoprofielen van gebouwen in Groningen, het stellen van kaders voor de uitvoering, de besluitvorming of een gebouw voldoet aan de veiligheidsnorm en de uitvoering van de versterkingsmaatregelen. Een groot deel van de uitvoerende taken wordt uitgevoerd

namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties door de uitvoeringsorganisatie die onder deze minister ressorteert (zie hieronder). Dit betekent dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties enerzijds stelsel- en beleidsverantwoordelijk is voor de versterkingsopgave en anderzijds voor de dagelijkse werkzaamheden van de uitvoeringsorganisatie.

Daarnaast is de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties primair verantwoordelijk voor de inzet van het Rijk voor het toekomstbestendig maken van Groningen, waarvoor het Nationaal Programma Groningen is opgesteld. Binnen het Nationaal Programma Groningen hebben ook andere ministers een verantwoordelijkheid. Zo blijft de minister van Economische Zaken en Klimaat betrokken bij de thema's van het Nationaal Programma Groningen die betrekking hebben op economie en de energietransitie. In paragraaf 4.2 wordt nader ingegaan op het Nationaal Programma Groningen.

2.2.5 De uitvoeringsorganisatie

Om de eigenaren, de gemeenten en het Rijk te ondersteunen bij de versterkingsoperatie, en om de daadwerkelijke versterkingsmaatregelen uit te voeren, is de NCG omgevormd tot een uitvoeringsorganisatie. De NCG speelt sinds haar oprichting een regisserende rol in de versterkingsoperatie. De uitvoeringsorganisatie valt sinds 16 oktober 2019 onder de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Tot 1 januari 2020 was het Centrum Veilig Wonen, in opdracht van de NAM, belast met de uitvoering van de versterking. Met ingang van 31 december 2019 is het CVW opgehouden te bestaan. De NCG heeft de rol van het CVW overgenomen. Met de NCG staat een professionele uitvoeringsorganisatie ten dienste van de versterkingsoperatie.

Conform de prioritering uit de gemeentelijke programma's van aanpak beoordeelt de uitvoeringsorganisatie welke gebouwen versterkt moeten worden. De uitvoeringsorganisatie stelt namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de risicoprofielen vast, doet onderzoek naar de individuele veiligheidssituatie van een gebouw en besluit vervolgens of een gebouw voldoet aan de wettelijke veiligheidsnorm. Indien dit niet het geval is, besluit de uitvoeringsorganisatie welke soort maatregelen nodig is om te voldoen aan de veiligheidsnorm. Indien de eigenaar dit wenst, bereidt de uitvoeringsorganisatie – met de eigenaar van het gebouw – de aanvraag tot een versterkingsbesluit voor. In dit versterkingsbesluit, dat wordt genomen door het college van burgemeester en wethouders, worden de concrete versterkingsmaatregelen vastgelegd. De uitvoeringsorganisatie is daarna, indien de eigenaar daarvoor kiest, verantwoordelijk voor de uitvoering van de versterkingsmaatregelen. Bij de uitvoering van de versterkingsmaatregelen is het bijstaan van de eigenaar van essentieel belang. In dat verband worden ook afspraken met het Instituut Mijnbouwschade Groningen gemaakt (zie verder paragraaf 4.1).

Een andere belangrijke rol van de uitvoeringsorganisatie is ondersteuning bieden aan de gemeenten. Zo ondersteunt de uitvoeringsorganisatie de gemeenten bij het opstellen van de programma's van aanpak (zie verder paragraaf 2.5) en waar nodig de versterkingsbesluiten. De uitvoeringsorganisatie brengt de programma's van aanpak samen en voert een bovenlokale toets uit op haalbaarheid en uitvoerbaarheid, ook in relatie tot beschikbare capaciteit.

2.2.6 Staatstoezicht op de Mijnen

Het Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: SodM) is een onafhankelijke toezichthouder die onder meer toeziet op de veiligheid in verband met de gaswinning. Het SodM kan op grond van de Mijnbouwwet de minister van Economische Zaken en Klimaat hierover adviseren. Dit wetsvoorstel regelt dat het SodM de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gevraagd en ongevraagd kan adviseren over de uitvoering van de versterkingsmaatregelen in relatie tot de veiligheid. Het SodM wordt daarnaast geraadpleegd door het Adviescollege Veiligheid Groningen bij de voorbereiding van haar adviezen (zie paragraaf 2.2.7). Tot slot adviseert het SodM de gemeenten over de programma's van aanpak.

2.2.7 Adviescollege Veiligheid Groningen

Dit wetsvoorstel regelt het publieke model voor de versterking van gebouwen in Groningen. Om de versterkingsoperatie adequaat en vakkundig in te vullen, stelt dit wetsvoorstel het onafhankelijk Adviescollege Veiligheid Groningen (hierna: Adviescollege) in. Vooruitlopend hierop is bij instellingsbesluit d.d. 17 december 2019³ het Adviescollege tijdelijk ingesteld.

De minister van Economische Zaken en Klimaat is verantwoordelijk voor de veiligheid van de gaswinning in Groningen en wordt hiertoe geadviseerd door het SodM. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor de uitvoering van de veiligheidsoperatie. Om hun verantwoordelijkheden te kunnen waarmaken, hebben de ministers van Economische Zaken en Klimaat en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, vooruitlopend op de instelling bij wet, een onafhankelijk, objectief en deskundig adviescollege ingesteld dat adviseert over regels die zien op de versterking van gebouwen in relatie tot de veiligheid en de uitvoering van de versterking voor de veiligheid. Deze regels bevatten onder andere de wijze waarop een risicoprofiel wordt vastgesteld, de wijze waarop wordt beoordeeld of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet en de wijze waarop wordt bepaald welke maatregelen noodzakelijk zijn om een gebouw aan de veiligheidsnorm te laten voldoen. Deze regels worden pas na een advies van het Adviescollege vastgesteld. Hiermee wordt geborgd dat onafhankelijk en op basis van expertise kan worden vastgesteld wat voor de veiligheid en voor de uitvoering van de versterking nodig is.

In paragraaf 2.3 wordt nader ingegaan op de verschillende methoden om te beoordelen of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet. Deze beoordelingsmethoden zijn deels nog in ontwikkeling. Het aanwijzen van de meest geschikte methode vergt een afweging tussen zorgvuldigheid en snelheid, evenals een balans tussen actualisatie van de methode en uitvoerbaarheid. Dit betreft complexe materie waarvoor zowel bouwkundige, seismische, juridische en bestuurlijke deskundigheid, alsmede inzicht in de gevolgen voor de uitvoering is vereist. Het adviescollege is ingesteld om een veilige en sterke versterkingsoperatie te bevorderen, waar mogelijk met generieke normen. De beoordelingsmethoden worden uiteindelijk vastgelegd in algemeen verbindende voorschriften, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

Om de praktijk bij haar adviezen te betrekken en de kaders op die manier uitvoerbaar te houden, kan het Adviescollege op drie manieren tot een advies komen. De uitvoeringsorganisatie kan het initiatief nemen om een advies te vragen over een bepaalde aanpak. Deze werkwijze ligt het meest voor de hand bij voornemens voor het stellen van regels die opkomen vanuit de praktijk. Het Adviescollege beoordeelt of een voorstel voldoet aan de doelstellingen van deze wet, en adviseert de ministers over het voorstel. Indien het Adviescollege positief adviseert over het voorstel, wordt dit vervolgens door de ministers omgezet in regelgeving. Als het Adviescollege niet (volledig) positief adviseert op een voorstel, wordt dit in het advies gemotiveerd. Het Adviescollege kan ook worden gevraagd om met een bepaald voorstel te komen. Tot slot kan het Adviescollege ongevraagd adviseren waar zij dat nodig acht. In alle gevallen zal een nauw samenspel met de uitvoeringsorganisatie en gemeenten nodig zijn.

De uitvoeringsorganisatie levert informatie aan het Adviescollege, bijvoorbeeld onderzoeken van gebouwen die als referentie kunnen dienen. Verder levert de uitvoeringsorganisatie input vanuit de praktijk, zodat de adviezen van het Adviescollege uitvoerbaar zijn. Het Adviescollege betreft bij de opstelling van zijn adviezen de inspecteur-generaal der mijnen en de colleges van burgemeester en wethouders van de betrokken Groningse gemeenten. Dit in verband met het belang van uitvoerbaarheid en de doeltreffendheid van de adviezen in de praktijk. Het Adviescollege zal in zijn werkwijze bepalen hoe input wordt opgehaald voor de adviezen en welke snelheid hierin bereikt wordt, bijvoorbeeld door informele afstemming. Het Adviescollege

³ Stcrt. 69958

informeert de colleges van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten en de inspecteur-generaal der mijnen over de wijze waarop hun reacties in het advies zijn verwerkt.

Tot slot is het goed om op te merken dat het Adviescollege in de volle breedte externe expertise kan raadplegen om de kwaliteit van hun adviezen te optimaliseren. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de Mijnsraad.

Aangezien de advisering betrekking heeft op de voorbereiding van algemeen verbindende voorschriften, is het Adviescollege een adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges. Uit de Kaderwet adviescolleges volgt dat het Adviescollege gevraagd en ongevraagd advies kan uitbrengen op het beleidsterrein waarvoor het adviescollege is ingesteld. Ook volgt uit de Kaderwet adviescolleges dat de benoeming van de leden bij koninklijk besluit en voor ten hoogste vier jaar plaatsvindt. Herbenoeming is tweemaal mogelijk voor een duur van telkens vier jaar. De Kaderwet adviescolleges vereist verder dat de leden worden benoemd op grond van de deskundigheid die nodig is voor de advisering op het beleidsterrein waarvoor het adviescollege is ingesteld. Op basis van de Kaderwet adviescolleges kan het Adviescollege zijn werkwijze vastleggen in een reglement van orde en moet het jaarlijks een ontwerp jaarprogramma voorleggen aan de minister van Economische Zaken en Klimaat en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

2.2.8 Maatschappelijke organisaties

De maatschappelijke organisaties zoals het Groninger Gasberaad en de Groninger Bodembeweging zijn een belangrijk platform voor de belangen van burgers en organisaties in verband met de gevolgen van de gaswinning in Groningen. Zij agenderen, nemen deel aan overleggen, geven adviezen en staan burgers en organisaties bij. Zij zijn adviseur van de lokale stuurgroepen, het versterkingsoverleg Groningen en het bestuurlijk overleg Groningen. Ook bestaat de mogelijkheid van een informeel regulier overleg met het Adviescollege.

2.3 Veiligheid, normstelling en wijze van beoordelen

De commissie-Meijdam heeft op 29 oktober 2015 geadviseerd over de te hanteren veiligheidsnorm voor bouwwerken in Groningen (Kamerstukken II, 2015/16, 33529, nr. 205). Het kabinet heeft deze norm overgenomen in artikel 52d, tweede lid, onder a, van de Mijnbouwwet en uitgewerkt in artikel 1.3a.3, eerste lid, van de Mijnbouwregeling. De norm beschrijft de maximaal aanvaardbare kans dat een individu overlijdt in of bij een gebouw door een aardbeving en is gesteld op een kans van 1 op de 100.000 per jaar (oftewel: het basisuitgangspunt is een maximaal aanvaardbaar individueel risico van 10⁻⁵ per jaar). Om een uitspraak te kunnen doen over de veiligheidssituatie van gebouwen, zijn er op dit moment verschillende beoordelingsmethoden die een rol spelen in de versterkingsaanpak. Dit zijn de Hazard and Risk Assessment (hierna: HRA), de Nederlandse Praktijk Richtlijn 9998 (hierna: NPR), de typologie-aanpak en expert judgement.

Hieronder volgt een beschrijving van deze typen van beoordelingsmethoden. Vooraf wordt opgemerkt dat niet iedere methode geschikt is voor iedere toepassing. De HRA is niet geschikt om definitieve uitspraken te doen over de constructieve veiligheid van individuele huizen. De NPR is niet geschikt om snel een uitspraak voor een risicogerichte prioritering op gebiedsniveau te kunnen doen. Welke methode waarvoor wordt gebruikt, wordt geregeld krachtens deze wet. Zoals in hoofdstuk 2.2 is aangegeven, is dit een gedeelde verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken en Klimaat en de minister van Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan, met kennis vanuit de uitvoering en in overleg met de gemeenten, met voorstellen voor nieuwe kaders komen. Deze beoordelingsmethoden worden regelmatig geactualiseerd om de laatste nieuwe bouwkundige, seismische inzichten en de laatste inzichten over toekomstige gaswinning mee te kunnen nemen. Het Adviescollege geeft een advies over de voorgestelde kaders, of komt op eigen initiatief met kaders die kunnen worden toegepast. Vervolgens worden de kaders in regelgeving omgezet.

2.3.1 HRA

Ten behoeve van de afweging die de minister van Economische Zaken en Klimaat jaarlijks maakt voor de vaststelling van de operationele strategie voor het Groningenveld, wordt op grond van de Mijnbouwwet een modelmatige dreigings- en risicoanalyse gemaakt van het seismisch risico in het gebied als gevolg van de gaswinning. Het SodM adviseert het HRA-model alleen te gebruiken als basis voor de prioritering van de versterking. Het SodM ziet toe op onafhankelijke toetsing en validering van het model. Uit de HRA volgt een verwachting of een gebouw wel of niet aan de norm voldoet. De HRA wordt op dit moment daarom alleen gebruikt als jaarlijks startpunt van de prioritering van de versterkingsopgave. Op basis hiervan wordt bepaald welke gebouwen naar verwachting het grootste risico lopen en dus met de hoogste prioriteit worden opgenomen en beoordeeld. Een opname op locatie om de actuele toestand van het gebouw te bepalen, is nodig om te kunnen beoordelen of er daadwerkelijk versterkingsmaatregelen nodig zijn.

In het model zijn niet alle technische eigenschappen van alle gebouwen in het gebied opgenomen. Het is bijvoorbeeld niet altijd volledig duidelijk welke materialen in de constructie van een gebouw zijn gebruikt. In de HRA wordt daarom gebruik gemaakt van een spreiding in mogelijke onbekende eigenschappen van gebouwonderdelen. Dit houdt in dat onbekende factoren, zoals onbekende eigenschappen van gebouwonderdelen, worden meegenomen in de berekening van het risico door middel van een kansverdeling van mogelijke waarden. Uiteindelijk volgt uit het model een verwachting of het betreffende gebouw wel of niet aan de veiligheidsnorm voldoet. Vanwege de onzekerheid die inherent in dit model zit hanteert het SodM een onzekerheidsmarge, en gaat daarbij aan de veilige kant zitten. Het SodM volgt hierbij de uitspraak van de Raad van State van november 2017 (<https://www.raadvanstate.nl/@109356/201608211-1-a1/>). Op dit moment is de HRA het meest gangbare model om risicoprofielen mee vast te stellen. De HRA wordt nu nog beheerd door NAM. NAM is op grond van de Mijnbouwwet verplicht om jaarlijks een risicoanalyse in het kader van de operationele strategie aan te bieden aan de minister van Economische Zaken en Klimaat. Er loopt op dit moment een traject om een alternatief model, in publiek beheer, voor de HRA te ontwikkelen. Zodra dit publieke alternatief beschikbaar is, kan dit bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van het voorgestelde artikel 13e worden aangewezen. Zie paragraaf 2.4 voor een uitgebreide beschrijving van wijze waarop planning en prioritering tot stand komt.

2.3.2 NPR

Het Nederlands Normalisatie Instituut (hierna: NEN) heeft een praktijkrichtlijn ontwikkeld om de constructieve veiligheid van gebouwen op geïnduceerde aardbevingen te beoordelen. De NPR wordt op dit moment gebruikt om uitspraken te doen over individuele gebouwen. In tegenstelling tot de HRA wordt geen spreiding gehanteerd in mogelijke onbekende eigenschappen van gebouwonderdelen (zoals materiaalsterktes). In plaats daarvan wordt een bepaalde (geschatte) waarde aan deze "onbekende" toegekend. Om te voorkomen dat dergelijke inschattingen te laag uitvallen, wordt vaak conservatief ingeschat. Dit kan betekenen dat naarmate er meer onbekende factoren zijn, deze methode conservatiever is en daardoor zwaardere versterking voorschrijft. Ten behoeve van een NPR-beoordeling wordt een uitgebreide opname van een gebouw uitgevoerd. Daardoor bevat een NPR-beoordeling een meer gedetailleerde beschrijving van dat gebouw dan de gebouwendatabase die de HRA gebruikt.

Een berekening conform de NPR geeft als uitkomst of een gebouw wel of niet voldoet aan de veiligheidsnorm. Als een gebouw niet aan de veiligheidsnorm voldoet, kunnen in het model maatregelen aan een gebouw worden toegevoegd om te beoordelen of het met die maatregelen wel aan de norm voldoet. Daarmee is de NPR geschikt om uitspraken te doen op gebouwniveau en rekening te houden met wensen van bewoners.

2.3.3 Typologie-aanpak

Zoals hiervoor beschreven, kennen HRA en NPR ieder hun voor- en nadelen. De HRA geeft op gebiedsniveau een inschatting maar kan op individueel gebouwniveau onvoldoende nauwkeurig zijn. Een berekening met de NPR is daarvoor wel geschikt, maar niet geschikt voor risicogerichte gebiedsaanpak. Met de zogenoemde typologie-aanpak wordt beoogd de goede elementen van beide aanpakken te combineren.

De kern van de typologie-aanpak is dat vergelijkbare gebouwen of vergelijkbare faalmechanismen in gebouwen worden geïdentificeerd op bijbehorende gebouwkenmerken. Vervolgens worden standaardoplossingen ontworpen die voor dit type het gebouw aan de veiligheidsnorm laten voldoen.

De typologie-aanpak biedt mogelijkheden om de versterkingsoperatie te versnellen. Er kan volstaan worden met een eenvoudige opname van een gebouw en bij de beoordeling kunnen standaardmaatregelen worden ingepast. Het toepassen van standaardmaatregelen heeft ook grote voordelen voor de uitvoering omdat bouwbedrijven werkprocessen kunnen stroomlijnen op basis van deze standaarden. De ontwikkeling van een typologie-aanpak is echter ingewikkeld. Er moet voldoende zekerheid zijn dat met een standaardaanpak een gebouw voldoet aan de veiligheidsnorm.

Er zijn verschillende manieren om tot een typologie-aanpak te komen. Door analyse van onderzoeksrapporten van gebouwen kunnen standaardmaatregelen voor vergelijkbare gebouwen worden onderzocht. De Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (hierna: TNO) werkt aan een model waarmee op gebiedsniveau betrouwbare uitspraken kunnen worden gedaan of gebouwen al dan niet aan de veiligheidsnorm voldoen. Het is ook denkbaar dat aannemers op basis van ervaring een uitspraak doen over de versterking die bij een bepaald type gebouw, in een bepaald gebied, noodzakelijk zijn (expert judgement). Deze methoden worden op dit moment verder uitgewerkt.

2.3.4. Praktijkaanpak

Met de praktijkaanpak wordt ingezet op het versnellen van het versterkingsproces en het vergroten van het aantal gebouwen dat op korte termijn versterkt kan worden. Met deze aanpak is één partij (de aannemer/bouwer) verantwoordelijk voor het gehele proces van planontwikkeling tot en met uitvoering. Daarbij is ruimte voor een onderbouwd deskundigenoordeel. Dit betekent dat door een deskundige op basis van reeds opgedane ervaring wordt bepaald of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet en welke maatregelen eventueel nodig zijn om aan de veiligheidsnorm te voldoen. Daarnaast krijgt de eigenaar meer regie op het versterkingsproces: zo wordt de

eigenaar vanaf het begin betrokken bij het proces en worden bewonerswensen vroeg in het proces geïdentificeerd.

Voor de beoordeling van het gebouw maken de aannemer en constructeur een inschatting van werkzaamheden op basis van de op dat moment vigerende NPR (momenteel NPR:9998:2018). Hiervoor kan bijvoorbeeld gebruik gemaakt worden van referentiewoningen die al met NPR:9998:2018 zijn doorgerekend. Op basis van de beoordeling die gedaan is door de aannemer, kan de uitvoeringsorganisatie een normbesluit nemen, zoals in dit wetsvoorstel beschreven..

2.4 Planning en prioritering

De realiteit is dat er veel meer gebouwen in de betrokken Groningse gemeenten staan dan in een jaar kunnen worden onderzocht en, waar nodig, versterkt. Gegeven deze situatie heeft de Mijnraad in juli 2018 geadviseerd om op basis van een risicoanalyse te bepalen welke gebouwen als eerste nader worden onderzocht vanwege het mogelijke veiligheidsrisico.⁴

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stelt op basis van een krachtens artikel 13e van dit wetsvoorstel vastgestelde systematiek vast welke gebouwen in ieder geval beoordeeld moeten worden. Hiervoor wordt een risicoprofiel toegekend aan een gebouw (zie hieronder). Gebouwen met een hoger risicoprofiel worden in principe met een hogere prioriteit opgenomen in de programma's van aanpak van de gemeenten.

De systematiek voor het vaststellen van een risicoprofiel van een gebouw bestaat uit twee stappen; een modelmatige inschatting van het risico en een verrijking op basis van kennis en ervaring. Dit wordt hieronder uitgelegd.

Op basis van de risicoanalyse worden gebouwen ingedeeld in verschillende risicoprofielen. In de eerste plaats zijn er gebouwen die tot de categorie Pmean (eerder aangeduid als P50) behoren. Dit zijn gebouwen waarvan het risico-model aangeeft dat zij niet aan de veiligheidsnorm voldoen. Daarnaast wordt vanwege de onzekerheden die inherent zijn aan het werken met modellen en die samenhangen met de verwachte effecten van een dalende gaswinning, een ruime onzekerheidsmarge aangehouden bij het bepalen van welke gebouwen moeten worden onderzocht. In lijn met het advies van de Mijnraad en het SodM wordt hiervoor de categorie P90 aangehouden. Dit zijn gebouwen die volgens de modelanalyse naar verwachting voldoen aan de norm maar waarvan is besloten deze toch mee te nemen in de versterking, omdat ze dicht op de veiligheidsnorm zitten. P50 en P90 zijn termen die een verwachtingswaarde beschrijven. Zo betekent 'P90' dat in meer dan 50% van de berekeningen, maar minder dan 90% van de berekeningen, het betreffende gebouw niet faalt. De eigenaar van een gebouw krijgt de mogelijkheid om het risicoprofiel van zijn gebouw in te zien.

Na elke jaarlijkse uitvoering van de risicoanalyse kunnen nieuwe gebouwen worden toegevoegd aan de werkvoorraad voor opname en beoordeling. Als gebouwen eenmaal in de werkvoorraad zitten voor opname en beoordeling, dan blijven de gebouwen in de voorraad. Op dit moment is de HRA het gangbare model om risicoprofielen mee vast te stellen. Ondanks de ruime onzekerheidsmarges die worden gehanteerd kan de HRA in sommige gevallen uitkomsten genereren die moeilijk uitlegbaar zijn.

Een voorbeeld hiervan is dat vergelijkbare gebouwen op korte afstand van elkaar soms afwijkende risicoprofielen toebedeeld krijgen. Een ander voorbeeld is dat bepaalde gebouwen die aanzienlijke schade hebben niet met een (licht) verhoogd risicoprofiel uit de HRA komen. Om te voorkomen dat gebouwen die mogelijk niet aan de veiligheidsnorm voldoen, niet worden opgenomen en beoordeeld, kan de uitvoeringsorganisatie de werkvoorraad naast de HRA-uitkomst aanvullen. Dit is de zogenoemde verrijking. Zowel de gemeenten als het IMG kunnen bij de uitvoeringsorganisatie gebouwen aandragen voor deze verrijking. Bij of krachtens algemene

⁴ Kamerstukken II 2017/2018, 33529, nr. 498, bijlage 1

maatregel van bestuur op grond van artikel 13e worden criteria vastgesteld waaraan de verrijking moet voldoen.

Er zijn verschillende soorten risicoprofielen. In de versterking worden, nadat het HRA-model is toegepast en na de handmatige verrijking op de uitkomsten van de HRA, de volgende risicoprofielen gebruikt:

- *Verhoogd risicoprofiel*
Dit bevat Pmean en P50 uitkomsten uit de HRA + de handmatige verrijking op deze uitkomsten. Deze woningen kennen de hoogste prioriteit, en moeten in de programma's van aanpak als eerste worden aangewezen voor een beoordeling.
- *(Licht) verhoogd risicoprofiel*
De P90 onzekerheidsmarge uit de HRA + de handmatige verrijking. Deze woningen volgen in prioriteit na de woningen met een verhoogd risicoprofiel. Alle woningen met dit risicoprofiel krijgen een beoordeling.
- *Normaal risicoprofiel*
Dit zijn woningen die niet uit de HRA als risicovol komen en die niet in de handmatige verrijking zijn aangewezen voor beoordeling. Hier wordt geen verhoogd risico op instorting door aardbevingen verondersteld. Deze woningen kunnen wel in enige mate in de gemeentelijke programma's van aanpak zitten, bijvoorbeeld als dit de uitvoering van risicovolle woningen ten goede komt.

2.5 Programma van aanpak

2.5.1 Programma van aanpak

Het programma van aanpak van gemeenten vormt het centrale plannings- en sturingsinstrument voor de versterkingsopgave binnen de gemeenten. Het programma van aanpak is bepalend voor welke gebouwen in aanmerking komen voor opname en beoordeling en de volgorde van de opname en beoordeling die de basis vormen voor het nemen van normbesluiten, de versterkingsbesluiten en de uitvoering van de versterking van gebouwen in de betreffende gemeente. De programma's kunnen ook met de versterkingsoperaties samenhangende werkzaamheden bevatten. Met het programma van aanpak krijgen de gemeenten de regie over de versterkingsaanpak in hun gemeente, die door de uitvoeringsorganisatie op basis van dit programma zal worden uitgevoerd. De gemeenten fungeren hiermee feitelijk als opdrachtgever van de versterkingsoperatie in hun gemeente. Daarom is het belangrijk dat de programma's van aanpak voortvarend tot stand komen. Deze programma's bestaan ook nu al en zijn voor het eerst gemaakt in de vorm van een plan van aanpak op basis van de HRA en het Mijnsaadadvies van 2018. Mocht een herziening van het programma van aanpak niet op tijd klaar zijn, dan kan worden doorgewerkt op basis van het reeds vastgestelde programma van aanpak.

Gezien het grote belang en de impact van de versterkingsoperatie is het noodzakelijk dat hiervoor een groot commitment is op bestuurlijk en politiek vlak en dat daarvoor ook draagvlak is bij de bewoners van de betrokken gemeenten. Daarom wordt voorgesteld om een programma van aanpak te laten vaststellen door de gemeenteraad. De wijze waarop inwoners kunnen participeren bij de vormgeving van de programma's wordt niet voorgeschreven. Het is aan de gemeenten om hier op passende wijze invulling aan te geven. Dit neemt niet weg dat de totstandkoming van de programma's van aanpak om coördinatie tussen gemeenten vraagt. Voor de uitvoering van de versterkingsopgave is uniformiteit belangrijk. Het strekt tot aanbeveling dat gemeenten hier bij het opstellen van het programma van aanpak rekening mee houden. De uitvoeringorganisatie zal de gemeenten hierin faciliteren.

2.5.2 Prioritering in programma van aanpak

Het programma van aanpak is gericht op de veiligheid van gebouwen in de gemeente. In het programma van aanpak neemt de gemeenteraad op basis van de risicoprofielen een planning voor

opname en beoordeling op. De versterkingsopgave is zodanig dat niet alle gebouwen gelijktijdig kunnen worden aangepakt. Dit betekent dat er keuzes moeten worden gemaakt. Het uitgangspunt is dat gebouwen met een hoger risicoprofiel in beginsel eerder worden ingepland voor opname en beoordeling dan gebouwen die een lager risicoprofiel hebben. Gemeenten kunnen een gebouw met een lager risicoprofiel eerder inplannen in de opname en beoordeling, bijvoorbeeld in verband met de samenhang met andere plannen binnen de gemeente. Dit kan alleen indien dit geen vertraging oplevert voor de versterking van gebouwen met een verhoogd risicoprofiel en het de snelheid van de uitvoering van het algehele plan of het draagvlak voor de versterking ten goede komt. Ook kunnen zij onder dezelfde voorwaarden gebouwen met een normaal risicoprofiel toevoegen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de situatie waarin enkele woningen met een normaal risicoprofiel in een gebied staan met woningen met een hoog risicoprofiel. Het is dan praktisch om deze woningen direct mee te nemen in het versterkingsproces. Hiermee moet terughoudend worden omgegaan, omdat het naar voren halen van de opname en de beoordeling van gebouwen met een lager risicoprofiel kan betekenen dat gebouwen met een hoger risicoprofiel later aan de beurt komen. Leidend in de prioritering moet bovenal zijn dat de veiligheid voorop staat. Nadere regels over het programma van aanpak worden vastgesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Gemeenten kunnen in het programma van aanpak samenhangende werkzaamheden binnen de gemeente opnemen. Een voorbeeld van een samenhangende werkzaamheid is het aanpakken van de verduurzamingsopgave. Deze werkzaamheden kunnen alleen worden ingepast in de uitvoering als deze geen onevenredige vertraging met zich brengen. Het programma van aanpak gaat in op welke werkzaamheden worden voorzien, de prioritering van de uitvoering als ook de financiering van de aanvullende samenhangende werkzaamheden.

Routekaart naar herstel (stap 1):

Het programma van aanpak van de gemeenten is het eerste moment waarop de eigenaar duidelijkheid krijgt over de vraag of zijn gebouw deel uitmaakt van de versterkingsopgave. Wanneer de woning deel uitmaakt van de versterkingsopgave, dan geeft het programma inzicht in het moment waarop een gebouw start met het versterkingsproces (de opname).

De prioritering van de volgorde start in principe met de vaststelling van de risicoprofielen (zie paragraaf 2.4). De eigenaar kan dit risicoprofiel opvragen bij de NCG.

Een risicoprofiel bepaalt nog niet de exacte prioritering. De gemeente gebruikt de risicoprofielen om in het programma van aanpak te bepalen of en in welke volgorde gebouwen worden opgenomen in het programma van aanpak. Voor de eigenaar is het programma van aanpak dus essentieel om te weten of zijn gebouw start aan het versterkingsproces en op welk moment. Het programma van aanpak wordt vastgesteld door de gemeenteraad. Mocht een eigenaar zijn zienswijze willen geven op het programma van aanpak dan kan dit bijvoorbeeld op een inspraakavond georganiseerd door de gemeente, door de gemeente te benaderen of door in te spreken tijdens een raadsvergadering.

Opname op verzoek

Eigenaren die zich niet veilig voelen in hun gebouw en een opname wensen, kunnen bij de uitvoeringsorganisatie een verzoek indienen om te laten onderzoeken of hun gebouw versterking behoeft. De NCG zal aan de hand van enkele criteria onderzoeken of een gebouw mogelijk versterkt moet worden en daartoe opgenomen dient te worden. Indien blijkt dat een gebouw mogelijk versterkt moet worden, informeert de NCG de gemeente daarover.

2.5.3 Advies Inspecteur-generaal der mijnen over het programma van aanpak

Alvorens de gemeenteraad het programma van aanpak vaststelt, dient over het ontwerp ervan een advies te worden ingewonnen bij de inspecteur-generaal der mijnen. Hij beoordeelt het programma van aanpak vanuit het oogpunt van veiligheid op reikwijdte, tijdigheid van de uitvoering van de versterkingsoperatie en prioritering. Om de voortgang in de versterkingsoperatie te houden, wordt voorgeschreven dat de inspecteur-generaal der mijnen zijn advies uitbrengt binnen zes weken na ontvangst van het ontwerp van het programma van aanpak van de desbetreffende gemeente. Van dit advies kan de gemeenteraad slechts gemotiveerd afwijken.

2.5.4 Uitvoeringstoets minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Er is een beperkt aanbod van gekwalificeerd personeel en bedrijven die de opname en beoordeling van de gebouwen kunnen uitvoeren. Daarom is het niet mogelijk om alle gebouwen die hiervoor in aanmerking komen, in één jaar op te nemen en te beoordelen. De capaciteit kan bij de uitvoering van maatregelen beperkt zijn door beschikbare menskracht maar ook door lokale omgevingsfactoren (bijvoorbeeld beschikbaarheid wisselwoningen). Ook het aanbod van bedrijven die de versterkingsmaatregelen kunnen uitvoeren, is beperkt. Daarom beoordeelt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voordat programma's van aanpak worden vastgesteld of deze uitvoerbaar zijn. De minister stelt uiteraard alles in het werk om zoveel mogelijk capaciteit beschikbaar te maken. Indien er in samenspraak met de gemeenten, bewoners en marktpartijen slimme oplossingen worden gevonden om de capaciteit te vergroten dan wordt de beschikbare capaciteit ook tussentijds verhoogd.

Wanneer uit deze uitvoeringstoets blijkt dat een gemeente of alle gemeenten gezamenlijk meer capaciteit wensen dan beschikbaar is, èn gebleken is dat de gemeenten er onderling niet uitkomen vindt hierover overleg plaats. Dit overleg vindt plaats tussen de gemeenten, provincie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om te komen tot een verdeling van de beschikbare capaciteit.

Als uit het overleg volgt dat de gemeentelijke programma's niet aansluiten bij de beschikbare capaciteit en er redelijkerwijs geen extra capaciteit gegenereerd kan worden, stelt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de programma's zelf vast. De minister houdt hierbij zoveel mogelijk de reeds door de gemeenten gemaakte prioritering aan.

2.5.5. Vaststelling programma van aanpak

De gemeenteraad stelt het programma zo spoedig mogelijk vast nadat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de geactualiseerde risicoprofielen heeft toegezonden. Dit is belangrijk met het oog op de voortgang van de versterkingsopgave. De gemeenteraad heeft de mogelijkheid om het vaststellen van het programma van aanpak te delegeren aan het college.

2.6 De versterking van een gebouw

Als de programma's van aanpak zijn vastgesteld en hierin de volgorde van opname en beoordeling is vastgelegd, kan de uitvoeringorganisatie aan de slag om te beoordelen of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet en zo niet, om met de eigenaren van gebouwen het proces te doorlopen welke maatregelen moeten worden genomen om het gebouw te versterken. Dit proces bestaat uit een opname, beoordeling, normbesluit, versterkingsbesluit en bouwkundige uitvoering van de versterking. Met de versterkingsmaatregelen wordt het desbetreffende gebouw op de veiligheidsnorm gebracht. Dit betekent niet dat bij een eventuele aardbeving er geen schade meer kan optreden aan het pand. Het betekent wel dat het gebouw aan de eerder beschreven Meijdamnorm voldoet. Eventuele schade na versterking komt in aanmerking voor vergoeding.

2.6.1 Uitvoeren opname en beoordeling

Het onderzoek naar noodzakelijke versterkingsmaatregelen begint bij een opname en beoordeling van het gebouw door de uitvoeringsorganisatie. Tijdens een opname brengt een deskundige de eigenschappen van het gebouw in kaart. Daarbij wordt gekeken naar de feitelijke situatie. De uitkomsten van deze technische opname worden gebruikt voor de beoordeling. De uitkomst van de normering vormt vervolgens de basis voor het normbesluit.

Op basis van een technische beoordeling wordt vastgesteld of een gebouw voldoet aan de veiligheidsnorm. Bij de beoordeling wordt gebruik gemaakt van de actuele beoordelingsmethode die bij of krachtens artikel 13h van dit voorstel is aangewezen. De uitkomsten van de opname en beoordeling worden door de uitvoeringsorganisatie gebruikt voor het opstellen van het normbesluit.

Routekaart naar herstel (stap 2):

Het programma van aanpak is vastgesteld. Dit betekent dat de planning van opname en beoordeling van een gebouw bekend is.

Wanneer de opname van een gebouw aanstaande is, dan benadert de uitvoeringsorganisatie de eigenaar. Tijdens een eerste kennismakingsgesprek wordt door de begeleider van de NCG met de eigenaar het versterkingsproces uitgebreid doorgesproken. Er wordt geschetst uit welke stappen het versterkingsproces bestaat. Hier worden ook eventuele keuzes aan de eigenaar voorgelegd om zelf regie te voeren.

Vervolgens wordt een afspraak gemaakt voor het vervolgonderzoek (de opname). De eigenaar kan er op dit moment voor kiezen dat hij zijn gebouw niet wil laten versterken. Dit is slechts mogelijk wanneer duidelijk is dat belangen van gebruikers van het gebouw of andere belanghebbenden niet worden geschaad.

Bij een opname komt er een deskundige langs om de staat van het gebouw te onderzoeken. Soms is sprake van een uitgebreide inspectie en soms kan volstaan worden met een eenvoudig onderzoek. Na opname wordt duidelijk welke beoordelingsmethode wordt gebruikt. Wordt vastgesteld dat een gebouw binnen een typologie past, dan kan de typologieaanpak worden toegepast.

Op basis van deze beoordeling wordt vastgesteld of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet en, wanneer dit niet het geval is, welke soort maatregelen nodig zijn om het gebouw weer aan de veiligheidsnorm te laten voldoen. Dit wordt vastgelegd in een normbesluit.

In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op het normbesluit. Hier wordt ook het perspectief vanuit de eigenaar geschetst van normbesluit tot de aanvraag om het versterkingsbesluit (stap 3).

2.6.2 Normbesluit

In het normbesluit wordt vastgesteld of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet. Als het gebouw niet voldoet, wordt in het normbesluit vastgesteld met welke soort maatregelen het gebouw weer aan de veiligheidsnorm voldoet. Wanneer uit de opname en beoordeling blijkt dat het gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet, dan staat in het normbesluit dat versterking niet nodig is. De uitvoeringsorganisatie neemt het normbesluit namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en communiceert dit met de eigenaar. Indien het gebouw een rijksmonument is, wordt het normbesluit ook toegezonden aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Indien een gebouw niet aan de veiligheidsnorm voldoet, bevat het normbesluit de soort maatregelen die noodzakelijk zijn om een gebouw aan de veiligheidsnorm te laten voldoen. Zoveel als mogelijk moet worden voorkomen dat versterking het woongenot op de lange termijn verstoort. Wanneer een bepaalde maatregel bijvoorbeeld leidt tot een significante afname van de gebruiksoppervlakte van een woning, dan wordt gezocht naar een alternatieve maatregel.

Het normbesluit wordt op hoofdlijnen ingevuld, waardoor snel bekend wordt welke soort maatregelen aan een gebouw moeten plaatsvinden en snel kan worden overgaan tot de concrete invulling in samenspraak met de eigenaar en gemeente. In het normbesluit wordt rekening gehouden met het type gebouw.

Indien het een gebouw met monumentale of karakteristieke waarden betreft, wordt hiermee rekening gehouden bij het bepalen van de noodzakelijke maatregelen in het normbesluit. Bijvoorbeeld door te bepalen dat bijzondere maatregelen moeten worden getroffen zodat het karakter van het gebouw zo veel mogelijk behouden blijft en het gebouw toch aan de veiligheidsnorm zal voldoen. Hierbij wordt specifieke deskundigheid betrokken en het gesprek gevoerd met de eigenaar, gemeente en medewerkers van het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap. Ook in dit geval geldt, dat alleen de kosten voor maatregelen die zijn opgenomen in het normbesluit worden vergoed. Het kan zo zijn dat uit het normbesluit blijkt, dat duurdere versterkingsmaatregelen nodig zijn om de monumentale of karakteristieke waarden van het gebouw te behouden. Het gaat hierbij om zowel architectonische als archeologische monumenten. Indien het gebouw, of het terrein waarop het staat, een rijksmonument is, wordt het normbesluit ook toegezonden aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het is het uitgangspunt dat in de uitvoering van het normbesluit rekening wordt gehouden met de afspraken die zijn gemaakt in het Erfgoedprogramma⁵, rekening houdend met het wettelijk kader van de Erfgoedwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Indien de eigenaar of gebruikers van een gebouw niet willen meewerken aan opname van het gebouw kunnen door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangewezen medewerkers van de uitvoeringsorganisatie het gebouw binnentreden, ook indien dit een woning betreft, om alsnog de opname te kunnen uitvoeren. De minister zal uitsluitend van deze bevoegdheid gebruik maken indien de opname van het gebouw noodzakelijk is voor de veiligheid van gebruikers (waaronder bewoners worden verstaan) of derden. In voorkomend geval kan het daarbij ook om de belangen van de eigenaar gaan, indien deze het gebouw niet zelf gebruikt. In deze gevallen wordt beoordeeld of opname en beoordeling nodig is om belangen van anderen te beschermen. Dit kan ook het geval zijn indien meerdere woningen constructief met elkaar verbonden zijn. Indien er geen sprake is van andere belangen, kan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties besluiten dat een gebouw niet wordt versterkt. Voor de kenbaarheid wordt dit besluit ingeschreven in het kadaster. Dit is vooral van belang voor toekomstige eigenaren van het desbetreffende gebouw.

Indien een belanghebbende, zoals de eigenaar, het niet eens is met het normbesluit, kan bezwaar en beroep worden ingesteld tegen het normbesluit.

Nadat een normbesluit is vastgesteld, wordt voor dat betreffende gebouw in het vervolg van de versterkingsprocedure uitgegaan van de voor het normbesluit gehanteerde beoordelingsmethode. Dit betekent dat als tussen het normbesluit en het versterkingsbesluit de inzichten over de beoordelingsmethodiek veranderen, dit geen gevolgen heeft voor reeds genomen normbesluiten.

⁵ <https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/onderwerpen/erfgoed/erfgoedprogramma>

Routekaart naar herstel (stap 3):

Het normbesluit is een belangrijk moment waarop de eigenaar duidelijkheid krijgt over het verdere verloop van het versterkingsproces. Wanneer het gebouw veilig blijkt te zijn en geen bezwaar wordt aangetekend tegen het normbesluit, dan eindigt het versterkingsproces. Wanneer het gebouw onveilig blijkt te zijn, heeft de eigenaar aanspraak op versterkingsmaatregelen. Dat is de start van de daadwerkelijke versterking van het gebouw. Dit is voor de eigenaar een intensief proces waarin moeilijke keuzes moeten worden gemaakt over de versterking van zijn gebouw. De NCG en gemeenten begeleiden de eigenaar hierbij.

Mocht de eigenaar het niet eens zijn met de beoordeling in het normbesluit, dan kan de eigenaar binnen zes weken bezwaar aantekenen.. Het bezwaar wordt behandeld door de uitvoeringsorganisatie. Mocht de eigenaar het niet eens zijn met de beslissing op bezwaar, dan kan de eigenaar in beroep tegen het besluit bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

In een gesprek wordt met de eigenaar de totstandkoming van het soort maatregelen uit het normbesluit en het verdere versterkingsproces besproken. Het normbesluit is het referentiekader voor de versterking van de woning. Hierin is bepaald welke soort maatregelen getroffen moeten worden. Mocht de eigenaar toch andere maatregelen willen realiseren waarmee aan de veiligheidsnorm wordt voldaan, dan is dit mogelijk. Als dit tot hogere kosten leidt dan de maatregelen uit het normbesluit, dan bespreekt de uitvoeringsorganisatie de financiering daarvan met de eigenaar. Het normbesluit kent een globale beschrijving van de soort maatregelen. Een soort maatregel uit het normbesluit is bijvoorbeeld versterking van het plafond. In het normbesluit wordt niet precies voorgeschreven hoe dit moet worden gerealiseerd. Dit betekent dat er ruimte is voor invulling en keuze door de eigenaar. De eigenaar wordt bij de inrichting van zijn wensen – indien gewenst – begeleid door de NCG, de gemeente en het bouwteam.

Tijdens een aantal gesprekken wordt gewerkt naar een aanvraag om een versterkingsbesluit. Dit betekent dat eerst met de eigenaar wordt besproken wat de indicatie is van budget dat beschikbaar is voor het treffen van de soort maatregelen uit het normbesluit. Dit budget is met name relevant wanneer de eigenaar andere maatregelen wil treffen dan in het normbesluit zijn opgenomen, of wanneer de eigenaar aanvullende wensen heeft, zoals een aanbouw, die meegenomen worden in het versterkingsbesluit. Op basis van de indicatie van het budget kan de eigenaar de afweging maken of hij de extra kosten voor andere maatregelen of aanvullende wensen wil dragen. Aanvullende wensen zijn bijvoorbeeld zonnepanelen, waarvoor een subsidie beschikbaar kan zijn.

Als afstemming bestaat over welke richting de versterking op moet gaan, kan het bouwplan met de eigenaar worden uitgewerkt dat als basis voor het versterkingsbesluit dient.

Onderstaand wordt in het kader van de routekaart naar herstel nader ingegaan op de aanvraag om het versterkingsbesluit en het versterkingsbesluit (stap 4).

2.6.3 Bijstellen programma's van aanpak

Op basis van de normbesluiten kunnen gemeenten meer gedetailleerde plannen maken over het vervolgproces van versterken. Op basis van de normbesluiten wordt duidelijk of een gebouw, straat of wijk ingrijpend moet worden versterkt of niet. Dit is medebepalend voor de planning van het vervolgproces en de koppeling van versterking aan andere ontwikkelingen binnen de gemeente. Ingrijpend versterken of sloop en nieuwbouw kost aanmerkelijk meer tijd dan een lichte versterking en is ook bepalend voor de benodigde bouwcapaciteit of de vraag naar vervangende woonruimte in de buurt. Ook kan de leefbaarheid van het dorp of de wijk tijdens de versterkingsoperatie een reden zijn om de uitvoering over meer tijd te spreiden. Bij ingrijpende versterking bestaat meer ruimte om werkzaamheden in samenhang op te pakken. Als er slechts

lichte versterking nodig is, die in relatief weinig tijd en met weinig impact voor de eigenaar/bewoner kan worden uitgevoerd, speelt dit minder. De vervolgplanning en de aanvullende samenhangende werkzaamheden worden in deze fase in het programma van aanpak opgenomen. Daardoor is de eigenaar, tijdens het gesprek met de uitvoeringsorganisatie over de aanpak van zijn gebouw, op de hoogte van wat er in de omgeving staat te gebeuren.

2.6.4 Versterkingsbesluit algemeen

Het versterkingsbesluit wordt genomen door het college van burgemeester en wethouders op aanvraag van de eigenaar van het gebouw. Doordat het versterkingsbesluit door de gemeenten wordt genomen en de gemeente ook het bevoegd gezag is voor het verlenen van voor de versterking benodigde ontheffingen, vergunningen en andere besluiten, is in dit wetsvoorstel voorzien dat het versterkingsbesluit al deze besluiten omvat (paragraaf 2.6.7.). Dit levert versnelling op. Hierdoor wordt ook het aantal besluiten dat moet worden genomen voor de versterking van een gebouw, teruggebracht.

Indien in het normbesluit is vastgesteld dat de woning versterkt moet worden, kan de eigenaar van het gebouw een versterkingsbesluit aanvragen. Door het initiatief voor de aanvraag van een versterkingsbesluit bij de eigenaar van het gebouw te leggen, heeft de eigenaar zeggenschap of en hoe de versterking wordt uitgevoerd.

De eigenaar kan ervoor kiezen om het versterkingsbesluit niet aan te vragen. Dit kan alleen als belangen van derden niet worden geschaad. In het geval de versterking van een gebouw noodzakelijk is, gelet op de belangen van gebruikers (bewoners), of derden, kan het college ambtshalve bepalen dat een gebouw toch wordt versterkt. Het ligt voor de hand dat het college dan eerst de eigenaar aanspoort om alsnog een aanvraag voor een versterkingsbesluit in te dienen. Indien de eigenaar dit alsnog niet doet, kan het college ambtshalve een versterkingsbesluit nemen, dat door de uitvoeringsorganisatie zal worden uitgevoerd. Indien de eigenaar geen versterkingsbesluit aanvraagt én de versterking van een gebouw is niet noodzakelijk gelet op de belangen van bewoners, gebruikers of derden, dan neemt het college een besluit tot het niet versterken van het gebouw. Dit besluit is, net als het versterkingsbesluit, vatbaar voor bezwaar en beroep, waarmee de eigenaar nogmaals de gelegenheid krijgt om toch de wens voor een versterkingsbesluit uit te spreken. Indien het besluit tot het niet versterken van het gebouw onherroepelijk is geworden, zal het college dit inschrijven in het kadaster. Dit is vooral van belang voor toekomstige eigenaren van het desbetreffende gebouw. Een toekomstige eigenaar weet dat hij een niet versterkt gebouw koopt en zal dit kunnen meewegen bij de koop. Met het onherroepelijk worden van het besluit tot niet versterken, stopt het versterkingsproces van het desbetreffende gebouw.

Indien de eigenaar wel een versterkingsbesluit aanvraagt, kan hij ervoor kiezen om andere versterkingsmaatregelen aan te vragen dan die genoemd zijn in het normbesluit. Dat is alleen mogelijk als daarmee ook de veiligheidsnorm wordt gehaald en er een gesprek over de meerkosten wordt gevoerd. De aanvraag om een versterkingsbesluit zal in de regel door de uitvoeringsorganisatie voor de eigenaar worden voorbereid. De eigenaar van het gebouw kan de uitvoeringsorganisatie ook machtigen om namens hem het versterkingsbesluit aan te vragen. Op deze wijze kan de eigenaar ervoor kiezen om volledig begeleid te worden terwijl hij toch de regie houdt.

2.6.5 Inhoud versterkingsbesluit

In de stap van normbesluit naar aanvraag van een versterkingsbesluit wordt de eigenaar, die dat wil, volledig begeleid door de uitvoeringsorganisatie. In de 'routekaart naar herstel' staat beschreven welke stappen de uitvoeringsorganisatie met de eigenaar en de gemeente mogelijk kan zetten alvorens de gemeente tot een versterkingsbesluit komt.

De concretisering van de maatregelen uit het normbesluit vindt plaats in het overleg dat door de uitvoeringsorganisatie wordt belegd met de eigenaar, de gemeente en een aannemer. De soort maatregelen uit het normbesluit vormt daarmee de referentie voor de versterkingsmaatregelen die

in het versterkingsbesluit kunnen worden opgenomen. Waar mogelijk kan de eigenaar kiezen uit specifieke maatregelen binnen dezelfde categorie. Dit betekent dat de maatregelen uit het versterkingsbesluit hetzelfde veiligheidsniveau moeten behalen als de soort maatregelen uit het normbesluit en dat de kosten ervan gelijk moeten zijn. Indien de kosten hoger zijn, bespreekt de uitvoeringsorganisatie de financiering daarvan met de eigenaar.

De eigenaar kan er ook voor kiezen maatregelen te treffen in het kader van de veiligheid die duurder zijn. Eventuele meerkosten van deze maatregelen ten opzichte van het soort maatregelen dat in het normbesluit is opgenomen, worden besproken met de eigenaar en door hem gedragen. Daarnaast kan de eigenaar ervoor kiezen om samen met de versterkingsmaatregelen extra werkzaamheden te laten uitvoeren die niet noodzakelijk zijn voor de veiligheid. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn als het normbesluit een ingrijpende versterking voorziet en de eigenaar met een eigen bijdrage ervoor kiest over te gaan tot vervangende nieuwbouw. De sloop en nieuwbouw, inclusief alle afwerking, komen dan als veiligheidsmaatregel in de plaats van reguliere versterkingsmaatregelen. De extra kosten daarvan worden in dat geval door de eigenaar gedragen. Voordeel van het meenemen van deze maatregelen in het versterkingsbesluit is dat een samenhangende uitvoering mogelijk is en ook direct het vergunningentraject hiervoor wordt doorlopen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is alleen verantwoordelijk voor het uitvoeren van de versterkingsmaatregelen ten behoeve van de veiligheid. De uitvoering van de overige werkzaamheden, die bijvoorbeeld voortkomen uit wensen van de eigenaar van een gebouw en gelijk zijn meegenomen in het versterkingsbesluit, worden niet uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de minister.

Over de aanvraag voor een versterkingsbesluit kunnen nadere regels worden gesteld door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Hierbij kan gedacht worden aan regels die vergelijkbaar zijn met de regels voor indieningsvereisten voor aanvragen om een omgevingsvergunning, bijvoorbeeld de mogelijkheid om de aanvraag in te dienen met een formulier teinende het indienen te vereenvoudigen.

Bij het aanvragen van een versterkingsbesluit doet de eigenaar ook direct een verzoek om financiering van de versterkingsmaatregelen. Deze aanvraag wordt bij de gemeente ingediend, maar de gemeente is niet het bestuursorgaan dat beslist op de aanvraag omtrent de financiering. De gemeente is coördinerend bestuursorgaan en zorgt ervoor dat de aanvraag voor de financiering van de versterkingsmaatregelen bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties terecht komt.

Routekaart naar herstel (stap 4):

Wanneer de eigenaar tevreden is met het ontwerp voor de versterking van het gebouw, dan kan deze beslissen om het versterkingsbesluit en besluit omtrent de financiering van de versterking aan te vragen bij de gemeente. De eigenaar kan kiezen tussen maatregelen in natura of een budget waaruit de versterking wordt betaald. Hiermee is de eigenaar in principe degene die bepaalt of en hoe het gebouw wordt versterkt. Beide aanvragen worden ingediend bij de gemeente. De gemeente is het coördinerende bestuursorgaan. Het besluit omtrent financiering wordt door de gemeente doorgestuurd naar de NCG. Op beide besluiten wordt in beginsel binnen acht weken een gecoördineerde beslissing genomen.

De aanvraag om het versterkingsbesluit is complex, omdat de concrete versterkingsmaatregelen in de aanvraag moeten worden opgenomen en daarnaast met het nemen van het versterkingsbesluit direct alle vergunningen, toestemmingen en besluiten, nodig voor de uitvoering van de versterking, worden verleend. In deze aanvraag moet onderbouwd worden dat aan vigerende wet- en regelgeving wordt voldaan. Bijvoorbeeld aan de Wet ruimtelijke ordening en het Bouwbesluit 2012. Hoe beter deze onderbouwing opgenomen is in de aanvraag, hoe sneller de gemeente vervolgens het versnellingsbesluit kan nemen. Daarom kan de eigenaar de NCG machtigen om het versterkingsbesluit aan te vragen. De eigenaar kan er ook voor kiezen om de aanvraag zelf voor te bereiden met ondersteuning van de NCG.

Tegelijk met het aanvragen van het versterkingsbesluit worden door de NCG, de gemeenten en het bouwteam, in samenspraak met de eigenaar, zaken geregeld die nodig zijn voor de uitvoering van de versterking. Denk bijvoorbeeld aan toestemming van de hypotheekverstrekker bij sloop-nieuwbouw of een ingrijpende versterking. Ook moet worden gedacht aan tijdelijke huisvesting.

Mocht de eigenaar het niet eens zijn met de beslissing op het versterkingsbesluit door de gemeente of met de beslissing omtrent de financiering van de NCG, dan bestaat de mogelijkheid om in bezwaar en beroep te gaan tegen deze besluiten.

Na het nemen van beide besluiten kan worden gestart met de daadwerkelijke uitvoering van de versterking van het gebouw. Bij paragraaf 2.6.9 wordt hier op ingegaan (stap 11, 12, 13 en 14).

2.6.6 Versterkingsbesluit bij cultureel erfgoed

Als het te versterken gebouw monumentale waarde heeft, kan het, met het oog op het behouden van deze monumentale waarde, wenselijk zijn om niet alle maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn om dit gebouw aan de veiligheidsnorm te laten voldoen. Op verzoek van de eigenaar kan het college in het versterkingsbesluit minder vergaande maatregelen toestaan dan de soort maatregelen die zijn opgenomen in het normbesluit, waardoor niet volledig wordt voldaan aan de veiligheidsnorm. Het college kan van deze bevoegdheid gebruik maken indien dat noodzakelijk is voor het behouden van de monumentale waarde en met die maatregelen de veiligheid van het gebouw verbetert. Dit is in lijn met hetgeen is vastgelegd in bijlage K en het position paper van de NPR 2018 en de afspraken in het erfgoedprogramma.⁶

2.6.7 Versterkingsbesluit allesomvattend

Naar het model van het projectuitvoeringsbesluit uit de Crisis- en herstelwet omvat het versterkingsbesluit alle vergunningen, ontheffingen, vrijstellingen of welke besluiten ook die vereist zijn voor de uitvoering van het versterkingsbesluit. Dit betekent dat een versterkingsbesluit allerlei verschillende toestemmingen kan bevatten, zoals toestemmingen ter vervanging van bouwvergunningen, maar bijvoorbeeld ook toestemmingen ter vervanging van kap- en sloopvergunningen die anders vereist zouden zijn geweest. Het zal in de meeste gevallen voornamelijk gaan om de omgevingsvergunning die vereist is voor bouwkundige ingrepen in bestaande gebouwen, maar het kan ook gaan om de omgevingsvergunning voor afwijking van het bestemmingsplan. Het versterkingsbesluit omvat al die vergunningen en andere besluiten en wordt derhalve getoetst aan de daarvoor geldende kaders. In sommige gevallen is ook reeds voorzien in het afgeven van de ter zake noodzakelijke wettelijke toestemmingen. Zo is ten behoeve van de uitvoering van de versterkingsopgave in het Groninger aardbevingsgebied reeds een generieke ontheffing op grond van hoofdstuk 3 van de Wet natuurbescherming verleend.

Bij het versterkingsbesluit gaat het om een integrale belangenafweging die anders voor meer besluiten afzonderlijk zou moeten plaatsvinden. Dit betekent bijvoorbeeld dat aan aspecten als geluid en externe veiligheid ten volle aandacht zal moeten worden besteed. Uitgangspunt is dat het resultaat van het nieuwe toetsingskader zoveel mogelijk moet overeenstemmen met het resultaat dat zou worden bereikt indien de niet van toepassing zijnde wettelijke toestemmingsvereisten wel van toepassing zouden zijn geweest.

De toetsingskaders en normen die bij of krachtens wet of verordening zijn vastgesteld voor de besluiten waarvoor het versterkingsbesluit in de plaats treedt, worden in acht genomen. Dit betekent dat bij de aanvraag voor het versterkingsbesluit rekening moet worden gehouden met de inhoudelijke eisen die bij of krachtens de desbetreffende wet of verordening gesteld worden. Zo zal bijvoorbeeld ook rekening moeten worden gehouden met het belang van de archeologische monumentenzorg, dat op grond van de Erfgoedwet via het bestemmingsplan is geborgd. Bij het

⁶ Kamerstukken II 2016/17, 33529, nr. 382

nemen van het versterkingsbesluit zal bijvoorbeeld moeten worden getoetst aan de Wet ruimtelijke ordening en het Bouwbesluit 2012. Voor zover de wet of verordening afwijking van die toetsingskaders of normen toestaat, kan het versterkingsbesluit daarin voorzien. Dit betekent dat ontheffingsmogelijkheden die in de wet of verordening zijn opgenomen, ook kunnen worden toegepast bij het verlenen van het versterkingsbesluit met toepassing van deze wet. Voor zover het versterkingsbesluit en het vigerende bestemmingsplan niet met elkaar in overeenstemming zijn, geldt het versterkingsbesluit als omgevingsvergunning voor afwijking van het bestemmingsplan. De rechtsgevolgen verbonden aan een omgevingsvergunning voor afwijking van het bestemmingsplan, gelden dan dus ook voor het versterkingsbesluit. In verband hiermee is het van belang dat het versterkingsbesluit een voldoende mate van detaillering en concreetheid krijgt.

De beslissing tot vaststelling van een versterkingsbesluit wordt voorbereid met toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure. Dit betekent dat op de aanvraag voor een versterkingsbesluit in beginsel binnen acht weken moeten worden beslist. Het is mogelijk om deze termijn eenmalig met zes weken te verlengen. Ook kan de termijn in samenspraak met de aanvrager worden opgeschort. Omwille van de voortgang van de versterkingsopgave moet dit zoveel mogelijk worden voorkomen.

Op grond van het Verdrag van Granada heeft Nederland de verplichting om de daarvoor in aanmerking komende monumenten te beschermen. Op grond van het verdrag van Valletta moet rekening worden gehouden met het behoud van archeologische monumenten, bij voorkeur in situ (in de grond). Om die verantwoordelijkheid in te kunnen vullen, heeft de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een adviesrecht op versterkingsbesluiten die betrekking hebben op (gebouwde of archeologische) rijksmonumenten. Hij geeft het advies binnen vier weken. Daarnaast moeten alle verplichte wettelijke adviseurs worden betrokken bij het nemen van het versterkingsbesluit.

2.6.8 Gedoogplicht

Uitgangspunt is dat met de eigenaar van het betrokken perceel of gebouw overeenstemming wordt bereikt over het gebruik van diens perceel of gebouw ten behoeve van de versterkingsmaatregelen. Het is niet wenselijk dat de versterkingsmaatregelen niet genomen kunnen worden als geen overeenstemming kan worden bereikt. Daarom regelt dit wetsvoorstel dat deze werkzaamheden ook zonder de toestemming van de eigenaar kunnen worden uitgevoerd. In paragraaf 2.6.4 is aangegeven dat de gemeente ambtshalve een versterkingsbesluit kan nemen indien dat noodzakelijk is om de belangen van gebruikers of derde-belanghebbenden te beschermen. Daarnaast kan de gemeente ook een gedoogplicht opleggen aan de rechthebbende op een aanliggend perceel of gebouw als het voor de versterking van een gebouw noodzakelijk is om gebruik te maken van dat aanliggend perceel of gebouw. Te denken valt aan het plaatsen van een steunbeer die deels over de erfgrans komt of het ingraven van een verankering in de tuin van de burens. Ook kan gedacht worden aan een tussenwoning waarin enkele ankers of balken aangebracht moeten worden om de naastgelegen woningen te versterken. In dit geval kan het noodzakelijk zijn dat door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangewezen personen met een machtiging van de minister zonder toestemming van de eigenaar of bewoner een gebouw en dus ook een woning te betreden. Uitgangspunt is dat met de eigenaar van het betrokken perceel of gebouw overeenstemming wordt bereikt over het gebruik van diens perceel of gebouw ten behoeve van de versterkingsmaatregelen. Het is niet wenselijk dat de versterkingsmaatregelen niet genomen kunnen worden als geen overeenstemming kan worden bereikt. Daarom regelt dit wetsvoorstel dat deze werkzaamheden ook zonder de toestemming van de eigenaar kunnen worden uitgevoerd. De eigenaar die deze maatregelen moet gedogen, heeft in dat geval mogelijk recht op schadevergoeding. Deze verplichting kan alleen worden opgelegd voor de maatregelen die op basis van het normbesluit als noodzakelijk voor de versterking zijn aangemerkt en voor zover er geen alternatieve maatregelen mogelijk zijn die voor de eigenaar die moet gedogen, minder belastend zijn.

2.6.9 Uitvoering

De uitvoering van de versterkingsmaatregelen kan direct na het nemen van het versterkingsbesluit worden gestart. Het versterkingsbesluit vervangt immers de omgevingsvergunningen, ontheffingen en eventuele andere toestemmingen die nodig zijn. De uitvoering vindt plaats onder regie van de uitvoeringsorganisatie. Alle versterkingsmaatregelen die noodzakelijk zijn voor de veiligheid worden vergoed door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Uitgangspunt is dat de minister zorgdraagt voor de uitvoering middels een voorziening in natura. Dit houdt in dat de uitvoeringsorganisatie namens de minister opdrachten verstrekt aan aannemers en leveranciers voor het realiseren van de versterkingsmaatregelen die zijn neergelegd in het versterkingsbesluit en toeziet op de uitvoering. De eigenaar wordt op deze wijze geholpen bij het doorlopen van de versterkingsprocedure.

Indien een eigenaar dat wenst kan hij ook de keuze maken voor een budget dat aangewend wordt voor de betalingen aan aannemers en leveranciers waaraan de eigenaar zelf opdrachten verstrekt. Deze betalingen worden gedaan door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Er wordt geen bedrag aan de eigenaar van een gebouw uitgekeerd waaruit hij zelf betalingen kan doen, er wordt hem een bedrag ter besteding beschikbaar gesteld. Aldus is gewaarborgd dat het budget slechts wordt besteed aan de uitvoering van de versterkingsmaatregelen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties financiert de versterkingsmaatregelen voor. Zoals in hoofdstuk 3 wordt uitgelegd, worden de kosten die betrekking hebben op de veiligheid via een heffing op NAM verhaald. Voor overige kosten die met de aanpak samenhangen, bestaan meerdere bronnen, te weten de Rijksoverheid, de gemeenten, de eigenaar en het Nationaal Programma Groningen.

Routekaart naar herstel (stap 5)

Na nemen van het versterkingsbesluit en financieringsbesluit kan worden gestart met de uitvoering. Dit betekent dat - in de meeste gevallen - de bezittingen van de bewoner worden opgeslagen en de bewoner tijdelijk moet verhuizen. Hier wordt de eigenaar uiteraard bij geholpen.

Tijdens de uitvoering van de versterking blijven gesprekken plaatsvinden met de eigenaar en de NCG, de gemeente en het bouwteam. Deze gesprekken komen overeen met de gesprekken die bij ieder bouwproces horen.

Uiteindelijk wordt het gebouw opgeleverd. Op dat moment controleert de NCG of er conform het ontwerp is gebouwd. Wanneer dit gecontroleerd is, kan de eigenaar weer intrek nemen in het gebouw. De NCG blijft ook na uitvoering van de versterking beschikbaar voor de eigenaar voor eventuele nazorg.

2.7 Rechtsbescherming

Bewoners in Groningen moeten zo spoedig mogelijk zekerheid hebben over de veiligheid van hun gebouwen. Daartoe moet alles in het werk gesteld worden om de versterking van de gebouwen voortvarend uit te voeren. De versterkingsoperatie moet zorgvuldig verlopen en aan alle betrokkenen de nodige rechtszekerheid bieden. Daarom is in dit wetsvoorstel gezocht naar een balans tussen versnelling en voldoende waarborgen voor alle betrokkenen.

Op de eerste plaats wordt daarom voorgesteld om de vaststelling van risicoprofielen, door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, alsmede het programma van aanpak, dat wordt vastgesteld door de gemeenteraad, uit te zonderen van bezwaar en beroep. Dit zijn voorbereidende handelingen om de versterkingsoperatie te kunnen uitvoeren. De vaststelling van de risicoprofielen is een inschatting van het veiligheidsrisico dat een gebouw kan lopen en wordt

uitsluitend gebruikt als basis voor de prioritering van de versterkingsoperatie. Het is slechts een uitgangspunt op basis waarvan de gemeenten hun programma van aanpak kunnen vaststellen. Het vaststellen van het programma van aanpak door de gemeenteraad is ook uitgezonderd van bezwaar en beroep. Het normbesluit en het versterkingsbesluit staan wel open voor bezwaar en beroep. Bij de voorbereiding van het programma van aanpak is het raadzaam dat de betreffende gemeenten zoeken naar een passende vorm voor de participatie van de burgers.

Op de tweede plaats wordt voorgesteld dat een belanghebbende beroep kan instellen, in enige instantie, bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, tegen het normbesluit, het versterkingsbesluit, het ambtshalve versterkingsbesluit en het besluit tot het gedogen van versterkingsmaatregelen. Dit betekent dat een belanghebbende eerst bezwaar kan maken bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tegen het normbesluit en bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar het gebouw gelegen is tegen het versterkingsbesluit, het ambtshalve versterkingsbesluit en het besluit tot het gedogen van versterkingsmaatregelen. Daarna kan een belanghebbende beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Op deze wijze wordt de rechtsbescherming van belanghebbenden tegen deze besluiten voldoende verzekerd en krijgen belanghebbenden sneller zekerheid.

Naar analogie van de bestuursrechtelijke versnellingen in de Crisis- en herstelwet doet de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State binnen zes maanden na ontvangst van het verweerschriftuitspraak. Pro-forma beroep is wel mogelijk.

Al deze procesrechtelijke versnellingen zijn noodzakelijk zodat de voortgang van de versterkingsoperatie niet wordt vertraagd terwijl afdoende rechtsbescherming voor belanghebbenden wordt geboden.

2.8 Relatie met hoger recht

2.8.1. Bevoegdheid tot binnentreden

In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de bevoegdheid te geven een woning binnen te treden zonder toestemming van de bewoner. Deze bevoegdheid heeft de minister zowel in het kader van de voorbereiding van het normbesluit, de uitvoering van de versterkingsmaatregelen, alsmede indien door het college van burgemeester en wethouders een gedoogplicht is opgelegd aan een eigenaar van een gebouw voor de uitvoering van de versterkingsmaatregelen. Deze bevoegdheid is in beide gevallen toegekend aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, omdat de uitvoeringsorganisatie namens deze zowel verantwoordelijk is voor de opname en beoordeling van gebouwen ter voorbereiding van het normbesluit, als de uitvoering van de concrete versterkingsmaatregelen. Binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner is volgens artikel 12, eerste lid, van de Grondwet uitsluitend mogelijk in de gevallen bij of krachtens de wet bepaald, door hen die daartoe bij of krachtens de wet zijn aangewezen. Daarnaast bepaalt artikel 8, eerste lid, van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens dat eenieder recht heeft op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie. Volgens het tweede lid van dit artikel is geen inmenging van enig openbaar gezag toegestaan, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. In het voorliggende wetsvoorstel is een grondslag voorzien voor het binnentreden in de hierboven genoemde gevallen. Daarmee wordt voldaan aan de eis dat binnentreden zonder toestemming van de bewoner bij wet in formele zin moet zijn geregeld. Deze bevoegdheid is noodzakelijk omwille van de bescherming van de gezondheid en de rechten en vrijheden van anderen. Indien een woning onveilig is en daardoor gevaar ontstaat voor bewoners of derden is dit noodzakelijk omdat indien de bewoner van de

woning weigert mee te werken aan het opnemen ervan (waardoor niet zou kunnen worden beoordeeld of maatregelen in het kader van de versterking noodzakelijk zijn), hij daardoor immers mogelijk derden in gevaar brengt. Hetzelfde geldt voor de uitvoering van versterkingsmaatregelen, al dan niet bij een door de gemeente opgelegde gedoogplicht voor de uitvoering van de versterking. Op dat moment staat vast dat de veiligheid van de woning onvoldoende is. In het geval de eigenaar ook de bewoner is en er bewust voor kiest om zijn woning niet te laten versterken, zal dit worden vastgelegd in een besluit dat wordt ingeschreven in de openbare registers. Echter op het moment dat de veiligheid van omwonenden, andere bewoners of gebruikers van het gebouw in het geding is, kan de gemeente een gedoogplicht tot uitvoering van de versterkingsmaatregelen opleggen en kan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een machtiging verlenen tot het binnentreden van de woning zodat de noodzakelijk versterkingsmaatregelen kunnen worden uitgevoerd. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal in ieder individueel geval moeten afwegen of het verlenen van een machtiging tot het binnentreden van de woning proportioneel is. Hierbij dient een afweging gemaakt te worden tussen de veiligheidsbelangen van derden, gebruikers en bewoners en de privacy van de bewoner die geen toestemming verleent om zijn woning binnen te treden. Verder moeten de door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangewezen personen die gebruik mogen maken van deze bevoegdheid, indien ze een machtiging voor het binnentreden van de minister hebben, handelen conform de Algemene wet op het binnentreden.

2.8.2. Eigendomsrecht

In het wetsvoorstel wordt voorgesteld dat de gemeente ambtshalve een versterkingsbesluit kan nemen indien dat noodzakelijk is om de belangen van bewoners, gebruikers of derde-belanghebbenden te beschermen. Daarnaast kan de gemeente ook een gedoogplicht opleggen aan de eigenaar van het gebouw voor de uitvoering van versterkingsmaatregelen indien hij hieraan niet wil meewerken en dit noodzakelijk is voor de uitvoering van maatregelen uit het versterkingsbesluit. Dit kan een beperking zijn van het recht op het ongestoord genot van zijn eigendom, zoals dit beschermd is in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van Mens. Het eigendomsrecht kan bij wet worden gereguleerd, indien dat noodzakelijk is in het algemeen belang. Zowel bij het ambtshalve nemen van een versterkingsbesluit als bij het gedogen van de versterkingsmaatregelen gaat het om regulering van het recht op eigendom en niet het ontnemen ervan. In beide gevallen wegen de belangen die derden hebben in verband met de veiligheid van het gebouw, zwaarder dan de belangen van de eigenaar op het ongestoord genot van zijn eigendom. Indien een eigenaar van een naburig onroerend goed moet gedogen dat er op zijn onroerend goed werkzaamheden plaatsvinden voor de versterking van naburige panden kan worden voorzien in een schadevergoeding.

Het wetsvoorstel voorziet in een heffing, op te leggen aan de exploitant van het Groningenveld, om de kosten van de versterking te vergoeden. Deze inbreuk op het eigendomsrecht van de NAM is in lijn met het beginsel dat de veroorzaker van veiligheidsrisico's de kosten hiervan draagt en in zoverre een toelaatbare inbreuk op het eigendomsrecht.

2.8.3. Bescherming persoonsgegevens

Het recht op bescherming van persoonsgegevens is een grondrecht dat onderdeel uitmaakt van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. In de bescherming van dit recht is onder andere voorzien in artikel 10, eerste lid, van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM. De bescherming van persoonsgegevens is nader wettelijk geregeld in onder andere de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de Uitvoeringswet AVG (UAVG). Op grond van de AVG mogen persoonsgegevens alleen verwerkt worden als dit noodzakelijk is in het belang van minimaal een van de belangen die worden genoemd in artikel 6, eerste lid, van de AVG. Ook moet de inbreuk die door het verwerken van de persoonsgegevens op iemands persoonlijke levenssfeer wordt gemaakt, ingevolge artikel 5, eerste lid, onderdeel c, van de AVG, zo beperkt mogelijk zijn.

De verwerking van persoonsgegevens is noodzakelijk in verband met de taken die de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de colleges hebben in het kader van de versterkingsoperatie. Om normbesluiten en versterkingsbesluiten te kunnen nemen is het noodzakelijk om gegevens te verwerken. Het gaat bij het nemen van normbesluiten om gegevens die door de colleges aan de minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties worden verstrekt ten behoeve van de voorbereiding (opname en beoordeling) van normbesluiten en gegevens die worden verzameld bij derden in het kader van de opname en beoordeling, waar onder gegevens van het Instituut Mijnbouwschade Groningen (hierna: het Instituut). Bij versterkingsbesluiten gaat het om gegevens die door de aanvrager worden vermeld in de aanvraag en om gegevens van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Instituut of derde belanghebbenden.

De bevoegdheid om gegevens te verstrekken is vastgelegd in artikel I, onderdeel B (artikel 3) van dit wetsvoorstel en in het bestaande artikel 3 van de Tijdelijke wet Groningen. In artikel 3 is bepaald dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en een college elkaar desgevraagd de informatie, waaronder begrepen persoonsgegevens, verstrekken voor zover die noodzakelijk zijn voor een goede uitvoering van artikel 13i en de artikelen 13j en 13k. Dit is op een vergelijkbare wijze bepaald voor de verstrekking van gegevens tussen de minister en het Instituut voor een goede uitvoering van artikel 2, derde lid, van het wetsvoorstel voor de Tijdelijke wet Groningen en artikel 13i, en voor de verstrekking van gegevens tussen een college en het Instituut voor een goede uitvoering van artikel 2, derde lid, van het wetsvoorstel voor de Tijdelijk wet Groningen en de artikelen 13j en 13k. Deze wettelijke verplichtingen kunnen worden aangemerkt als een belang als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onderdeel c, van de AVG.

De verstrekking van gegevens tussen het Instituut en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de colleges is noodzakelijk, omdat de versterking van gebouwen op meerdere wijzen een relatie kan hebben met de vergoeding van schade zoals dat geregeld is in hoofdstuk 4 van de Tijdelijke wet Groningen. Op basis van die wet voert het Instituut de schade-afhandeling uit. Vanwege de samenhang tussen schadevergoeding en versterking is geregeld dat gegevensuitwisseling mogelijk is tussen enerzijds het Instituut en anderzijds de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de colleges. Bij de opname en beoordeling van schade en van de noodzaak voor versterking bij eenzelfde gebouw is het wenselijk dat zoveel mogelijk afstemming plaatsvindt, zodat een eigenaar/bewoner niet onnodig wordt belast met inspecties. Hierbij kan gegevensuitwisseling tussen het Instituut en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties of een college noodzakelijk zijn. Voor eigenaren/bewoners die met beide trajecten in aanraking komen, is het minder belastend als ze niet twee keer alle informatie en stukken hoeven te overleggen. Het Instituut, de minister en de colleges verstrekken elkaar, voor zover dat noodzakelijk voor de uitvoering van hun taken in deze wet, de informatie alleen desgevraagd.

2.8.4 Verhouding tot de Europese staatssteunregelgeving

Ingevolge artikel 13n van dit wetsvoorstel kan de uitvoering van de versterkingsmaatregelen plaatsvinden door een voorziening in natura of de beschikbaarstelling van een budget. Deze vergoedingen worden toegekend in overeenstemming met de Europese staatssteunregelgeving. Versterkingsmaatregelen kunnen zowel worden getroffen door of voor een onderneming als door of voor een bewoner. Voor zowel maatregelen die worden uitgevoerd voor bewoners als maatregelen die worden uitgevoerd voor ondernemingen geldt dat er geen sprake is van staatssteun als bedoeld in artikel 107, eerste lid, van het Verdrag inzake de Werking van de Europese Unie. Voor maatregelen die worden getroffen voor bewoners geldt dat zij geen ondernemingen zijn die economische activiteiten verrichten, waardoor niet is voldaan aan één van de cumulatieve criteria voor het bestaan van staatssteun. Ook ten aanzien van de maatregelen die worden getroffen voor ondernemingen geldt dat er niet is voldaan aan één van de cumulatieve criteria voor het bestaan van staatssteun. De versterkingsmaatregelen waarvoor ondernemingen een budget krijgen toegekend of die worden getroffen in natura, vormen voor deze ondernemingen namelijk geen voordeel dat onder normale marktvoorwaarden (dus zonder

overheidsingrijpen) niet zou zijn verkregen. Dit omdat deze maatregelen worden vastgesteld op basis van dit wetsvoorstel, dat de invulling vormt van de thans in artikel 52g, derde lid, van de Mijnbouwwet opgenomen zorgplicht voor de overheid, in combinatie met het Burgerlijk Wetboek (artikel 6:184), waarbij NAM/exploitant van het Groningenveld de kosten draagt.

Treffen van versterkingsmaatregelen in plaats van de exploitant

Het treffen van versterkingsmaatregelen door de overheid of het beschikbaar stellen van een budget hiervoor, betekent niet dat aan de exploitant staatssteun wordt verstrekt. De Mijnbouwwet kent, in combinatie met dit wetsvoorstel, speciale regels voor de gaswinning uit het Groningenveld. In andere gevallen ligt de plicht voor het treffen van veiligheidsmaatregelen op grond van artikel 33 van de Mijnbouwwet, in combinatie met artikel 6:184 van het Burgerlijk Wetboek, bij de exploitant van een mijnbouwwerk. De kosten voor de versterkingsmaatregelen worden weliswaar in eerste instantie ten laste van de begroting van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat gebracht, maar deze kosten worden vervolgens door middel van een heffing door de minister van Economische Zaken en Klimaat verhaald op de exploitant. Deze heffing omvat niet alleen de kosten van daadwerkelijk getroffen versterkingsmaatregelen of het budget hiervoor, maar ook de kosten ter voorbereiding van uitvoering van deze versterkingsmaatregelen. Dientengevolge ondervindt de exploitant geen voordeel van de afhandeling van schade door de overheid.

3. Financiering en heffing

Dit wetsvoorstel is gericht op de veiligheid in Groningen door versterking van gebouwen in Groningen. Versterking is noodzakelijk als gevolg van de aardbevingen die worden veroorzaakt door de gaswinning uit het Groningenveld. De exploitant van het Groningenveld is NAM. Tot 18 december 2018 was in artikel 33 van de Mijnbouwwet expliciet bepaald dat de exploitant van het Groningenveld verplicht was om deze versterkingsmaatregelen te treffen. Dit in aanvulling op de algemene verplichtingen die voor de exploitant gelden op basis van het burgerlijk recht. Zoals in hoofdstuk 1 is besproken, heeft het kabinet besloten tot rechtstreekse publieke sturing op de mate van gaswinning uit het Groningenveld en, de daarmee samenhangende, uitvoering en financiering van schadeherstel en versterking. Dit betekent dat de beslissing over de hoeveelheid gas die wordt gewonnen, de afhandeling van aardbevingsschade en het zorgdragen voor de veiligheid door de versterking van gebouwen bij de overheid wordt belegd. Het is echter niet de bedoeling om de exploitant hiermee van zijn (historische) financiële verantwoordelijkheden te ontslaan. Alle kosten die gemoeid zijn met schadeherstel en versterken, die in de nieuwe situatie worden gefinancierd door de overheid, worden daarom via een heffing doorbelast aan de exploitant. De grondslag voor de heffing, ten behoeve van de versterkingsoperatie, wordt toegevoegd aan artikel 15. In dit artikel is de heffing voor de kosten van het herstel van schade opgenomen. Voor algemene beschouwingen over het karakter van deze heffing in relatie tot individuele besluiten wordt verwezen naar de toelichting bij het wetsvoorstel voor de Tijdelijke wet Groningen (Kamerstukken II, 208/19, 35250, nr. 3).

De heffing voor de dekking van de volledige kosten van de versterkingsoperatie, voor zover nodig voor de veiligheid, is afgesproken tussen de aandeelhouders van NAM en de Staat in het Akkoord op Hoofdpijnen van juni 2018. In de tussenliggende periode is vooruitlopend op een wettelijke regeling al (deels) publiek gewerkt. NAM is echter altijd gehouden om deze kosten te dragen. Eerst op grond van artikel 33 van de Mijnbouwwet en vervolgens op grond van contractuele afspraken met de Staat (Kamerstukken II 2018/2019, 33529, nr. 535).

Dit wetsvoorstel biedt een grondslag om kosten, die worden gemaakt ten behoeve van de versterking, op te nemen in de heffing. Het gaat daarbij in ieder geval, maar niet uitsluitend, om de kosten die worden gemaakt voor de versterkingsmaatregelen zelf, voor de beoordeling van woningen, de uitvoering en versterkingsmaatregelen, de apparaatskosten van de uitvoeringsorganisatie, voor zover die betrekking hebben op het versterken van gebouwen, de inhuur van experts, de kosten voor het faciliteren van bewoners die geconfronteerd worden met versterking (zoals vervangende woonruimte en reiskostenvergoedingen) en onderzoek dat wordt

verricht om de kaders voor versterken te ontwikkelen (zoals het doorontwikkelen en publiek maken van de HRA, ontwikkeling van een typologie-aanpak voor versterken).

De hoogte van de heffing wordt bepaald door de werkelijke kosten van de maatregelen. Als de kosten van de realisatie van de versterking hoger uitvallen dan verwacht in het norm- of versterkingsbesluit, is dit voor rekening van NAM.

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt de heffing nader uitgewerkt. Daar zal worden geregeld op welke wijze de hoogte van de heffing wordt berekend en welke verantwoording wordt gegeven van de kosten die ten grondslag liggen aan de heffing.

4. Samenhang met andere dossiers

4.1 Samenhang met afbouw gaswinning

Het stoppen van de gaswinning is de manier om de aardbevingsproblematiek bij de bron aan te pakken. Op 29 maart 2018 heeft het kabinet besloten de gaswinning uit het Groningenveld zo snel als verantwoord is, te beëindigen. Toen is een basispad voor de afbouw van de gaswinning gekozen. Uitgangspunt daarbij was om te blijven zoeken naar mogelijkheden de gaswinning nog sneller te beëindigen. Sindsdien zijn oplossingen gevonden om de gaswinning nog sneller dan aanvankelijk voorzien te beëindigen.

Jaarlijks wordt door de minister van Economische Zaken en Klimaat een operationele strategie vastgesteld waarin wordt bepaald hoeveel gas er nog uit het Groningenveld wordt gewonnen. Dit zal niet meer zijn dan nodig om de leveringszekerheid te kunnen garanderen.

De gaswinning uit Groningen kan in de huidige aanpak al vanaf medio 2022 nihil kan zijn in een gemiddeld jaar. Al in het gasjaar 2019-2020 daalt de winning onder het door SodM geadviseerde niveau van 12 miljard Nm³ (zie ook Kamerbrief 2018/2019 33529, nr. 678).

Als gevolg van de dalende gaswinning wordt het veiliger in Groningen. De versterkingsoperatie blijft echter een prioriteit. In de komende jaren blijft gaswinning noodzakelijk, waardoor aardbevingen kunnen blijven voorkomen. Ook na het stoppen van de gaswinning zal, naar verwachting, nog enkele jaren seismiteit voorkomen. Daarom worden, ondanks de dalende gaswinning, veel gebouwen onderzocht zodat een definitieve uitspraak over de veiligheid van deze gebouwen kan worden gedaan. Door de dalende gaswinning zal dit onderzoek mogelijk steeds vaker uitwijzen dat een gebouw veilig is zonder aanvullende versterkingsmaatregelen. Als voor een gebouw een normbesluit is vastgesteld, wordt op basis van dat normbesluit versterkt. Nieuwe inzichten door de dalende gaswinning wordt dan niet meer meegenomen.

In het vaststellingsbesluit wordt jaarlijks het belang van de gaswinning afgewogen tegen de risico's voor het gebied. Een versterkingsoperatie die zo snel mogelijk wordt uitgevoerd en de meest onveilige gebouwen het eerst aanpakt, is een voorwaarde voor een verantwoorde gaswinning.

4.2 Samenhang met Nationaal Programma Groningen

Op 5 oktober 2018 is het kabinet met de regio het Nationaal Programma Groningen (NPG) overeengekomen. Met het Nationaal Programma Groningen wordt Groningers weer perspectief op de toekomst geboden. Langs de lijnen van economie, energie en leefbaarheid kunnen projecten worden ingediend door bewoners, bedrijven en overheden om Groningen dit perspectief te kunnen bieden. Met het NPG is een startkapitaal gemoeid van 1,15 miljard euro.

De middelen van het NPG zijn niet bedoeld voor de maatregelen die worden getroffen voor de veiligheid. Het is mogelijk om verschillende projecten uit het NPG te koppelen aan de versterkingsoperatie. Zo kunnen projecten voor stad- en dorpsvernieuwing worden gecombineerd met de versterkingsoperatie die in die regio speelt. Hiermee kunnen meerdere opgaven tegelijkertijd worden aangepakt naast de versterkingsoperatie, zoals energietransitie en krimp.

5. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Hier wordt verwezen naar de toelichting in paragraaf 1.3, de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel C (artikel 13a), onderdeel G (artikel 21b) en artikel III.

6. Gevolgen en neveneffecten

6.1 Administratieve lasten voor burgers en bedrijven

De exploitant (NAM) wordt met de in dit wetsvoorstel voorgestelde procedure net als bij de schadeafhandeling definitief op afstand geplaatst van het versterkingsproces. Het wetsvoorstel leidt ertoe dat het Rijk en niet de exploitant verantwoordelijk is voor de versterking van gebouwen. Dit onderdeel van wetsvoorstel heeft geen negatieve gevolgen voor de regeldruk voor eigenaren en bewoners die te maken hebben met versterking. In plaats van een verzoek bij de exploitant kan de eigenaar terecht bij de overheid. Naar verwachting verminderen de administratieve lasten van eigenaren en bewoners ten opzichte van de situatie waarin de exploitant de versterking uitvoert. Het is niet mogelijk een precieze inschatting te maken van de verwachte vermindering van regeldruk op dit onderdeel.

Dit neemt niet weg dat eigenaren van woningen die mogelijk versterkt moeten worden, te maken krijgen met regeldruk. Zoals ook uit de 'routekaart naar herstel' blijkt, worden eigenaren nauw betrokken bij het versterkingsproces. Dit zal bij een burger die er voor kiest om veel zelf te doen en aanvullende wensen mee te nemen, meer zijn dan bij een eigenaar die ervoor kiest om de uitvoeringsorganisatie de versterkingsmaatregelen uit te laten voeren. Bij de versterking krijgen inwoners te maken met kennismakingskosten van wet- en regelgeving, besluiten en programma's van aanpak. De inschatting is de burger hier minimaal 8 uur mee kwijt is en maximaal 25 uur. Voor bedrijven worden de uren op dezelfde hoogte geschat.

De bandbreedte is afhankelijk van het punt waar het versterkingsproces eindigt. Een burger zal minder administratieve lasten ervaren als uit de opname en beoordeling blijkt dat het gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet. Wanneer een burger of bedrijf er na het normbesluit voor kiest om het gebouw te versterken, dan moeten er keuzes worden gemaakt rond de inpassing van de versterkingsmaatregelen. Het aantal uren dat hiervoor nodig is, is moeilijk in te schatten. Dit hangt namelijk sterk samen met de specifieke casus en de eigen wensen van de burger dan wel het bedrijf. Om de burger en bedrijven te ontlasten, wordt door de uitvoeringsorganisatie ondersteuning geboden.

6.2 Gevolgen voor het MKB

Er zijn ruim 3000⁷ MKB'ers in het Groningse belevingsgebied. Indien deze ondernemingen eigenaar zijn van een bedrijfsgebouw dat niet aan de veiligheidsnorm voldoet, dan wordt het gebouw opgenomen in het versterkingsprogramma zoals in dit wetsvoorstel beschreven. Daarbij neemt de eigenaar van een MKB-gebouw dezelfde positie in als de eigenaar van een regulier gebouw dat niet aan de veiligheidsnorm voldoet. Naast versterking (en schade) van bedrijfspanden kunnen MKB'ers te maken krijgen met gevolgschade, bedrijfsschade en andere gerelateerde vraagstukken. Het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG), dat met de Tijdelijke Wet Groningen wordt opgericht, gaat alle vormen van schade als gevolg van de gaswinning afhandelen, waardoor MKB'ers voor alle vormen van schade één integraal aanspreekpunt hebben. Daarbij is er ook oog voor de individuele persoon: net als bewoners kunnen ook MKB'ers met medische, psychische of financiële problemen terecht bij de onafhankelijke Commissie Bijzondere Situaties.

Mede vanwege deze ondersteuning, die specifiek is ontwikkeld om de effecten voor MKB'ers in het Groningse belevingsgebied op te vangen, is de verwachting dat de regeldrukeffecten voor het MKB beperkt zullen zijn. Derhalve is voor dit wetsvoorstel geen aanvullende MKB-toets uitgevoerd.

⁷ Bron: NCG, oktober 2018

6.3 Doenvermogenstoets bewoner/eigenaar

Een belangrijk element in het wetsvoorstel is dat het versterkingsproces door de bewoner ook navolgbaar moet zijn. De aardbevingsproblematiek heeft in het gebied geleid tot gevoelens van onveiligheid en tot maatschappelijke ontwrichting. Met deze gevoelens dient zorgvuldig omgesprongen te worden. In het versterkingsproces worden daarom faciliteiten beschikbaar gesteld die voor een deugdelijke begeleiding en verlichting van de zorgen van de bewoner moeten leiden.

Elke bewoner krijgt door de NCG een vaste bewonersbegeleider toegewezen die de bewoner gedurende het proces ondersteunt en zorgt dat de bewoner weet wat hem of haar te wachten staat als deze het proces doorloopt. Tevens signaleert de begeleider mogelijke obstakels in het versterkingsproces en houdt hij de voortgang bij. Gedurende het proces wordt tevens het draagvlak van de maatregelen en diensten bij de eigenaar, gemeente en de bouwers gemonitord. Zo wordt niet alleen de technische juistheid van maatregelen en diensten getoetst, maar wordt, in het geval van de eigenaar, ook gemonitord of hij tevreden is met de geleverde diensten/producten.

Ook wordt er een apart team ingericht dat onder andere toeziet op het voorzien in tijdelijke huisvesting en de evaluatie van de klantervaring en de samenwerking met de marktpartijen. De eigenaar kan de NCG ook mandateren het versterkingsbesluit aan te vragen en de daarbij behorende formaliteiten te regelen, daarmee wordt de eigenaar op administratief gebied volledig begeleid.

7. Adviezen en internetconsultatie

Over dit wetsvoorstel is aan de volgende instanties advies gevraagd: De Raad voor de Rechtspraak, het Adviescollege Toetsing Regeldruk, het Staatstoezicht op de Mijnen, de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen, de Autoriteit Persoonsgegevens, de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Nationaal Coördinator Groningen en de VNG en het IPO. VNG en IPO hebben aangegeven geen gebruik te willen maken van hun adviesmogelijkheid. Het AP heeft geen opmerkingen bij het concept.

Naast genoemde adviesaanvragen is een conceptversie van dit wetsvoorstel met toelichting aangeboden voor internetconsultatie via de website www.internetconsultatie.nl van 6 november 2019 tot en met 20 november 2019. Er zijn in totaal 18 reacties binnengekomen waarvan 12 reacties openbaar mochten worden gemaakt. Deze reacties zijn op genoemde website terug te lezen. De mogelijkheid tot reageren op deze conceptversie van het wetsvoorstel is expliciet gecommuniceerd met de regionale partijen zoals de provincie Groningen, de Groningse aardbevingsgemeenten, de Groninger Bodem Beweging en het Gasberaad. Deze partijen waren voorafgaand aan de consultatie al betrokken bij de totstandkoming van het wetsvoorstel.

De adviezen en consultatiereacties hebben op meerdere onderdelen geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. In het consultatieverslag op genoemde website wordt een reactie gegeven op alle tijdens de internetconsultatie ingebrachte reacties. Dit deel van de memorie van toelichting beperkt zich tot het ingaan op de belangrijkste reacties, hetzij vanwege het aantal reacties, hetzij vanwege de aard van de daaruit volgende aanpassing.

Complexiteit van het versterkingsproces

In meerdere reacties is aangegeven dat men het versterkingsproces uit dit wetsvoorstel complex vindt. Het proces met vele betrokken partijen leidt in hun ogen tot onduidelijkheid voor de eigenaar en tot afstemmingsvraagstukken die vertraging met zich brengen. Om aan dit punt tegemoet te komen is in de memorie van toelichting benadrukt dat het versterkingsproces complexe materie betreft waarvoor zowel bouwkundige, seismische, juridische en bestuurlijke deskundigheid, alsmede inzicht in de gevolgen voor de uitvoering is vereist. Vanwege deze uiteenlopende expertises is het onvermijdelijk dat verschillende partijen betrokken zijn. Op

verschillende punten in het wetsvoorstel is de balans beschreven tussen zorgvuldigheid en mogelijkheden voor versnelling, zoals het samenvoegen van gemeentelijke vergunningprocedures.

Naar aanleiding van de opmerking over het vervallen van art.52g, derde lid, van de Mijnbouwwet, is dit artikel verplaatst naar dit wetsvoorstel en opgenomen in art. 13ba.

Samenloop schade en versterken

Een aantal reacties is binnengekomen aangaande de samenloop tussen schade en versterken. Zo is in meerdere reacties gevraagd of er één instituut kan komen, waarbij vanuit het gebouw wordt gekeken of er zich schade dan wel een versterkingsnoodzaak voordoet. Gezien deze vragen gaat paragraaf 1.4 uitgebreid in op de samenloop tussen schade en versterken. Hierin wordt aangegeven dat zowel de uitvoeringsorganisatie voor de versterking (de NCG) als het Instituut Mijnbouwschade Groningen (de uitvoeringsorganisatie voor schade) zich bewust zijn van de noodzaak om in relevante gevallen samen te werken. Zij hebben zich ten doel gesteld om zoveel mogelijk naar één loket toe te werken, mits dat bijdraagt aan meer helderheid voor gebouweigenaren ten aanzien van de verantwoordelijkheid van beide organisaties. De intentie hiertoe is uitgewerkt in een convenant dat is afgesloten tussen NCG en TCMG om die samenwerking te starten. Beide organisaties werken de samenwerkingsafspraken in de loop van 2020 verder uit. Desalniettemin is het niet altijd mogelijk om schade en versterken in de uitvoering te combineren. Ook zijn er bewoners met schade, die zo spoedig mogelijk vergoed willen worden, los van de vraag of het gebouw nog versterkt moet worden. Daarom wordt in deze paragraaf ook toegelicht waarom beide opgaven om een verschillende benadering vragen.

Bewoner centraal/herstel van vertrouwen

In Groningen verkeren veel bewoners in onzekerheid over de veiligheid van hun woning en daarmee over hun toekomstperspectief. Daarom zijn er in de reacties opmerkingen gemaakt om de eigenaar een duidelijke positie te geven, evenals meer zeggenschap over de versterkingsoperatie. Aan deze opmerkingen is op meerdere manieren tegemoet gekomen. Zo bevat het wetsvoorstel een mogelijkheid voor de eigenaar om een verzoek tot opname van zijn gebouw in te dienen, indien de eigenaar behoefte heeft aan een opname. Deze mogelijkheid is gericht op het wegnemen van het onveiligheidsgevoel bij de eigenaar. Tevens bevat het wetsvoorstel een duidelijke beschrijving van de 'routekaart naar herstel' die een eigenaar doorloopt gedurende alle stappen in het versterkingsproces, en met wie. Ook geeft het wetsvoorstel de keuze aan de eigenaar om de uitvoering van de versterking zelf – in plaats van de NCG – op te pakken door gebruik te maken van een budget.

HRA

Tevens is een aantal opmerkingen gemaakt over de HRA. Deze reacties geven aan dat de HRA een generiek risico-model is waarbij vragen worden gesteld ten aanzien van de betrouwbaarheid ervan. In paragraaf 2.3.1 wordt daarom een uitgebreide toelichting gegeven op de werking van de HRA. Hierin wordt duidelijk dat – zoals elk model – de HRA een eenvoudige weergave van de werkelijkheid is, waarvan de SodM adviseert om als basis voor de prioritering van de versterking te gebruiken. De HRA is een beproefd en gevalideerd model om risicoprofielen mee vast te stellen. Als op basis van de HRA een risicoprofiel voor een gebouw wordt vastgesteld, volgt daarna altijd nog een individuele opname van het gebouw.

II. ARTIKELEN

Artikel I

Onderdeel A

In artikel 1 worden enkele begrippen opgenomen die ook buiten hoofdstuk 5 worden toegepast. In artikel 13b worden begrippen opgenomen die uitsluitend relevant zijn voor hoofdstuk 5.

Onderdeel B

Artikel 3 regelt de informatie-uitwisseling tussen de betrokken instanties. Dit wetsvoorstel vult dit aan met een verplichting voor het Instituut om informatie te verstrekken aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en een college indien het Instituut gegronde vermoedens heeft dat een gebouw niet voldoet aan de veiligheidsnorm (vierde lid). De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het college kunnen dan nagaan of dit gebouw in de versterkingsoperatie is opgenomen. Het Instituut kan situaties tegenkomen waarin het Instituut wegens aard of omvang van de schade meent dat het, hoewel er geen sprake is van een acuut onveilige situatie, noodzakelijk kan zijn om een gebouw (versneld) op te nemen in het versterkingsprogramma. In het vijfde lid is uitgesloten dat het Instituut de gegevens over gezondheid, die zij kan verwerken, kan verstrekken aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de colleges. De minister en de colleges hebben deze gegevens over gezondheid niet nodig voor de uitvoering van hun taken op grond van dit wetsvoorstel. In alle gevallen gelden de algemene verplichtingen op grond van de Algemene verordening gegevensbescherming. Informatie-uitwisseling dient dus beperkt te blijven tot hetgeen noodzakelijk is voor de taken, genoemd in dit artikel, en op een zorgvuldige wijze te worden uitgevoerd.

Onderdeel C

Artikel 13a toepassingsbereik

In het eerste lid is het toepassingsbereik van dit voorstel begrensd tot gebouwen in de aardbevingsgemeenten. Door de beperking tot gebouwen valt bijvoorbeeld infrastructuur niet onder de reikwijdte van de in dit voorstel opgenomen versterkingsaanpak. In het tweede lid is bepaald dat deze aanpak niet geldt voor gebouwen of categorieën van gebouwen waarvoor op een andere wijze in de versterking wordt voorzien, indien dit bij algemene maatregel van bestuur is bepaald. Agrarische gebouwen vallen wel onder de toepassing van dit hoofdstuk. Zie voorts ook paragraaf 1.3 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel 13b definities

De begripsomschrijving voor een gebouw komt overeen met het begrip uit de Woningwet. Voor het begrip veiligheidsnorm wordt verwezen naar artikel 52d, tweede lid, onder a, van de Mijnbouwwet. Dit artikel is nader uitgewerkt in artikel 1.3a.3, eerste lid, van de Mijnbouwregeling. Deze nadere uitwerking werkt daarmee ook door in dit wetsvoorstel.

Artikel 13ba verantwoordelijkheid beide ministers

Zoals in paragraaf 2.2.3. is toegelicht, vervalt artikel 52g, derde lid, van de Mijnbouwwet, maar blijft de daarin opgenomen verantwoordelijkheid bestaan en wordt deze met dit wetsvoorstel opgenomen en nader uitgewerkt in de Tijdelijke wet Groningen. Artikel 13ba expliciteert dat de verantwoordelijkheid van de beide ministers, zoals deze bestond op grond van de Mijnbouwwet, blijft bestaan. Hoe ver deze verantwoordelijkheid reikt, is afhankelijk van de taakverdeling tussen beide ministers, zoals eveneens beschreven in paragraaf 2.2.3.⁸

⁸ Zie Besluit departementale herindeling versterking gebouwen en toekomstbestendig maken Groningen.

Artikel 13c instelling Adviescollege Veiligheid Groningen

In dit artikel wordt het Adviescollege ingesteld. Voor de taakomschrijving en het functioneren van het Adviescollege wordt verwezen naar paragraaf 2.2.7 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel 13d advisering SodM

In dit artikel is vastgelegd dat de inspecteur-generaal der mijnen de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan adviseren over de uitvoering van de versterking in relatie tot de veiligheid. De inspecteur-generaal der mijnen staat aan het hoofd van het SodM. De onafhankelijke positie van het SodM is geregeld in hoofdstuk 8 van de Mijnbouwwet. Daar is ook geregeld dat de inspecteur-generaal der mijnen de minister van Economische Zaken en Klimaat kan adviseren over het veiligheidsbeleid in Groningen. Het voorgestelde artikel 13d is complementair hieraan, doordat de inspecteur-generaal der mijnen ook de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van advies kan voorzien. De adviezen kunnen zowel op verzoek worden verstrekt als op initiatief van de inspecteur-generaal der mijnen.

Artikel 13e risicoprofiel

In dit artikel is geregeld dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties risicoprofielen vaststelt voor gebouwen waarvoor nog geen normbesluit is vastgesteld. Het risicoprofiel is geen definitief oordeel over de vraag of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet. Het risicoprofiel is informatie voor een gemeente om in het programma van aanpak te bepalen welke gebouwen in welke volgorde worden opgenomen en beoordeeld. Op grond van het derde lid worden regels gesteld over hoe de risicoprofielen worden bepaald en de actualisatie daarvan. Deze regels kunnen zowel betrekking hebben op het voorschrijven van een bepaald model, als op kwalitatieve criteria voor aanpassing van modeluitkomsten, de zogenaamde verrijking.

Artikel 13f toezending risicoprofielen

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zendt de risicoprofielen van gebouwen in een gemeente zo spoedig mogelijk toe aan het college van burgemeester en wethouders van de desbetreffende gemeente. Daarnaast worden de risicoprofielen ook toegezonden aan de inspecteur-generaal der mijnen voor het advies dat hij moet uitbrengen over de gemeentelijke programma's van aanpak.

Artikel 13g gemeentelijk programma van aanpak

In dit artikel wordt het gemeentelijk programma van aanpak geregeld. Het programma van aanpak wordt vastgesteld door de gemeenteraad (eerste lid). De gemeenteraad kan op basis van artikel 156 van de Gemeentewet zijn bevoegdheden in het kader van het programma van aanpak delegeren aan het college.

In het tweede lid is de inhoud van het programma van aanpak vastgelegd. De uitvoeringskaders voor de versterking binnen de gemeente kunnen onder meer betrekking hebben op het beleid voor tijdelijke huisvesting, de communicatie met bewoners en de wijze waarop het versterkingsbesluit tot stand komt (onderdeel a). Het plan bevat verder een meerjarige planning voor het opnemen en beoordelen van gebouwen voor het nemen van het normbesluit (onderdeel b) en de uitvoering van de versterkingsmaatregelen (onderdeel c). Op grond van artikel 13i, eerste lid, stelt de minister van Binnenlandse Zaken normbesluiten vast conform de prioritering in het programma van aanpak.

Alvorens de gemeenteraad het programma van aanpak vaststelt, dient over het ontwerp ervan advies te worden ingewonnen bij de inspecteur-generaal der mijnen. Hij beoordeelt het programma van aanpak vanuit het oogpunt van veiligheid op reikwijdte, tijdigheid van de uitvoering van de versterkingsoperatie en prioritering (derde lid, onderdeel a). Het advies van de inspecteur-generaal der mijnen is een advies als bedoeld in afdeling 3.3 van de Algemene wet bestuursrecht. Op grond van artikel 3:50 van de Algemene wet bestuursrecht wordt een eventuele

afwijking van het advies van de inspecteur-generaal der mijnen gemotiveerd bij de vaststelling van het programma.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geeft op verzoek een oordeel over de uitvoerbaarheid. Dit oordeel wordt gevraagd voor vaststelling van het programma van aanpak (derde lid, onderdeel b). Indien een programma van aanpak of de combinatie van alle programma's van aanpak gezamenlijk niet uitvoerbaar is voor de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, kan de minister na overleg met de colleges een programma van aanpak vaststellen wat de gemeentelijke programma's vervangt (vijfde lid).

Eigenaren die zich niet veilig voelen in hun gebouw en een opname wensen, kunnen bij de uitvoeringsorganisatie een verzoek indienen om te laten onderzoeken of hun gebouw versterking behoeft. De NCG zal aan de hand van enkele criteria onderzoeken of een gebouw mogelijk versterkt moet worden en daartoe opgenomen dient te worden. Indien blijkt dat een gebouw mogelijk versterkt moet worden, informeert de NCG de gemeente daarover (zesde en zevende lid).

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over het programma van aanpak, de advisering door de inspecteur-generaal der mijnen en kunnen regels worden gesteld over het onderzoek door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties of een gebouw mogelijk versterking behoeft (achtste lid). Bij het vaststellen van deze regels zal uitgangspunt zijn dat in het programma eerst gebouwen met een verhoogd risicoprofiel en vervolgens gebouwen met een licht verhoogd risicoprofiel worden opgenomen en beoordeeld. Deze regels kunnen ook voorzien in de mogelijkheid voor de gemeenteraad om in het programma ook gebouwen met een normaal risicoprofiel toe te voegen. Dit kan aan de orde zijn indien dit geen onredelijke vertraging oplevert voor de versterking van gebouwen met een verhoogd risicoprofiel en dit voor de snelheid van de uitvoering van het algehele plan of bevorderlijk is voor het draagvlak voor de versterking.

In het voorgestelde artikel 21b is bepaald dat de plannen van aanpak, die voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zijn opgesteld, gelden als programma's van aanpak op grond van dit artikel. Zie hiervoor voorts de toelichting bij onderdeel F.

Artikel 13h regels beoordeling voldoen aan veiligheid

Op basis van dit artikel worden bij algemene maatregel van bestuur regels gesteld over de wijze waarop wordt vastgesteld of een gebouw voldoet aan de veiligheidsnorm en de wijze waarop wordt bepaald welke maatregelen nodig zijn. Deze regels hebben betrekking op de methode die toegepast wordt bij het beoordelen of een gebouw voldoet aan de veiligheidsnorm (zoals de NPR). Daarnaast worden ook de methoden vastgesteld om te bepalen welke maatregelen nodig zijn. Zo kan een standaardaanpak worden vastgesteld waarmee een categorie gelijksoortige gebouwen wordt aangewezen waarvoor standaardmaatregelen kunnen worden genomen om te voldoen aan de veiligheidsnorm (een typologie-aanpak). Op grond van artikel 13c, derde lid, adviseert het Adviescollege over de inhoud van deze regels.

Artikel 13i normbesluit

Dit artikel regelt het normbesluit dat door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt genomen. Bij de besluitvorming houdt de minister de prioritering uit de programma's van aanpak aan. Op grond van het eerste lid bevat het normbesluit een oordeel of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de beoordelingsmethode die op grond van artikel 13h is voorgeschreven.

Op basis van het tweede lid bevat het normbesluit, voor een gebouw dat niet voldoet aan de veiligheidsnorm, het soort maatregelen dat noodzakelijk is om het gebouw aan de veiligheidsnorm te laten voldoen. Door het gebruik van de term "soort maatregelen" wordt tot uitdrukking gebracht dat de maatregelen niet uitgewerkt hoeven te zijn tot het detailniveau van het versterkingsbesluit. De maatregelen in het normbesluit dienen als referentie voor de maatregelen in het versterkingsbesluit, waarin de voorkeuren van de eigenaar zijn verwerkt. Zie ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel 13j. De maatregelen in het normbesluit worden uitgewerkt tot

het detailniveau wat nodig is om als referentie te kunnen dienen voor de versterkingsmaatregelen in het versterkingsbesluit. Indien het een gebouw met monumentale of karakteristieke waarden betreft, wordt hiermee rekening gehouden bij het bepalen van de noodzakelijke maatregelen in het normbesluit. Bijvoorbeeld door te bepalen dat bijzondere maatregelen moeten worden getroffen zodat het karakter van het gebouw zo veel mogelijk behouden blijft en het gebouw toch aan de veiligheidsnorm zal voldoen. Hierbij wordt specifieke deskundigheid betrokken en het gesprek gevoerd met de eigenaar, gemeente en medewerkers van het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap.

Op grond van het derde lid kan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het normbesluit bepalen dat een gebouw niet wordt versterkt als de eigenaar of gebruiker niet meewerkt aan de opname van het gebouw. Dit is echter alleen mogelijk indien door dit besluit tot niet versterken de belangen van eigenaar, gebruiker (daaronder vallen ook bewoners) of derde belanghebbenden niet worden geschaad. Dit besluit wordt ingeschreven in het kadaster.

Artikel 13j versterkingsbesluit op aanvraag

Nadat er een normbesluit is genomen waarin is vastgesteld dat het gebouw niet aan de veiligheidsnorm voldoet, kan de eigenaar van een gebouw het college van burgemeester en wethouders verzoeken om een versterkingsbesluit te nemen. De hoofdregel is dat dit versterkingsbesluit op aanvraag van de eigenaar wordt vastgesteld, maar op grond van artikel 13k kan de gemeente ook ambtshalve een versterkingsbesluit nemen.

Artikel 13j artikel regelt het versterkingsbesluit op aanvraag van de eigenaar.

Op grond van het tweede lid bevat het versterkingsbesluit een overzicht van de maatregelen uit het normbesluit of vergelijkbare maatregelen. Met vergelijkbare maatregelen moet ook de veiligheidsnorm worden gehaald. Dit betekent tevens dat deze maatregelen niet duurder zijn dan de maatregelen uit het normbesluit. Binnen deze kaders is de eigenaar vrij om af te wijken van de maatregelen uit het normbesluit. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat alle werkzaamheden die noodzakelijk zijn om een gebouw aan de veiligheidsnorm te laten voldoen en het gebouw in een vergelijkbare staat achter te laten, onderdeel zijn van de maatregelen bedoeld in het tweede lid. Dit omvat dus ook de afwerking van de maatregelen en het herstel van eventuele schade die is ontstaan door de werkzaamheden.

Aan het versterkingsbesluit kunnen voorschriften worden verbonden. Hierbij zou gedacht kunnen worden aan voorschriften over de samenloop met andere werkzaamheden aan het gebouw zodat die niet belemmerend zijn voor de uitvoering van de versterking, maar toch koppelkansen geboden kunnen worden. Dit staat los van de voorschriften die op grond van artikel 13l aan het versterkingsbesluit kunnen worden verbonden.

Op grond van het derde lid kan het college op verzoek van de eigenaar van een gebouw met monumentale waarde, in het versterkingsbesluit minder vergaande maatregelen toestaan, dan de maatregelen die zijn opgenomen in het normbesluit waardoor niet volledig wordt voldaan aan de veiligheidsnorm. Het college kan van deze bevoegdheid gebruik maken voor het behouden van de monumentale waarde, waarbij die maatregelen de veiligheid van het gebouw verbeteren. Hierbij wordt aangesloten bij bijlage K en het position paper van de NPR 2018 en de afspraken in het erfgoedprogramma (zie Kamerstukken II 2016/17, 33529, nr. 382).

Op grond van het vierde lid is het ook mogelijk om op verzoek van de eigenaar in het besluit andere maatregelen op te nemen dan de maatregelen uit het normbesluit of daarmee vergelijkbare maatregelen. De eigenaar dient dan in te staan voor de meerkosten. Dit wordt als voorwaarde in het besluit opgenomen. Hierbij kan ook worden gedacht aan de situatie dat het normbesluit slechts versterking voorschrijft en dat de eigenaar ervoor kiest om met een aanvullende eigen bijdrage nieuwbouw te realiseren.

Op grond van het vijfde lid kunnen in het besluit ook werkzaamheden worden opgenomen die niet noodzakelijk zijn voor de versterking. Hierbij kan worden gedacht aan een uitbouw, die geen rechtstreekse gevolgen heeft voor de constructieve veiligheid. Het voordeel hiervan is dat de eigenaar niet alleen alle benodigde vergunningen en toestemmingen voor de noodzakelijke maatregelen, maar ook voor de aanvullende werkzaamheden krijgt. En uiteraard ook dat deze

vervolgens in samenhang kunnen worden gerealiseerd. Op grond van artikel 13o is de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties alleen verplicht om de in het versterkingsbesluit opgenomen versterkingsmaatregelen uit te voeren. De aanvullende werkzaamheden behoren niet tot die verplichting. Dat betekent dus dat de eigenaar of het college dienen in te staan voor de meerkosten.

Op grond van het zesde lid kunnen nadere regels worden gesteld door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de aanvraag. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een formulier om het indienen te vereenvoudigen

Artikel 13k ambtshalve versterkingsbesluit

Dit artikel bevat een regeling voor het geval de eigenaar van een gebouw, waarvoor een normbesluit is genomen, geen versterkingsbesluit heeft aangevraagd. Er is niet vastgelegd op welk moment het college gebruik kan maken van deze bevoegdheid. Dit zal per geval moeten worden gezien. Verwacht wordt dat de eigenaar binnen enkele maanden een versterkingsbesluit aanvraagt, zodat – indien dat niet is gebeurd – het college nadien van deze bevoegdheid gebruik zal kunnen maken.

Het eerste lid, onderdeel a, ziet op de situatie dat door het niet versterken van een gebouw de belangen van derden niet worden geschaad. In een dergelijk geval wordt versterking van een gebouw niet afgedwongen. Dit wordt bevestigd in een ambtshalve besluit waarin is bepaald dat het gebouw niet wordt versterkt.

Het eerste lid, onderdeel b, ziet op de situatie dat door het niet versterken van een gebouw de belangen van derden wel worden geschaad. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn als een gebouw constructief verbonden is met een ander gebouw (een rijwoning of twee-onder-een kap). Indien een ambtshalve versterkingsbesluit is genomen, kan de medewerking van de eigenaar aan de realisatie worden afgedwongen op grond van artikel 13m.

Artikel 13l versterkingsbesluit allesomvattend

Dit artikel is gebaseerd op artikel 2.10 van de Crisis- en herstelwet. Het versterkingsbesluit komt in de plaats van de vergunningen, ontheffingen, vrijstellingen of enig ander besluit dat noodzakelijk is om de versterkingsmaatregelen en andere werkzaamheden uit te voeren. Zie voorts paragraaf 2.6.7 van het algemene deel van deze toelichting.

Artikel 13m medewerkingsplicht

Voor het opnemen en beoordelen van een gebouw om te bepalen of het aan de veiligheidsnorm voldoet (artikel 13i), en voor het uitvoeren van maatregelen uit het versterkingsbesluit die noodzakelijk zijn voor de veiligheid (artikel 13j, tweede tot en met het vierde lid, zullen medewerkers van de uitvoeringsorganisatie veelal het gebouw moeten betreden. Het eerste lid regelt hiertoe een bevoegdheid voor deze medewerkers en de verplichting voor de eigenaar of gebruiker om hieraan mee te werken. Van de bevoegdheid om zonder toestemming van de eigenaar of gebruiker het gebouw te betreden, zal slechts gebruik worden gemaakt in gevallen waarin belangen van derden spelen. Het is in eerste instantie aan de eigenaar zelf om te bepalen of hij wil meewerken aan de opname en beoordeling ter voorbereiding van het normbesluit en het uitvoeren van maatregelen uit het versterkingsbesluit die noodzakelijk zijn voor de veiligheid. Dit is alleen anders in de gevallen waarin belangen van derden spelen. Dit volgt uit artikel 13i, derde lid. Dit betekent eveneens dat de bevoegdheden op grond van artikel 13m alleen in die gevallen kunnen worden ingezet.

Het is verder mogelijk dat het voor de versterking van een gebouw noodzakelijk is om gebruik te maken van een aanliggend perceel of gebouw. Te denken valt aan het plaatsen van een steunbeer die deels over de erfgrans komt of het ingraven van een verankering in de tuin van de burens. Ook kan gedacht worden aan een tussenwoning waarin enkele ankers of balken aangebracht moeten worden om de naastgelegen woningen te versterken. Ook in dit geval kan het noodzakelijk zijn dat bepaalde door het college aangewezen personen zonder toestemming van de eigenaar of bewoner het gebouw te betreden. Dit is geregeld in artikel 13m, eerste en tweede lid. Uitgangspunt is dat met de eigenaar van het betrokken perceel of gebouw overeenstemming wordt bereikt over het

gebruik van diens perceel of gebouw ten behoeve van de versterkingsmaatregelen. In het geval geen overeenstemming kan worden bereikt, is het niet wenselijk dat de versterkingsmaatregelen niet genomen kunnen worden. In die gevallen kan het college de betrokken eigenaar verplichten om de maatregelen en het effect daarvan op zijn perceel of gebouw te gedogen. De eigenaar die die maatregelen moet gedogen, heeft dan mogelijk recht op schadevergoeding. Dit is geregeld in artikel 13m, tweede lid, gelezen in combinatie met het eerste lid. Deze verplichting kan alleen worden opgelegd voor de maatregelen die op basis van het normbesluit als noodzakelijk voor de versterking zijn aangemerkt en voor zover er geen alternatieve maatregelen mogelijk zijn die voor de eigenaar minder belastend zijn.

Artikel 13n besluit tot toekenning van een voorziening in natura of een budget

In artikel 13n is de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor de uitvoering van de versterkingsmaatregelen uitgewerkt. De minister kan uitvoering geven aan de versterking op twee manieren. Uitgangspunt is dat de minister zorgdraagt voor de uitvoering middels een voorziening in natura. Dit houdt in dat de uitvoeringsorganisatie namens de minister opdrachten verstrekt aan aannemers en leveranciers voor het realiseren van de versterkingsmaatregelen die zijn neergelegd in het versterkingsbesluit en toeziet op de uitvoering. De eigenaar wordt op deze wijze geholpen bij het doorlopen van de versterkingsprocedure.

Indien een eigenaar dat wenst kan hij ook de keuze maken voor een budget dat aangewend wordt voor de betalingen aan aannemers en leveranciers waaraan de eigenaar zelf opdrachten verstrekt. Deze betalingen worden gedaan door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Er wordt geen bedrag aan de eigenaar van een gebouw uitgekeerd waaruit hij zelf betalingen kan doen, er wordt hem een bedrag ter besteding beschikbaar gesteld. Aldus is gewaarborgd dat het budget slechts wordt besteed aan de uitvoering van de versterkingsmaatregelen.

In het vierde lid, onderdeel a, is voorzien in een bevoegdheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om kosten voor maatregelen die extra kosten met zich brengen ten opzichte van de maatregelen die noodzakelijk zijn om een gebouw aan de veiligheidsnorm te laten voldoen, te verrekenen. Het gaat hierbij om maatregelen waarmee tevens aan de veiligheidsnorm wordt voldaan, maar die meer kosten met zich brengen. Hiervan kan bijvoorbeeld ook sprake zijn als het normbesluit een ingrijpende versterking voorziet en de eigenaar met een eigen bijdrage ervoor kiest over te gaan tot vervangende nieuwbouw. De sloop en nieuwbouw, inclusief alle afwerking, komen dan als veiligheidsmaatregel in de plaats van reguliere versterkingsmaatregelen. Zie hiervoor ook paragraaf 2.6.5.

Verder is in het vierde lid, onderdeel b, voorzien in de bevoegdheid van de minister om rekening te houden met de door het Instituut uitgekeerde of uit te keren schadevergoeding voor het treffen van maatregelen tot herstel van schade, voor zover met deze maatregelen het gebouw ook geheel of gedeeltelijk zou zijn versterkt. Dit voor zover de versterkingsmaatregelen tevens voorzien in herstel van schade en dit redelijk is. Dat laatste zal op basis van de omstandigheden van het concrete geval moeten worden beoordeeld, waarbij verschillende factoren een rol kunnen spelen, zoals de omvang van de herstelwerkzaamheden, voorzienbaarheid en het tijdsverloop tussen schade-uitkering en versterking. Zo is het bijvoorbeeld redelijk dat rekening wordt gehouden met schade-uitkeringen door het Instituut voor grootschalig herstel of nieuwbouw van een gebouw waarvan de uitvoering van deze maatregelen tevens zou hebben bijgedragen aan de versterking ervan. De ratio hiervan is dat niet twee keer een vergoeding wordt betaald voor dezelfde maatregelen.

In het vijfde lid is bepaald dat bij een ambtshalve versterkingsbesluit de uitvoering alleen geschiedt door een voorziening in natura en niet door het beschikbaar stellen van een budget. In een dergelijk geval wordt het gebouw van de eigenaar versterkt, ondanks dat de eigenaar hiervoor niet zelf heeft gekozen, maar dit noodzakelijk is vanwege de bescherming van belangen van bewoners, gebruikers of derde belanghebbenden. In dergelijke gevallen is het niet doelmatig dat de betrokken eigenaar de versterking zelf ter hand kan nemen, hoewel hij de versterking zelf niet wenselijk vindt.

De uitvoeringsorganisatie voert dit namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uit.

Het kan wenselijk zijn over de uitvoering nadere regels te stellen. Te denken valt hierbij aan de wijze waarop en de voorwaarden waar onder een budget kan worden toegekend of nadere regels over de wijze van verrekening als bedoeld in het derde lid. De grondslag om deze regels te stellen, is opgenomen in artikel 13o, vijfde lid.

Artikel 13o samenloop versterkingsbesluit en besluit tot toekenning van een voorziening in natura of een budget

In het eerste lid wordt afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing verklaard op de voorbereiding van besluiten als bedoeld in de artikelen 13j, 13k en 13o, eerste lid, zijnde versterkingsbesluiten, ambtshalve versterkingsbesluiten en besluiten tot toekenning van een voorziening in natura of een budget.

Afdeling 3.5 van de Awb bevat een coördinatie-regeling voor situaties waarin voor een bepaalde activiteit verschillende overheidstoestemmingen zoals vergunningen en subsidies nodig zijn. In dit wetsvoorstel gaat het om het (allesomvattende) versterkingsbesluit dat door het college wordt gegeven en het besluit tot toekenning van een voorziening in natura of een budget door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Beide besluiten volgen door het van toepassing zijn van afdeling 3.5 van de Awb een gelijktijdige besluitvormingsprocedure en rechtsgang.

In het tweede lid wordt het college aangewezen als coördinerend bestuursorgaan. Dit betekent dat het college zorgdraagt voor onder meer:

- een doelmatige en samenhangende besluitvorming;
- een aanvraagloket (aanvragen voor alle besluiten worden ingediend bij het coördinerend orgaan);
- de gelijktijdige bekendmaking van de besluiten (de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zendt zijn besluiten aan het desbetreffende college);
- loket voor de ontvangst van bezwaar- en beroepsschriften en de doorzending ervan aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
- de bekendmaking van de beslissingen op bezwaar en beroep en het doen van de vereiste mededelingen.

In het derde lid wordt bepaald dat een aanvraag voor een voorziening in natura of een budget tegelijkertijd met een aanvraag voor een versterkingsbesluit dient te worden gedaan. Dit is een afwijking van artikel 3:24, eerste lid, van de Awb waarin is bepaald dat besluiten (die gecoördineerd worden) zoveel mogelijk gelijktijdig worden aangevraagd, met dien verstande dat de laatste aanvraag niet later wordt ingediend dan zes weken na ontvangst van de eerste aanvraag.

De aanvraag aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor de voorziening in natura of het budget dient tegelijkertijd met de aanvraag aan het college voor het versterkingsbesluit te worden gedaan, omdat deze twee besluiten voor de uitvoering afhankelijk zijn van elkaar. Er kunnen geen versterkingsmaatregelen worden uitgevoerd zonder dat daar financiering (in natura of een zogenaamd trekkingsrecht) tegenover staat.

Onderdeel D

In de Tijdelijke wet Groningen is aan de exploitant van het Groningenveld en de gasopslag Norg een heffing opgelegd voor de kosten van de afhandeling van schade. Met dit onderdeel wordt hieraan een bepaling toegevoegd die regelt dat deze heffing ook betrekking heeft op de kosten die worden gemaakt in verband met de versterking van gebouwen (artikel 15, eerste lid, onderdeel c). Deze heffing ziet in de eerste plaats op de kosten die gemaakt worden voor de uitvoering van de maatregelen zelf die noodzakelijk zijn om een gebouw aan de veiligheidsnorm te laten voldoen. Hieronder vallen ook, voor een gebouw met monumentale waarde, de maatregelen die de veiligheid verbeteren (zie artikel 13j, derde lid). Deze heffing heeft voorts betrekking op de kosten die worden gemaakt voor de voorbereiding van de versterkingsmaatregelen. Hierbij valt onder meer te denken aan de kosten voor de opname en beoordeling of gebouwen aan de veiligheidsnorm voldoen. Ook de kosten voor het nemen van het normbesluit, de begeleiding van de eigenaar bij het voorbereiden van de aanvraag van het versterkingsbesluit, de kosten voor het

nemen van het versterkingsbesluit en de begeleiding van de eigenaar bij de uitvoering van de versterkingsoperatie. Daarnaast biedt het voorgestelde onderdeel c de mogelijkheid kosten te verhalen voor de lopende versterkingsoperatie. De NAM heeft namelijk contracten overgedragen aan NCG voor lopende projecten. Deze projecten zijn niet op basis van hoofdstuk 5 van dit wetsvoorstel gestart, maar maken wel deel uit van de kosten waarvoor een heffing aan de NAM kan worden opgelegd.

Tot slot is voorzien in de mogelijkheid om, net als bij de schadeafhandeling het geval is, een heffing op te leggen voor het rentevoordeel dat de exploitant geniet als gevolg van de voorbereiding en uitvoering van de versterkingsmaatregelen door de overheid (artikel 15, eerste lid, onderdeel d). Indien in de verrekening van kosten van de maatregelen met de exploitant wordt voorzien in een afrekening achteraf leidt dit tot een rentevoordeel voor de exploitant. Het is niet wenselijk dat de exploitant op deze manier financieel voordeel heeft. Een dergelijk voordeel kan, indien dit niet wordt verrekend, worden aangemerkt als staatssteun.

In het gewijzigde tweede lid is een voorziening opgenomen voor de situatie waarin een exploitant zijn mijnbouwactiviteiten beëindigt of de mijnbouwactiviteiten worden overgenomen door een andere exploitant. In dat geval blijft de partij die exploitant was op het moment van de bekendmaking van het normbesluit de partij aan wie de heffing kan worden opgelegd. Indien de noodzaak van versterking bekend wordt na sluiting van het mijnbouwwerk, wordt de heffing opgelegd aan degene die de laatste exploitant was.

Onderdeel E

Voor 1588 gebouwen is een afwijkende aanpak vastgesteld, de zogenoemde batch 1588. Dit betreft gebouwen in de gemeenten Appingedam, Delfzijl, Groningen en Midden-Groningen, waarover op 11 maart 2019 bestuurlijke afspraken zijn gemaakt in het Convenant Batch 1588. Middels een specifieke uitkering zijn de voorbereidende werkzaamheden voor deze batch 1588 reeds in 2019 gefinancierd (Stcrt. 2019, 34667). Dit betrof een eenmalige specifieke uitkering voor de opstartkosten van deze grote operatie.

Ook voor de hierop volgende werkzaamheden zullen de gemeenten een specifieke uitkering ontvangen. Artikel 15a biedt hiervoor de basis. Deze uitkering wordt jaarlijks verstrekt. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden regels gesteld over de hoogte en verdeling van de uitkering en de nadere voorwaarden die aan de uitkering verbonden zijn.

Onderdeel F

Voor beroepen tegen normbesluiten en versterkingsbesluiten, alsmede besluiten tot het niet versterken als bedoeld in artikel 13k, eerste lid, onderdeel a, en besluiten tot toekenning van een voorziening in natura of een budget als bedoeld in artikel 13n, eerste en vijfde lid, geldt een verkorte procedure wat inhoudt dat de Afdeling bestuursrechtspraak binnen zes maanden uitspraak doet. Deze termijn kan worden verlengd met drie maanden.

Onderdeel G

In dit onderdeel wordt het overgangsrecht geregeld. Op dit moment worden besluiten genomen op basis van het Besluit versterken gebouwen Groningen. Ook dit besluit kent een plan van aanpak (in dit voorstel programma van aanpak genoemd), een risicoprofiel, een normbesluit en een versterkingsbesluit. Uiteraard zullen stappen die genomen zijn in het versterkingsproces, niet opnieuw gedaan worden. Het overgangsrecht houdt kort samengevat in dat op basis van het Besluit versterken gebouwen Groningen opgestelde plannen van aanpak worden beschouwd als een programma van aanpak als bedoeld in dit wetsvoorstel. Ook normbesluiten, versterkingsbesluiten, besluiten tot niet versterken die op basis van het Besluit versterken gebouwen Groningen zijn genomen, respectievelijk risicoprofielen die op basis daarvan zijn vastgesteld, worden beschouwd als normbesluiten, versterkingsbesluiten, besluiten tot niet versterken en risicoprofielen onder dit wetsvoorstel. Verder worden de regels van dit wetsvoorstel onmiddellijk van toepassing op de reeds genomen norm- en versterkingsbesluiten. Dit om de versnelling die dit wetsvoorstel beoogt, zo snel mogelijk te realiseren.

Onderdeel H

In artikel 52g, derde lid, van de Mijnbouwwet, is de taak opgenomen van de minister van Economische Zaken en Klimaat zorg te dragen voor de versterkingsoperatie die nodig is als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld. Deze bepaling is in 2018 geïntroduceerd bij wijziging van de Mijnbouwwet met specifieke regels over de gaswinning uit het Groningenveld die zijn opgenomen in hoofdstuk 4a van de Mijnbouwwet (Kamerstukken 34957). Met dit wetsvoorstel wordt voorzien in een uitgewerkte regeling van de verantwoordelijkheden van de minister van EZK en de Minister van BZK voor de versterkingsoperatie in Groningen. Hiermee wordt artikel 52g, derde lid van de Mijnbouwwet en het hierop gebaseerde Besluit versterking gebouwen Groningen overbodig. Om deze reden wordt in dit onderdeel voorgesteld artikel 52g, derde lid, van de Mijnbouwwet te laten vervallen.

Onderdeel I

Op voorhand kan niet geheel worden voorzien welke belemmeringen wet- en regelgeving mogelijk opwerpen voor de versterkingsoperatie. Om belemmeringen eenvoudig(er) te kunnen wegnemen, wordt artikel 2.4 van de Chw door de in dit artikel voorgestelde wijzigingen van toepassing op de uitvoering dit van wetsvoorstel. Indien dit experimentenartikel van de Chw wordt toegepast ten behoeve van de uitvoering van het wetsvoorstel voor de Tijdelijke wet Groningen gebeurt dat niet in de vorm van een experiment maar in de vorm van afwijking van wet- en regelgeving. Gelet op de bijzondere opgave die de versterking vormt, is dat gerechtvaardigd. Het van toepassing worden van artikel 2.4 van de Chw op de uitvoering van het wetsvoorstel voor de Tijdelijke wet Groningen betekent dat bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat van de in artikel 2.4 van de Chw genoemde wetten wordt afgeweken indien dat bijdraagt aan de uitvoering van het wetsvoorstel voor de Tijdelijke wet Groningen, dus aan de versterkingsoperatie. Omdat het in die gevallen niet om een experiment gaat dat mogelijk tot nieuw beleid leidt, wordt de verplichting dat toepassing van artikel 2.4 van de Chw bijdraagt aan innovatieve ontwikkelingen buiten toepassing gelaten. In het verlengde daarvan 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 buiten toepassing gelaten.

In dit wetsvoorstel zijn bepalingen opgenomen die tot doel hebben eventuele bestuursrechtelijke procedures met betrekking tot het versterkingsbesluit sneller te laten verlopen. Categorie 13.1 van bijlage I bij de Chw, dat onderdeel uitmaakt van categorie 13 dat ziet op herstel, preventie en leefbaarheidsmaatregelen ten behoeve van het aardbevingengebied Groningen, beoogt datzelfde. Om onduidelijkheden te voorkomen, wordt voorgesteld categorie 13.1 te schrappen.

Artikel II

De vaststelling van de risicoprofielen door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is een voorbereidende handeling voor het vaststellen van de gemeentelijke programma's van aanpak. Daarom worden deze vaststellingen uitgezonderd van bezwaar en beroep. Het programma van aanpak is gericht tot de verschillende overheidsinstanties die betrokken zijn bij de versterkingsoperatie.

Tegen een normbesluit als bedoeld in artikel 13i, eerste lid, van dit wetsvoorstel, tegen een versterkingsbesluit als bedoeld in artikel 13j, tweede e lid en tegen een ambtshalve besluit om niet te versterken als bedoeld in artikel 13k, eerste lid, onderdeel a, van dit wetsvoorstel en een ambtshalve besluit om te versterken als bedoeld in artikel 13k, eerste lid, onderdeel b, en 13m, tweede lid, is beroep in eerste en enige instantie mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Het niet openstellen van beroep in twee instanties draagt bij aan de gewenste versnelling van de versterkingsoperatie.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de hoofdregel van eerst bezwaar en dan beroep onverkort van toepassing blijft op het versterkingsbesluit en het besluit om niet te versterken.

Artikel III

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van de wetswijziging. Voorzien is in een gedifferentieerde inwerkingtreding.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,