

Stand van zaken achterstallig onderhoud en de opzet van een garantiefonds als instrument om aardbevingsschade en preventieve versterking in combinatie met achterstallig onderhoud aan te pakken.

Doel:

Versnellen van het schadeafhandelingsproces a.g.v. aardbevingen door onder meer het bieden van een laagdrempelige faciliteit voor de financiering van achterstallig onderhoud.

Doelgroep:

Eigenaar/bewoners van woningen in het aardbevingsgebied in Groningen die zelf geen mogelijkheid hebben tot financiering (ontwikkelen draagvlaktoets o.i.d.) en waarbij sprake is van een woning met fors achterstallig onderhoud in combinatie met een versterkingsopgave (en schade).

Middel:

Inrichten van een faciliteit (bijvoorbeeld een fonds) dat (voor)financiering mogelijk maakt, uitgaande van terugbetaling van het bedrag door middel van bijvoorbeeld een achtergestelde lening, laagrentende lening, lening met lange looptijd of bij verkoop van het huis (uit eventuele overwaarde).

Stand van zaken:

In samenwerking met het ministerie van BZK zijn de volgende acties uitgevoerd:

- Er is met de stichting SVN (Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederland) een verkennend gesprek gevoerd (in aanwezigheid van NCG en BZK) over de uitvoeringsmogelijkheden van een regeling achterstallig onderhoud. Dit heeft geleid tot een notitie van SVN (zie bijlage).
- Er is met de NCG een gesprek gevoerd over de regeling achterstallig onderhoud op 21 juli 2015. Hierbij heeft hij aangegeven uit te willen gaan van de volgende drie onderscheiden situaties: de zorgplicht van de eigenaar/bewoner, de zorgplicht van de (lokale) overheden op het gebied van (bouw)veiligheid en de verantwoordelijkheid van NAM t.a.v. de schade en versterkingsopgave als gevolg van de gaswinning door NAM.
- Binnen de Rijksoverheid is meegedacht over de (juridische) kaders waarbinnen een dergelijke regeling kan functioneren.

Aanleiding:

In het aanvullend bestuursakkoord is opgenomen dat er een garantstellingsfonds wordt ingericht voor het aanpakken van achterstallig onderhoud dat schadeherstel of een preventieve versterkingsopgave kan belemmeren. Woningeigenaren kunnen een beroep doen op het fonds als zijzelf de kosten van achterstallig onderhoud niet kunnen opbrengen. Het aanvullend bestuurlijk akkoord geeft ook aan dat deze regeling met voorrang nader zal worden uitgewerkt onder verantwoordelijkheid van de Nationaal Coördinator Groningen met betrokkenheid van NAM en de Dialoogtafel.

NAM heeft per brief aangegeven een proef te steunen met een beperkt garantstellingsfonds als een instrument waar eigenaren een lening kunnen krijgen voor kosten gerelateerd aan achterstallig onderhoud indien redelijkerwijs geen bancaire financiering kan worden verkregen. Een dergelijk fonds zou zich moeten richten op huizen met bevingsschade in combinatie met achterstallig onderhoud en huizen die op basis van risico prioritering bouwkundig versterkt dienen te worden en waarbij achterstallig onderhoud een rol speelt in het effectief veiliger maken van de huizen. Voor een proef van een jaar wil NAM €6 mln. beschikbaar stellen en afhankelijk van het succes van de regeling nog eens €24 mln. voor de resterende periode van het oorspronkelijke Bestuursakkoord, ten laste van de raming voor preventief bouwkundig versterken.

Keuze voor een specifiek juridisch regime bij vormgeving garantiefonds

Bij de aanpak van de woningvoorraad in het bevingingsgebied zijn zowel een publiekrechtelijk regime (bouwregelgeving met eigen verantwoordelijkheid van de eigenaar in combinatie met een zorgplicht van de gemeente), als een privaatrechtelijk regime (NAM als veroorzaker van schade) van toepassing. Deze juridische regimes zijn niet uitwisselbaar en de gehanteerde grenzen/criteria binnen de regimes zijn dat evenmin. Dit maakt het lastig om voor de invulling van het garantiefonds te komen tot eenvoudig uitvoerbare en werkbare praktijkoplossingen met een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling en ontstaat er al snel een "kluwen" aan afwegingen waarover men in discussie kan blijven zonder voortgang te kunnen boeken bij de aanpak van de feitelijke problemen in de dagelijkse praktijk.

In het privaatrechtelijke regime zal er steeds per individueel geval een redelijkheidsafweging tussen de verschillende belangen (NAM en bewoner/eigenaar) worden gemaakt. Hierover is overigens weinig jurisprudentie beschikbaar. De verantwoordelijkheid van de lokale overheid voor de veiligheid van haar inwoners kan eveneens leiden tot maatregelen op het vlak van bouw- en woningtoezicht. Hierbij moet men denken aan bestuursdwang door middel van een aanschrijving of zelfs de uitvoering van gemeentewege. Dergelijke maatregelen zijn juridisch gezien echter niet uitwisselbaar met maatregelen die NAM neemt om de veiligheid van woningen in het bevingingsgebied te vergroten en moeten steeds los van elkaar bekeken worden.

De juridische vormgeving en de financiële vulling van het fonds zullen in samenhang tot stand moeten komen, waarbij het wenselijk is dat de keuze voor een meer privaatrechtelijke óf publiekrechtelijke invulling op juridisch en financieel terrein hetzelfde is. Het aanvullend bestuursakkoord en de schriftelijke reactie van NAM zorgen nog niet voor deze gewenste eenduidigheid.

Vergelijking met de feitelijke situatie in Groningen:

- Bij schadeherstel, inspecties of bouwkundig versterken kan geconstateerd worden dat er sprake is van gebreken aan de woning, die niet veroorzaakt worden door aardbevingen, maar door onder meer ouderdom, gebruik, onoordeelkundige verbouwing van het pand in combinatie met het achterwege laten van regulier onderhoud.
- Het wegwerken van achterstallig onderhoud in combinatie met het gelijktijdig herstel van schade en/of bouwkundig versterken kan voor eigenaren synergievoordeel opleveren.
- Naar schatting is 10% van het woningbestand in het aardbevingingsgebied bouwkundig matig of zelfs in slechte staat. Een deel daarvan heeft een gebrek dat schadeherstel en/of bouwkundig versterken in de weg staat.
- De schatting is dat het 1.750 gebouwen/ woningen betreft in de periode 2015-2019 (350 per jaar). Hiervan zijn er 300 per jaar als complex te beschouwen. Door meer inspecties en uitbreiding van het gebied stijgt het aantal gebouwen met een zwaar gebrek (bouwval) met 2 tot 5 per week. De inschatting is dat er in 2015 tot 100 panden gesloopt moeten worden.
- Onduidelijk is hoeveel woningen hiervan niet aan de vereisten van het Bouwbesluit voldoen, dan wel voldeden voor het ontstaan van aardbevinggerelateerde schade.
- Schade aan de woning ten gevolge van bevingen hoeft niet noodzakelijkerwijs gerelateerd te zijn aan het Bouwbesluit als hiermee de constructieve veiligheid van het bouwwerk niet in gevaar komt. Hierbij valt te denken aan scheuren in stucwerk en tegelwerk en dergelijke. De reparatiekosten hiervan kunnen voor individuele bewoners substantieel zijn, maar zijn daarmee slechts ten dele of niet gerelateerd aan de bouwkundige staat van de woning in relatie tot de bouwregelgeving.

Belangrijk is nu om op een aantal vragen een verhelderend antwoord te krijgen:

- Hoe zien de complexe gevallen er in de praktijk uit waarvan NAM denkt dat een garantiefonds een bijdrage aan de oplossing kan zijn.
- Wat betekent dit voor de contouren van een garantiefonds waar NAM aan denkt?
- Tot welke juridische invulling leiden de criteria en praktijksituaties: publiekrechtelijk vs. privaatrechtelijk?
- Hoe komen betrokken partijen zsm tot een instrument dat in uitvoering kan komen.
- Is te denken aan een Stimuleringsregeling naast een garantiefonds om de aanpak van achterstallig onderhoud te versnellen?
- Parallel kan worden overwogen om de (onderhoud)staat van de woningen in de kern van het aardbevingsgebied (zone A) in zijn geheel te monitoren. Daarbij kan mogelijk worden voortgeborduurd op de Kwaliteits Registratie Woningen, die tot 2000 door de Rijksoverheid werd uitgevoerd. (NB: wellicht is er al een inventarisatie en is op basis van casuïstiek een soort protocol te maken, mocht deze er nog niet zijn (bij CVW).)