

# Analyse juridische belemmeringen preventief versterken

## *Resultaten verkenning*

<b>Opdrachtgever:</b>	(10)(2e)	<b>Domusnr:</b> 15137184
<b>Verkenning :</b>	Analyse juridische belemmeringen	<b>Versie:</b> 0.6
<b>Auteur:</b>	(10)(2e)	<b>Datum:</b> 29-09-2015



## Inleiding

Om vertraging in de uitvoering van het integrale versterkingsprogramma te voorkomen moet worden bezien of het beschikbaar juridisch instrumentarium voldoende effectief is. Indien dat niet het geval is, dient aanpassing van wet- en regelgeving overwogen te worden.

In het aanvullend akkoord is het volgende afgesproken:

*"Aandachtspunt voor de kwartiermaker is de nadere uitwerking van de juridische basis en vormgeving van de bevoegdheden, met name de bevoegdheden die gericht zijn op uitvoering. Er dient in de kwartiermakerfase onderzocht te worden of slagkracht en doorzettingsmacht door wet- en regelgeving worden belemmerd of zouden kunnen worden vergroot door het ontwerp van nieuw, formeel instrumentarium. Waar effectief wordt de bestaande wet- en regelgeving benut, als uit onderzoek blijkt dat deze onvoldoende mogelijkheden bieden (witte vlekken of te weinig slagkracht) of onvoldoende effectief zijn, dan wordt een nieuw juridisch kader opgesteld".*

Hiertoe is in het kwartiermakerteam Groningen afgesproken een verkenning "analyse juridische belemmeringen" uit te voeren met doel: Het inzichtelijk maken van de juridische mogelijkheden en onmogelijkheden en van de effectiviteit van juridische instrumenten en procedures om situaties die zich in de praktijk gaan voor doen bij de integrale versterkingsaanpak snel op te kunnen pakken c.q. op te kunnen lossen. Op basis daarvan voorstellen doen ter verbetering.

Het beoogde resultaat van de verkenning is door het kwartiermakersteam als volgt geformuleerd: inventarisatie, beoordeling van effectiviteit en signalering van witte vlekken/hiaten en voorstellen voor aanpassing instrumentarium.

De verkenning is uitgevoerd in opdracht van de Haagse directie van de Nationaal Coördinator Groningen. Voor de verkenning is medio mei 2015 een projectleider van de projectenpool van het ministerie van EZ aangetrokken, mw. (10)(2e) hierna verkenner.

## 1. Aanpak

Om te kunnen beoordelen of het beschikbaar juridisch instrumentarium voldoende effectief is, is eind 2014 op verzoek van de Kwartiermaker Gaswinning Groningen door directie Wetgeving en Juridische Zaken van het ministerie van EZ (EZ/WJZ) gestart met een inventarisatie van relevante bestuursrechtelijke wet- en regelgeving. Tevens is door EZ/WJZ bezien in hoeverre aanpassingen mogelijk zijn om versnelling te realiseren. Departementen OCW, BZK en IenM hebben een bijdrage geleverd aan de inventarisatie en meegedacht over de mogelijkheden tot versnelling. Op basis hiervan heeft WJZ/EZ een aantal voorlopige conclusies kunnen trekken over het bestuursrechtelijk instrumentarium met betrekking tot het preventief versterken van gebouwen in Groningen.

De voorlopige inventarisatie is begin 2015 beschikbaar gesteld aan de leden van het kwartiermakersoverleg, met de vraag om beschrijvingen van een aantal concrete praktijksituaties (cases) aan te leveren waarbij er twijfel is over toereikendheid/effectiviteit van bestaande mogelijkheden van het instrumentarium. Hierop zijn een beperkt aantal aandachtspunten naar voren gebracht, de aandachtspunten toonden niet aan dat het bestaand juridisch instrumentarium mankementen bevat of ontoereikend zou zijn.

Vervolgens is medio mei een verkenner aangetrokken om de verkenning analyse van de juridische belemmeringen met betrekking tot het preventief versterken verder te begeleiden. Verkenner heeft hiertoe een plan van aanpak opgesteld.

Om het net van de uitgevoerde inventarisatie op te halen heeft verkenner eind mei een gezamenlijke bijeenkomst georganiseerd met EZ/WJZ en de departementen IenM, OCW en BZK.

Om meer inzicht te krijgen in mogelijke juridische belemmeringen in de regio zijn vervolgens in de maanden mei, juni en juli 2015 door de verkenner van EZ gesprekken gevoerd met gemeentelijke,

provinciale experts en uitvoerders, hierna regionale experts. Bij twee van de gesprekken waren juristen van EZ/WJZ aanwezig. De volgende onderwerpen kwamen tijdens deze gesprekken aan de orde:

- Inventarisatie wet en regelgeving;
- Mogelijkheden tot versnelling;
- Wensen, suggesties en vragen ten aanzien van wet- en regelgeving;
- Knelpunten bestaand bestuursrechtelijk instrumentarium;
- Overige knelpunten;
- Suggesties.

Na afloop van de gesprekken zijn alle knelpunten en de daaraan gerelateerde suggesties in een tabel opgenomen met een beknopte beschrijving van de achtergrond en de gemaakte suggesties. De tabel is ter review teruggelegd bij de betreffende regionale expert.

Op basis van de bevindingen uit de gevoerde gesprekken heeft de verkenner vervolgens een aantal conclusies getrokken. De conclusies zijn voorgelegd aan EZ/WJZ. Vanuit de conclusies doet de verkenner vervolgens een aantal aanbevelingen over mogelijke vervolgstappen.

In hoofdstuk 2 staat een beschrijving van de door EZ/WJZ uitgevoerde inventarisatie, inclusief conclusies en mogelijkheden tot versnelling. De zienswijze van de regionale experts op de inventarisatie, versnellingsmogelijkheden en voorkomende knelpunten komen tevens in hoofdstuk 2 aan de orde. Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van andersoortige knelpunten die door regionale experts naar voren zijn gebracht. Tenslotte worden in hoofdstuk 4 conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan.

## **2. Inventarisatie wet- en regelgeving door EZ/WJZ**

Er is door EZ/WJZ geïnventariseerd welke bestuursrechtelijke juridische procedures mogelijk van belang zijn bij het preventief versterken van gebouwen in Groningen. Departementen IenM, BZK en OCW hebben een bijdrage aan de inventarisatie geleverd. Bij de inventarisatie is gekeken naar de wet- en regelgeving met betrekking tot gebouwen in het algemeen, en in beginsel niet naar bijzondere regelgeving die betrekking heeft op bepaalde typen gebouwen. De inventarisatie bestaat uit een drietal werkdocumenten die zijn opgesteld door juristen van EZ, de documenten zijn opgenomen als bijlagen:

- Voorlopige inventarisatie versterking gebouwen in verband met gaswinning Groningen d.d. 11-6-2015 (bijlage 2);
- Overzicht instrumenten en toelichting d.d. 28-05-2015 (bijlage 3);
- Notitie Preventief versterken gebouwen in Groningen d.d. 28-5-2015 (bijlage 4).

De Voorlopige inventarisatie versterking gebouwen in verband met gaswinning Groningen d.d. 11-6-2015 geeft een beeld van de eerste fase van de inventarisatie. Te lezen is welke besluiten nodig zijn om bouwkundige maatregelen te kunnen treffen. Ook komen de mogelijkheden naar voren die de geldende wettelijke kaders voor versnelling bieden, met eventuele voor- en nadelen. De inventarisatie gaat tevens in op de wettelijke mogelijkheden indien bewoners geen toestemming willen geven. Hierna wordt ingegaan op de vraag of een specifieke wet voor schadeherstel en / of preventief versterken een oplossing is. Tenslotte worden conclusies getrokken.

Het Overzicht instrumenten en toelichting d.d. 28-05-2015 is opgesteld om meer inzichtelijk te maken welke juridische instrumenten kunnen worden aangewend, in welke volgorde en in welke combinaties bij de preventieve versterking van gebouwen in Groningen. In een excell-bestand is een onderverdeling gemaakt naar de Woningwet, Wet ruimtelijke ordening, de Crisis- en herstelwet en zijdelings mogelijke privaatrechtelijke rechtsmiddelen. De relevante bepalingen met het bevoegd

gezag, besluiten/procedure en termijnen zijn (gedeeltelijk) opgenomen. Eventuele voor- en nadelen van de genoemde bepalingen worden in het overzicht vermeld.

De Notitie Preventief versterken gebouwen in Groningen d.d. 28-5-2015 geeft een beknopte samenvatting van de uitgevoerde inventarisatie.

In paragraaf 2.1 staan de conclusies van de inventarisatie uitgeschreven. In de achtereenvolgende paragrafen wordt weergegeven hoe de regionale experts aankijken tegen: 1) de volledigheid van de inventarisatie; 2) de mogelijkheden tot versnelling; 3) het verplichten tot meewerken aan preventief versterken. Tenslotte komen in paragraaf 2.5 de vragen op het gebied van overige wet- en regelgeving aan de orde.

## **2.1 Conclusies inventarisatie door EZ/WJZ**

De inventarisatie van relevante bestuursrechtelijke wet- en regelgeving is uitgevoerd door juristen van EZ in samenwerking met de departementen BZK, I&M en OCW. Op grond van de inventarisatie trokken de EZ juristen de volgende conclusies over het bestuursrechtelijk instrumentarium in relatie tot het preventief versterken van gebouwen in Groningen:

- Binnen het huidige wettelijke kader zijn er verschillende mogelijkheden om de noodzakelijke procedure die vooraf gaat aan de versterking van de gebouwen snel en efficiënt te doorlopen.
- De volgende uitvoeringsbesluiten zijn mogelijk benodigd: omgevingsvergunning (m.b.t. bouwen, monumenten, slopen), ontheffing op grond van de Flora- en faunawet en de sloop/asbestmelding. Hierbij kan worden aangetekend dat het preventief versterken van gebouwen niet altijd vergunningsplichtig hoeft te zijn.
- Op grond van artikel 1b, lid 2, van de Woningwet is het niet toegestaan om een bestaand gebouw in een staat te brengen, te laten of te houden die in strijd is met de voorschriften die in het Bouwbesluit zijn opgenomen. Indien in strijd met dit verbod wordt gehandeld kan de eigenaar van de woning door middel van bestuursrechtelijke handhaving worden aangeschreven maatregelen te treffen om aan de eisen van het Bouwbesluit te voldoen. De eigenaar van een bestaand bouwwerk kan worden verplicht zodanige voorziening te treffen dat de staat van het bouwwerk komt te liggen boven het niveau van het bestaande bouwwerk met als "maximum" de eisen voor nieuwbouw. Deze laatste bevoegdheid is vooral interessant als in de Regeling Bouwbesluit 2012 naar een Nederlandse praktijkrichtlijn (NPR) wordt verwezen nu in het Bouwbesluit een grondslag is opgenomen om bij ministeriële regeling nadere voorschriften te geven "met betrekking tot de belastingen op bouwwerken door aardbevingen als gevolg van de gaswinning in de provincie Groningen" (artikel 2.5b van het Bouwbesluit 2012).
- Verder kunnen in een bestemmingsplan gebieden worden aangewezen waarbinnen de bestaande gebouwen dienen te worden gemoderniseerd of vervangen door gelijksoortige bebouwing van (nagenoeg) gelijke bouwmassa. Indien deze modernisering of vervanging niet plaatsvindt wordt het gebruik van de gebouwen gezien als afwijkend van het bestemmingsplan. In dit geval zou verdedigd kunnen worden dat versteviging van de bouwwerken een modernisering inhoudt. Dit opent de weg naar middelen om die modernisering te realiseren, zoals onteigening of de vestiging van een gemeentelijk voorkeursrecht.
- Ook kan een coördinatieregeling uit de Wet ruimtelijke ordening worden toegepast waarbij gecoördineerde besluitvorming plaatsvindt over het gehele project volgens eenzelfde procedure. De Belemmeringenwet Privaatrecht (artikel 3.36a van de Wro) is dan van toepassing en er geldt een versnelde onteigeningsprocedure (artikel 3.37a van de Wro).
- Tot slot biedt de Crisis- en Herstelwet een aantal voorzieningen dat de besluitvorming over de projecten waarop deze wet van toepassing is vereenvoudigen.

- Indien de eigenaar geen toestemming wil verlenen om de maatregelen ter versterking van een gebouw te treffen en de overheid dit toch noodzakelijk acht, kan mogelijk inbreuk worden gemaakt op zijn eigendomsrecht. Daarvoor is een wettelijke basis nodig, die gevonden zou kunnen worden in:
  - ❖ Een woning kan verplicht wordt aangepast naar nieuwbouweisen op grond van artikel 13 van de Woningwet.
  - ❖ Een woning kan worden gesloten op grond van artikel 17 van de Woningwet in geval overtreding van bouwnormen die gepaard gaan met risico's voor de leefbaarheid, gezondheid en veiligheid en dit kan bestuursrechtelijk worden gehandhaafd.
  - ❖ Een uiterste middel dat met grote terughoudendheid toegepast moet worden is onteigening.
- Het is zeer de vraag of een wet specifiek voor herstel van schade en/of preventief versterken noodzakelijk is gezien het bestaande instrumentarium. Voordeel is dat een specifieke regeling kan worden getroffen, maar er zijn ook nadelen, zoals een lang formeel wetgevingstraject en rechtsonzekerheid in mogelijke rechtszaken.

## **2.2. Toets volledigheid inventarisatie wet en regelgeving**

De inventarisatie is door de verkenner voorgelegd aan de regionale experts. Hieruit komt naar voren dat de inventarisatie ten aanzien van het preventief versterken van gebouwen in principe volledig is. Aanvullend worden de volgende besluiten genoemd die mogelijk een rol kunnen spelen: activiteitenbesluit Milieubeheer en archeologische monumentenvergunning in gevolge de Monumentenwet 1988. Naast genoemde besluiten kan bodemverontreiniging spelen bij herstel of herbouw van fundering.

Opgemerkt wordt dat de versterkingsopgave betrekking heeft op alle bouwwerken in het gaswinningsgebied. Dus niet alleen woningen, maar ook bedrijfsgebouwen, openbare gebouwen, scholen, infrastructurele bouwwerken als wegen, dijken, kanalen, buisleidingen en zandwinningen en mogelijk andere. Voor de uiteenlopende categorieën van bouwwerken zijn verschillende wettelijke regelingen van toepassing. Daar waar specifieke vragen zijn gesteld of knelpunten naar voren zijn gebracht over andere gebouwen dan woningen, zijn deze meegenomen in voorliggende verkenning.

Het bestaande instrumentarium wordt door de regionale experts als toereikend beoordeeld, alhoewel men in de uitvoeringspraktijk wel tegen knelpunten aanloopt. De knelpunten betreffen de toepassing van het instrumentarium, maar ook andere knelpunten zijn in het kader van de verkenning naar voren gebracht. Alhoewel deze laatste strikt genomen niet onder de scope van deze verkenning vallen, zijn deze knelpunten wel meegenomen in voorliggende rapportage. De knelpunten betreffen niet alleen het proces preventief versterken van gebouwen, maar ook het proces schadeherstel. In hoofdstuk 3 staat het volledige overzicht van de ingebrachte knelpunten.

## **2.3. Mogelijkheden tot versnelling**

Vanuit het bestaand juridisch instrumentarium is bezien in hoeverre versnelling mogelijk is met reeds bestaande wetgeving ofwel met aanpassingen op het niveau van algemene maatregel van bestuur (amvb) mogelijk zijn om versnelling te realiseren. Door EZ/WJZ zijn de volgende sporen benoemd:

- Versnelling door vermindering; of wel vergunning-vrij maken;
- Versnelling door andere procedures; zoals de toepassing van de coördinatieregeling uit de Wet ruimtelijke ordening en de toepassing van instrumenten uit de Crisis en herstelwet.

Voor een uitgebreide toelichting zie bijlage 2 en 4. Vanuit de departementen BZK, OCW en IenM wordt de volgende kanttekening geplaatst bij het vergunning vrij maken; is dit wenselijk gezien risico's op gebied van welstand en veiligheid? Goede uitvoeringsplannen blijven altijd noodzakelijk, door de

departementen BZK, OCW en IenM wordt dan ook afgevraagd of er daadwerkelijk tijdswinst gerealiseerd kan worden indien geen vergunning meer vereist is. Desalniettemin staan departementen BZK, IenM en OCW er voor open dit spoor verder uit te werken, uitgezonderd voor monumenten. Voor monumenten geldt dat vergunningsplicht te allen tijde uitgangspunt blijft. Verder geeft IenM het volgende ter overweging mee: een uniforme aanpak voor de activiteiten op het gebied van preventief versterken in het aardbevingsgebied, evt. vastgelegd in een beleidsregel, biedt mogelijk meer voordelen en waarborgen voor het aardbevingsgebied dan aanpassing van wet- en regelgeving.

De versnellingsporen zijn vervolgens voorgelegd aan de regionale experts. In algemene zin wordt opgemerkt dat versnelling met name gerealiseerd kan worden door afspraken te maken aan de 'voorkant' van het proces. Door een complete vergunningaanvraag, kan immers het proces van vergunningverlening sneller worden doorlopen. Hiertoe zijn provincie Groningen en gemeenten eerder dit jaar het project uniform uitvoeringskader gestart.

Regionale experts zien op dit moment (nog) geen direct profijt in het volgen van andere procedures zoals de toepassing van de coördinatieregeling uit de Wet ruimtelijke ordening en de toepassing van instrumenten uit de Crisis en Herstel wet om tot versnelling te komen. Er wordt geen behoefte uitgesproken aan een specifieke wet voor herstel van schade en/of preventief versterken. Het is voor de regionale experts onduidelijk wat dit alles aan voordelen zou kunnen bieden ten opzichte van het bestaande instrumentarium. Wel is de volgende suggestie door de provincie Groningen gedaan: overweeg om via een algemeen wettelijke voorziening te bereiken dat voor het aardbevingsgebied maatwerk kan worden geleverd.

Regionale experts zien voordelen in een uniforme aanpak, wel willen gemeenten de mogelijkheid behouden om eigen keuzes te maken. Daar waar (juridisch/financieel etc.) ingewikkelde kwesties spelen, is behoefte aan een vangnet. De NCG moet dan als vangnet fungeren om tot een oplossing te komen, als dus een aantal van de regionale experts. De volgende taken ziet men ook bij de NCG belegd: prioritering, doorzettingsmacht, kaderstelling en regie.

Verder komt uit de gesprekken met de regionale experts naar voren dat het mogelijk zinvol is om het spoor vergunning-vrij maken nader uit te werken. Waarbij wel door regionale experts wordt opgemerkt dat een welstandtoets bij aanpassingen die het straatbeeld beïnvloeden in veel gevallen een wenselijk uitgangspunt blijft.

Hiernaast is gevraagd of de regionale experts andere mogelijkheden tot versnelling zagen door aanpassing van wet en regelgeving. Hier zijn de volgende suggesties gedaan:

- Het toestaan om voor bepaalde categorieën de reguliere in plaats van de uitgebreide procedure te volgen voor de aanvraag van de omgevingsvergunning;
- De aanpassing van de kruimellijst (Bijlage 2, artikel 4 Besluit omgevingsrecht); zodat toegestaan wordt dat in meer categorieën van het bestemmingsplan mag worden afgeweken.

Ook zijn de volgende concrete wensen naar voren gebracht ten aanzien van wet- en regelgeving:

- Besluit omgevingsrecht
  - o Artikel 2, onder 18 van bijlage II uitbreiden met "het meten van de beweging van de bodem"
  - o Uitbreiding van categorieën van bouwwerken die vergunningvrij kunnen worden gemaakt, zoals schoorstenen.
- Woningwet
  - o Opnemen van een grondslag om eigenaren én de NAM te dwingen herstelplannen op te stellen voor bouwvallige woningen.

## 2.4 Verplicht meewerken preventief versterken

De departementen EZ, OCW, BZK en IenM zien mogelijkheden om bewoners te verplichten om mee te werken aan het preventief versterken (zie bijlagen 2 en 4 voor nadere juridische onderbouwing). Alhoewel het beleidsmatig sterk de voorkeur heeft om uit te gaan van vrijwilligheid van bewoners.

De regionale experts geven aan dat bij acute veiligheidsrisico's er voldoende instrumentarium beschikbaar is. Is er geen acuut risico dan staat de vrijwilligheid van bewoners voorop voor de experts. Gemeenten 'verleiden' bewoners zoveel mogelijk om mee te werken. Als dit onverhoopt niet lukt wordt aangegeven dat dat gemeenten vanuit het oogpunt van publieke opinie niet de gebeten hond wil zijn. De regionale experts zien op dit punt graag kaderstelling vanuit de NCG. Zie ook 2.6.

## 2.5 Vragen overige wet- en regelgeving

De volgende vraag is door Provincie Groningen gesteld op het gebied van overige wet- en regelgeving.

- Is er iets geregeld in de Wet op het primair onderwijs over de bevoegdheid van Gedeputeerde Staten bij het herbestemmen van scholen?

Alhoewel er op dit moment geen praktijksituatie bekend is waar sprake is van een belemmering op dit punt, is door EZ juristen na gegaan wat in op dit punt in de Wet primair onderwijs staat beschreven. De voorlopige conclusie van WJZ/EZ is dat er in de Wet op het primair onderwijs geen sprake is van een toestemming van Gedeputeerde Staten voor het herbestemmen van scholen. Indien dit vraagstuk nog actueel is bij de Provincie Groningen wordt voorgesteld het vraagstuk neer te leggen bij het ministerie van OCW.

Hiernaast is de vraag gesteld of het CVW valt onder aanbestedingsplicht. Dit is niet het geval, aangezien het een private partij betreft. Wel kunnen de interne inkoop regels van de NAM van toepassing zijn.

## 2.6 Knelpunten bestuursrechtelijk instrumentarium

Het bestuursrechtelijk instrumentarium bezien is er één concreet knelpunt benoemd door de regionale experts. Dit betreft het verplicht stellen van preventief versterken van woningen. Alhoewel er juridisch mogelijkheden zijn om eigenaren te verplichten om mee te werken, zetten gemeenten dit instrumentarium liever niet in. Verkenner adviseert de NCG om een beleidslijn op te stellen voor het aardbevingsgebied over het al dan niet verplichten van bewoners/eigenaren tot preventief versterken.

<b>1</b>	<b>Verplichten preventief versterken</b>
Achtergrond	Kan je bewoners verplichten tot preventief versterken? Gemeente gaat uit van vrijwilligheid en kiest voor verleiden van bewoners. Wat als dit niet lukt? Gemeente wil uit het oogpunt van de publieke opinie niet de gebeten hond zijn.
Suggestie(s) regionale experts	NCG bedenkt systeem NPR bestaande bouw als kaderstelling Wet- en regelgeving nader onderzoeken v.w.b. dwang.
Reactie WJZ/EZ	Vanuit het bestaand juridisch instrumentarium zijn er mogelijkheden om bewoners/eigenaren te verplichten om mee te werken.
Voorstel	Het voorstel is om een beleidslijn op te stellen voor het aardbevingsgebied over het al dan niet verplichten van bewoners/eigenaren tot preventief versterken. Actie; trekker benoemen om dit uit te werken.



### 3. Overige knelpunten

Ook andersoortige knelpunten zijn door de regionale experts naar voren gebracht. Alhoewel deze knelpunten strikt genomen niet onder de scope van de verkenning vallen, dit omdat ze geen betrekking hebben op het door EZ/WJZ geïnventariseerde bestuursrechtelijk instrumentarium (zie Hoofdstuk 2 eerste alinea's) zijn deze wel meegenomen in de verkenningsresultaten. De knelpunten zijn gesorteerd naar de processen schadeherstel en/of preventief versterken en overige processen. Daar waar suggesties zijn gedaan door de regionale experts om het knelpunt op te lossen zijn deze ook genoteerd. De knelpunten zijn voorgelegd aan EZ/WJZ, daar waar zij opmerkingen hebben geplaatst staan deze weergegeven. Per knelpunt wordt een voorstel gedaan voor vervolgacties.

#### Knelpunten Proces schadeherstel

<b>1</b>	<b>Definitie schade</b>
Achtergrond	Alleen zichtbare schade wordt door NAM gezien als aardbevingsschade; dit terwijl in de praktijk ook schade kan zijn aan fundering.
Suggestie regionale expert	Definitie verruimen en wettelijk regelen, conform schade mijnbouw (alle schade moet worden vergoed, ook de niet zichtbare)
Reactie EZ/WJZ	Artikel 6:177 van het Burgerlijk Wetboek regelt dat de exploitant van een mijnbouwwerk aansprakelijk is voor schade die ontstaat door bodembeweging als gevolg van die exploitatie. Alle schade die het gevolg is van aardbevingen door gaswinning moet dus door NAM worden vergoed. Het is daarbij niet relevant of de schade zichtbaar of onzichtbaar is, maar de benadeelde moet wel kunnen aantonen dat er schade is en hoe hoog de schade is en dat die het gevolg is van aardbevingen door gaswinning. Aanpassing van de wet is dus onnodig.
Voorstel	Er zijn echter meerdere gevallen bekend waar onvrede is over de afhandeling van schade aan fundering; geadviseerd wordt om fundering schade expliciet mee te nemen in het traject complexe gevallen. Actie: Loopt mee in het huidige NAM/EZ/NCG traject. Dient opgepakt te worden door nog te benoemen kwartiermaker/projectleider Schade.

<b>2</b>	<b>Onvoldoende zicht op schadeherstel woningen (regie op schadeherstel)</b>
Achtergrond	Op dit moment controleert het CVW in twee gevallen het oplevermoment. Zowel in natura (onder regie van het CVW), als ook na betaling van de zelfgekozen aannemer. Hierdoor kunnen we de kwaliteit van de oplevering controleren. In het geval het CVW een financiële compensatie verstrekt is er geen oplevermoment. Vooral dit 3 <sup>e</sup> geval zorgt voor problemen; we weten niet of en hoe het herstel heeft plaatsgevonden
Suggestie regionale expert	Een verplichte keten/oplossing voor schadeherstel doorlopen (totale regie). Het laten vallen van de financiële compensatie en verplichten tot herstel is de meest drastische, hiervan zijn de (on)mogelijkheden onbekend.
Reactie EZ/WJZ	De suggestie om te verplichten tot herstel is juridisch complex. Financiële compensatie voor schade is juridisch de leidraad en kan via de rechter worden afgedwongen.
Voorstel	Meenemen in traject nieuwe afspraken NAM. Actie: Loopt mee in het huidige NAM/EZ/NCG traject. Dient opgepakt te worden door nog te benoemen kwartiermaker/projectleider Schade.

<b>3</b>	<b>Geen reactie op voorstel schadeafhandeling</b>
Achtergrond	Een groot aantal bewoners reageert niet op het voorstel tot schade afhandeling; dit stagneert de processen.
Suggestie regionale expert	Bewoner verplichten tot reactie (termijn 6 weken); dit opnemen in wet- en regelgeving.
Reactie EZ/WJZ	Dit is juridisch complex, omdat ook als de termijn verstrijkt zonder melding, de schade nog wel bestaat en een vervalttermijn in strijd is met ons wettelijk stelsel.
Voorstel	Actie: resultaten van onderzoek CVW afwachten waarin bekeken wordt waarom bewoners niet reageren. Vervolgens actiepunten definiëren. Dient opgepakt te worden door nog te benoemen kwartiermaker/projectleider Schade

<b>4</b>	<b>Hoge drempel om te procederen</b>
Achtergrond	Hoge drempel voor burgers om te procederen tegen de NAM. Als je het uiteindelijk niet eens bent met het schade-aanbod van de NAM, kan je als individu naar de rechter stappen. Voor veel mensen is dit een te kostbare zaak. De gang naar de rechter is ook "schade".
Suggestie regionale expert	Collectieve rechtsbijstand organiseren voor gedupeerden Meer uren contra expertise Onafhankelijke geschillenregeling
Reactie EZ/WJZ	Onafhankelijke en laagdrempelige geschilbeslechting organiseren, waarbij ook de gang naar de rechter blijft openstaan.
Voorstel	Wordt meegenomen in afspraken nam. Dient opgepakt te worden door nog te benoemen kwartiermaker/projectleider Schade.

<b>5</b>	<b>Bewijslast</b>
Achtergrond	<p>We kennen een aantal dossiers waarin er schade is en de NAM zich daaruit terugtrekt, onder meer vanwege de slappe bodem, zwakke funderingen, bouwkundige gebreken en achterstallig onderhoud. In deze dossiers is sprake van een impasse, omdat de NAM geen aansprakelijkheid erkent en de woningeigenaar zich niet verantwoordelijk voelt om de schade, die in zijn ogen door de NAM is veroorzaakt, te herstellen. Bovendien zijn de eigenaren niet allemaal financieel bij machte om de gebreken zelf op te lossen.</p> <p>Deze gevallen zouden kunnen worden voorgelegd aan de rechtbank vanuit de risico-aansprakelijkheid die de NAM heeft voor 'aardbevingsschade'. Dat vraagt van woningeigenaren een enorme investering, die in de regel niet door de eigenaren zal kunnen worden opgehoest. Ook zou je kunnen denken aan een arbitragemodel. Dat is mogelijk laagdrempeliger en je hebt er geen advocaat voor nodig. Overigens heeft de rechtbank Noord-Nederland op eigen initiatief reeds een 'aardbevingskamer' ingesteld.</p> <p>Het blijft echter draaien om de bewijslastdiscussie. Waar de NAM vooral een technisch causaal verband aangetoond wil zien is het causaal verband in het privaatrecht (dus ook als het gaat om de toepassing van de risico-aansprakelijkheid van de NAM) van een andere orde. Daar gaat het om de vraag of aannemelijk is dat de schade door de aardbevingen c.q. gaswinning is veroorzaakt. Het wachten is op uitspraken van civiele rechters.</p> <p>Onlangs heeft de Tweede Kamer bij de behandeling van de nieuwe Mijnbouwwet de omkering van de bewijslast bij amendement opgenomen. Uit de geluiden die daarover van de zijde van de NAM zijn genoteerd ('omkering is geen oplossing') mag worden afgeleid dat het bewijslastprobleem blijft bestaan. De bedragen die er mee zijn gemoed zijn interessant genoeg.</p>
Suggestie regionale expert	Arbitragemodel Wachten op uitspraken civiele rechters
Reactie EZ/WJZ	Eind van dit jaar komt naar verwachting duidelijkheid of de Tweede Kamer kiest voor omkering van bewijslast en dat wettelijk verankerd wil zien.
Voorstel	Meenemen in de trajecten nieuwe afspraken NAM en complexe gevallen. Dient opgepakt te worden door nog te benoemen kwartiermaker/projectleider Schade.

<b>6</b>	<b>Uitwisseling gegevens NAM</b>
Achtergrond	Gemeenten hebben momenteel nog niet echt een goed idee van de omvang van de bevingsschade en de ernst en concentratie daarvan. Dit heeft er mee te maken dat de gedupeerden zich vaak niet bij de gemeenten melden maar wel bij het CVW. Er is bij de gemeenten een grote behoefte aan deze informatie en dat zal bij de NCG straks niet anders zijn. Dat moet geregeld worden, om de gemeente in staat te stellen haar toezichttaken naar behoren uit te kunnen voeren. De NAM stelt zich echter op een formeel Wbp-standpunt: er wordt alleen gedeeld na toestemming van de betrokkene, dan wel indien er sprake is van een acuut gevaar.
Suggestie regionale expert	NAM verplichten informatie te delen; Er is voldoende grondslag in de Wbp om de persoonsgegevens te delen met de gemeente/Overheidsdienst, namelijk in artikel 8 onder e van de Wbp, waar het gaat om "gegevensverwerking die noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak". Je kunt dan denken aan de handhaving van de zorgplichten uit de Woningwet, bestemmingsplannen en de Monumentenwet.
Reactie EZ/WZ	De wbp verplichtingen rusten op de NAM. Het heeft de voorkeur dat in lijn met de Wbp toestemming van de burger wordt gevraagd voor het verstrekken van persoonsgegevens. Indien toestemming wordt geweigerd zal per individueel verzoek beoordeeld moeten worden of NAM de persoonsgegevens met een beroep op de genoemde uitzondering op de Wbp kan verstrekken.
Voorstel	NCG dient te omschrijven voor welke doeleinden welke (persoons)gegevens noodzakelijk zijn voor

	de uitoefening van de publieke taak. Op basis hiervan afspraken maken over de inwinning van persoonsgegevens, met NAM en overige partijen.
<b>7</b>	<b>Dubbelrol NAM</b>
Achtergrond	Veroorzaker schade bepaalt de schade. De NAM is opdrachtgever van het CVW.
Suggestie regionale expert	Schade proces bij onafhankelijke partij beleggen (Nationaal Coördinator).
Reactie EZ/WJZ	Voor het bepalen van de schade is door het CVW een objectieve procedure ingericht met inzet met inzet van schade-expertise waartoe ook de bewoner toegang heeft (2 <sup>e</sup> expert). De Tcbb kan bovendien ingeschakeld worden en de bewoner kan altijd naar de rechter. Hieraan zal nog worden toegevoegd een laagdrempelige en onafhankelijke geschillenbeslechter.
Voorstel	Wordt meegenomen in afspraken nam. Dient opgepakt te worden door nog te benoemen kwartiermaker/projectleider Schade
<b>8</b>	<b>Kwaliteit / kosten contra-expertise</b>
Achtergrond	Bewoners mogen zelf de partij bepalen die de contra-expertise uitvoert. Veel ondernemers richten zich op deze 'groeiende' markt vanuit commercieel oogpunt.
Suggestie regionale expert	Een onafhankelijke partij inschakelen die oordeel geeft over de kwaliteit van de ondernemer die contra-expertise uitvoert
Voorstel	De onafhankelijke borging wordt meegenomen in het traject NAM. Dient opgepakt te worden door nog te benoemen kwartiermaker/projectleider Schade Het oneigenlijk gebruik van de schade regeling is een andere kwestie die apart geadresseerd dient te worden.
<b>9</b>	<b>Financiering nieuw huis</b>
Achtergrond	Soms is herbouwen veel goedkoper dan schade herstellen en wil de NAM daar met gedupeerden afspraken over maken. In de praktijk blijkt dit lastig, omdat NAM van de gedupeerden een eigen bijdrage verwacht, vanwege de vermeende hogere WOZ-waarde na herbouw en het niet meer hebben van achterstallig onderhoud. Hier zou het principe van woonhuisverzekeringen moeten gelden, dat de volledige herbouwwaarde wordt vergoed.
Suggestie regionale expert	Verplichting voor NAM om alle herbouwkosten te vergoeden
Voorstel	Wordt meegenomen de trajecten woningmarktmaatregelen, de garantie/koop regeling en de opzet van het woonbedrijf. Er bestaat echter op dit moment geen helder en communiceerbaar afwegingskader.
<b>10</b>	<b>(Schade door) bodemdaling</b>
Achtergrond	Inzichten op het gebied van bodemdaling stellen dat bodemdaling geen schade aan huizen kan veroorzaken. Inzichten zijn oud en behoeven een update. Uitgangspunt moet zijn dat alle gaswinningschade wordt vergoed (dus niet alleen aardbevingschade).
Suggestie regionale expert	Nieuw onderzoek naar effecten van bodemdaling door gaswinning in relatie tot aardbevingen.
Voorstel	Actie: overdragen aan EZ/cluster mijnbouw en de commissie bodemdaling.
<b>11</b>	<b>BTW problematiek</b>
Achtergrond	Op 1 juli gaat de BTW op arbeid weer omhoog naar 21% (nu nog 6%). In langlopende schadeprocessen betekent dit dat NAM voor de schadevergoeding uitgaat van 6 %, terwijl de gedupeerde met een rekening van 21% BTW wordt geconfronteerd. Het lijkt erop dat de NAM deze hogere BTW in deze gevallen niet wil vergoeden.
Suggestie regionale expert	Opties: NAM verplichten herberekening van de te vergoeden schadebedragen te maken op basis van hogere Btw-tarief. Voor het aardbevingsgebied de BTW op 6% houden voor zover betrekking hebbend op de aardbevingsproblematiek
Voorstel	Geen actie noodzakelijk want het CVW hanteert de lijn dat gedupeerden geen hinder ondervinden. Indien herstel werkzaamheden na 1 juli 2015 worden uitgevoerd, zullen de meerkosten, doordat na 1 juli sprake is van 21% arbeidskosten en 21% materiaalkosten, volledig worden vergoed door Centrum Veilig Wonen.

<b>12</b>	<b>Verzekering/hypotheken</b>
Achtergrond	Er spelen diverse knelpunten met betrekking tot verzekeringen en hypotheek. Op het moment dat een woning wordt gesloopt, is het onderpand van de hypotheek bijvoorbeeld verdwenen. Ook woningen die 'onder water' staan kunnen een probleem vormen, nl. als een aflossing eerst geëist wordt.
Suggestie regionale expert	Door gemeente wordt opgemerkt dat het CVW reeds deskundigen ingeschakeld ten aanzien van dit vraagstuk. Instructie opstellen voor banken.
Voorstel	Dient meegenomen te worden in de trajecten woningmarktmaatregelen, de garantie/koop regeling en de opzet van het woonbedrijf

<b>13</b>	<b>Schrijvende / complexe gevallen</b>
Achtergrond	Complexe gevallen kenmerken zich door de opstapeling van factoren die de situatie complex maken; mogelijke negatieve impact van de gaswinning (1. bodemdaling en 2. aardbevingen), 3. sociaal maatschappelijke problemen, gebrekkig onderhoud. De roep voor 1 loket is hoog – integratie van de 3 factoren.
Suggestie regionale expert	Inrichten brede regierol voor schrijvende/complexe gevallen; Tevens is het wenselijk om hiervoor de gang naar de rechtbank ook mogelijk te maken – inrichten kamer in de rechtbank.
Voorstel	Actie: Loopt mee in het huidige NAM/EZ/NCG traject. Dient opgepakt te worden door nog te benoemen kwartiermaker/projectleider Schade.

#### Processen schadeherstel en preventief versterken

<b>14</b>	<b>Geen zicht op werkzaamheden aan monumenten</b>
Achtergrond	Schadeherstel / preventief versterken van rijksmonumenten gebeurt in veel gevallen zonder vergunning. Dit ondanks wettelijke verplichting. Daarnaast bestaat het beeld dat het vergunningstraject lang is en vertragend gaat werken terwijl gemeenten aangeven dat dit niet zo is. NAM/CVW wisselt geen gegevens uit. Dit is een fundamenteel probleem waar op dit moment weinig aandacht voor is.
Suggestie regionale expert	Melding van NAM/CVW en eigenaar naar gemeenten. Daarnaast gemeenten wijzen op de VTH taken op het gebied van de Monumentenwet.
Voorstel	Actie: Dient opgepakt te worden door het aanspreekpunt monumenten.

<b>15</b>	<b>Verplichtingen Flora en Faunawet</b>
Achtergrond	In de praktijk belemmeren de verplichtingen uit de Flora en Faunawet. Dit speelt zowel bij acute veiligheidsrisico's als bij het preventief versterken. Welke regelgeving prevaleert? Voorbeelden: - boerschuren en kerktorens met vleermuizen en uilen - woningen met zwaluwnesten - Zeldzame varen naast bouwvallige schuren, ter hoogte van de kapotte dakgoot waar net dat vochtige en beschutte ecoklimaat voor de varen is ontstaan
Suggestie regionale expert	Onderzoeken in welke gevallen opschorting mogelijk is.
Voorstel	Actie: NCG Directie Den Haag verzoekt Programmadirectie juridisch instrumentarium en gebiedsinrichting en/of Directie Natuur en Biodiversiteit van het ministerie van EZ om een beleidsmatige uitspraak.

<b>16</b>	<b>Fiscaal/juridisch schenkingen</b>
Achtergrond	Derden bouwen nieuwe woning, in fiscaal opzicht schenkt de NAM de woning vervolgens eigenaar moet belasting over de schenking betalen. Niet wenselijk.
Suggestie regionale expert	Afspraken maken met Belastingdienst hoe hier mee om te gaan. Indien dat niet lukt, belastingaanslag vergoeden.
Voorstel	Over dit onderwerp is op 22 april jl. ook een motie door de Tweede Kamer aangenomen:

	<p>De Kamer, gehoord de beraadslaging, constaterende dat mijnbouwondernemingen schade door bodembeweging als gevolg van hun activiteiten moeten vergoeden; constaterende dat door schadeherstel en versterken van bouwwerken mogelijk de waarde van een bouwwerk kan stijgen en er dan sprake kan zijn van een schenking; constaterende dat de Belastingdienst belasting over schenkingen int; verzoekt de regering, te onderzoeken of het nodig is om belastingregels voor schenkingen zo aan te passen dat zij geen rem op schadevergoeding en -preventie bij mijnbouwactiviteiten zetten, en gaat over tot de orde van de dag.</p> <p>In het kader van de motie heeft afstemming plaatsgevonden met het ministerie van Financiën. Hieruit volgt vooralsnog de lijn dat bij alle acties die vanuit wettelijke verplichtingen plaatsvinden dit probleem zich niet voor zou moeten doen, ook als een niet private partij vanuit deze wettelijke plicht handelt. Daar waar het efficiënter is om alternatieve oplossingen aan gedupeerden te bieden, veronderstelt men dat we deze activiteiten redelijkerwijs onder de wettelijke plicht zouden kunnen zien. We veronderstellen dat een bepaalde marge (van compensatie) redelijk is.</p> <p>Om te kunnen beoordelen of het noodzakelijk is om afspraken te maken met de Belastingdienst over zo'n 'marge' heeft Financiën verzocht om concrete praktijksituaties waar dit zich heeft voorgedaan. Zowel bij Financiën als bij de NCG zijn momenteel geen concrete casussen bekend waar dit probleem zich heeft voorgedaan. Derhalve de NAM formeel verzoeken om na te gaan of deze situatie zich in de praktijk heeft voorgedaan.</p> <p>Vervolgens moet NCG beleidsmatige standpunt innemen over een redelijke marge (van compensatie), waarna we deze lijn inhoudelijk afstemmen met Financiën. Na overeenstemming over de lijn, kan Financiën vervolgens afspraken met de Belastingdienst maken.</p> <p>Actie: aparte opdracht van maken op problematiek te inventariseren en op te lossen.</p>
--	--

#### Proces preventief versterken

<b>17</b>	<b>Aanpassen bestemmingsplan en planschade</b>
Achtergrond	Gemeente staat aan de lat om bestemmingsplan aan te passen, maar heeft hiertoe onvoldoende middelen. Kunnen planschade claims zich voordoen en hoe gaan we daar mee om?
Suggestie regionale expert	Coördinatie/ondersteuning door NCG Afstemming tussen gemeenten
Voorstel	NCG voert regie over de aanpassing van bestemmingsplannen in het aardbevingsgebied, waarbij expliciet gemaakt wordt wat deze rol omvat en welke kosten hier voorzien worden. Deze kosten dienen binnen het meerjarenprogramma/jaarplan geraamd te worden. (waarschijnlijk is er te weinig detail beschikbaar om deze nu al inzichtelijk te maken)

<b>18</b>	<b>Complex geval eigenaar is spoorloos</b>
Achtergrond	In een praktijksituatie is eigenaar spoorloos, over half jaar staan de sloopwerkzaamheden gepland voor het woonblok. Op dit moment voldoet de woning. Zodra normstelling er is kan worden gehandeld, wie draait op voor meerkosten.
Suggestie regionale expert	Onderzoeken van mogelijkheden eigenaar te ontheffen van bevoegdheden / eigendom NPR bestaande bouw afwachten Escalatie van complexe gevallen naar NCG Financiering complexe gevallen door NCG
Voorstel	NCG stelt protocol op dat binnen de aanpak preventief versterken dient te vallen.

<b>19</b>	<b>Hoog risico bouwelementen</b>
Achtergrond	De NPR is op dit moment alleen gericht op constructieve normen en nog niet op bouwkundige voorschriften (men zou hier al wel mee bezig zijn). Voor zover wij weten gaat dit echter nog niet over elementen aan gebouwen (hoog risico bouwelementen). Het kan dan gaan om schoorstenen, elementen op meestal monumentale gebouwen (vb hoofdjes op hoeken van gevel) en kopgeveltjes. Risico bij dit soort elementen is dat ze bij een beving naar beneden komen. Er zijn veel elementen die aan de openbare weg kant zitten dus als deze vallen komen ze in de openbare ruimte terecht. Als hiervoor geen normen worden opgenomen in het bouwbesluit kan de gemeente geen maatregelen afdwingen.
Suggestie regionale	Normen opnemen in het bouwbesluit voor hoog risico bouwelementen.

expert	
Voorstel	Actie: NCG Den Haag legt dit punt voor aan ministerie van BZK.

<b>20</b>	<b>Heldere rolverdeling – preventief versterken</b>
Achtergrond	Bewoner moet helderheid hebben over rolverdeling gemeente-CVW-NCG
Suggestie regionale expert	Rolverdeling uitwerken en over communiceren <i>Gemeente- akkoord bewoner</i> <i>NCG-prioritering/doorzettingsmacht</i> <i>CVW- uitvoeren</i>
Voorstel	Meenemen in communicatietraject rondom MJP.

<b>21</b>	<b>Problematiek omwonenden</b>
Achtergrond	Er doen zich in de praktijk situaties voor waar omwonenden veel nadeel hebben van de maatregelen (directe omgeving veranderd in bouwterrein). Hoe kunnen we oplossingen bieden ter compensatie. Ook hier speelt publieke opinie. Dit is o.m. bij te koop staande woningen een urgent probleem.
Suggestie regionale expert	Opkoop van woningen en gebruiken ervan als wisselwoning Woning meenemen in zelfde batch.
Voorstel	Opnemen in jaarprogramma NCG; meenemen in de trajecten gebiedsgerichte coördinatie en woonbedrijf.

<b>22</b>	<b>Functionaliteit woning</b>
Achtergrond	Uitgangspunt voor bewoner is gelijke functionaliteit; wat als bewoner - op eigen kosten - meer wil?
Suggestie regionale expert	Beperkte toegang tot garantiefonds mogelijk maken (zoals het fonds voor achterstallig onderhoud dat nog door NCG wordt ontwikkeld). Sommige aanpassingen zijn noodzakelijk: bv levensloopbestendig, gezinssituatie.
Voorstel	Meenemen in traject nieuwe afspraken NAM

<b>23</b>	<b>Realisatie wisselwoningen</b>
Achtergrond	Tijdelijke woningen dienen volwaardig te zijn; met behoud van sociale omgeving. De komende tijd dan ook behoefte aan "permanente wisselwoningen. D.m.v. uitruil met bv. corporaties kunnen deze later weer worden verkocht.
Suggestie regionale expert	O.m. wordt gedacht om het huidige aanbod van koop en huur woningen hiervoor te benutten; Opkoop van woningen die al geruime tijd te koop staan heeft bijkomend voordeel dat er beweging komt in de woningmarkt. NAM koopt echter niet. Hoe kunnen we dit mogelijk maken? Andere mogelijkheid is bouw van woningen door corporaties. Zij missen echter ook financieringsmogelijkheden.
Voorstel	Meenemen in traject woningbedrijf

<b>24</b>	<b>Bewoner zit in schuldsanering</b>
Achtergrond	Indien bewoner in schuldsanering is dit in de praktijk een lastige situatie. Er moet ook geschakeld worden met bewindvoerder. Die kan preventief versterken als verrijking zien. Hoe om te gaan met meerkosten? Hoe om te gaan met restschuld hypotheek?
Suggestie regionale expert	Bewindvoerders in vroegtijdig stadium betrekken en informeren. Afspraken maken over evt. noodzakelijke meerkosten.
Voorstel	Meenemen in de trajecten complexe gevallen en fonds achterstallig onderhoud.

#### Overige processen

<b>25</b>	<b>Onvoldoende protocollen sloop / herbouw</b>
Achtergrond	Er zijn onvoldoende protocollen over sloop en herbouw, dit leidt tot lastige situaties met o.m. banken en fiscus.
Suggestie regionale expert	Protocollen opstellen
Voorstel	Learning by doing. Een aantal gevallen uitwerken en met deze in de hand ervaring opdoen. Actie:

	Protocol opstellen voor sloop/nieuwbouw.
<b>26</b>	<b>Bewoners wachten af</b>
Achtergrond	Veel zaken zijn nog onduidelijk, hierdoor wachten bewoners af.
Suggestie regionale expert	Helderheid scheppen over 1) rolverdeling 2) compensatie maatregelen
Voorstel	Meenemen in communicatietraject rondom MJP.
<b>27</b>	<b>Gebrek aan normering voor (chemische) industrie</b>
Achtergrond	Bedrijven/industrie kunnen veiligheid niet borgen. Risico dat bedrijven niet willen vestigen in Groningen of provincie gaan verlaten.
Suggestie regionale expert	normstelling voor aardbevingsbestendigheid van industriële installaties normstelling voor aardbevingsbestendigheid voor opslag van gevaarlijke stoffen
Voorstel	Achtergrond/huidige stand van zaken: Er bestaat geen Nederlandse norm voor aardbevingsbestendigheid van industriële installaties. Installaties zijn niet specifiek ontworpen en gebouwd om aardbevingen te weerstaan. Dat hoeft echter niet te betekenen dat de installaties daar onvoldoende tegen bestand zijn. Bedrijven op het Chemiepark Delfzijl hebben nooit hinder of schade ondervonden van aardschokken. Sinds anderhalf jaar is er een werkgroep onder leiding van Samenwerkende Bedrijven Eemsdelta (SBE) met inbreng van EZ, NAM, Deltares, TNO en leden van SBE (o.a. Akzo). Voorheen zaten ook gemeente Delfzijl en veiligheidsregio in de werkgroep maar die hebben zich teruggetrokken omdat ze de zoektocht naar een methode en toepassing daarvan niet konden combineren met de taakopvatting om onmiddellijk formeel in te grijpen zelfs met onvolledige informatie. De werkgroep heeft een methode en aanpak ontwikkeld om aardbevingsbestendigheid van kritische installaties te beoordelen, met name gericht op zwaardere bevingen die op langere termijn zouden kunnen plaatsvinden. Ontwikkeling van de methodiek en aanpassing aan praktijkervaringen wordt gefinancierd door EZ, evenals de toetsing van de opzet en het resultaat van de feitelijke onderzoeken bij de bedrijven. De NAM betaalt de onderzoeken.  Actie: er dient een aparte projectleider chemische industrie aangewezen te worden
<b>28</b>	<b>Financiering project uniform uitvoeringskader</b>
Achtergrond	De hoeveelheid vergunningen die in het kader van de aardbevings schade en het preventief versterken door gemeenten moet worden afgegeven geeft enorme werklust. Om het proces zo efficiënt mogelijk in te richten zijn gemeente samen met provincie het project uniform uitvoeringskader gestart.
Suggestie regionale expert	EZ financiert het project
Voorstel	Dient meegenomen te worden in de discussie over betaling van gemeente en provincieambtenaren.
<b>29</b>	<b>Fiscaal/juridisch (duur vrijstelling Box 1)</b>
Achtergrond	Huizen zijn onverkoopbaar. Indien een nieuw huis is aangekocht en oude huis onverhoopt niet verkocht wordt, is landelijk drie jaar een fiscale vrijstelling van kracht.
Suggestie regionale expert	In aardbevingsgebied vrijstelling in Box 1 behouden na 3 jaar.
Voorstel	Meenemen in de trajecten woningmarktmaatregelen en woonbedrijf

## 4. Conclusies en aanbevelingen

### 4.1 Conclusies

#### Inventarisatie

1. De inventarisatie van wet- en regelgeving ten aanzien van het preventief versterken van gebouwen is in principe volledig.
2. Aanvullend zijn de volgende besluiten genoemd die mogelijk een rol kunnen spelen: activiteitenbesluit Milieubeheer en archeologische monumentenvergunning in gevolge de Monumentenwet 1988. Naast genoemde besluiten kan bodemverontreiniging spelen bij herstel of herbouw van fundering.
3. De versterkingsopgave betrekking heeft op alle bouwwerken in het gaswinningsgebied. Dus niet alleen woningen, maar ook bedrijfsgebouwen, openbare gebouwen, scholen, infrastructurele bouwwerken als wegen, dijken, kanalen, buisleidingen en zandwinningen en mogelijk andere. Voor de uiteenlopende categorieën van bouwwerken zijn verschillende wettelijke regelingen van toepassing.

#### Effectiviteit

4. Het bestaand bestuursrechtelijk instrumentarium is in principe toereikend voor het preventief versterken van woningen in Groningen; ook in geval van acute veiligheidsrisico's.
5. Regionale experts zien op dit moment geen direct profijt in het volgen van andere procedures, zoals de toepassing van de coördinatie-regeling uit de Wet ruimtelijke ordening en de toepassing van instrumenten uit de Crisis en Herstel wet, om tot versnelling van procedures te komen. Ook wordt geen behoefte uitgesproken voor een specifieke wet voor herstel van schade en/of preventief versterken.
6. Het verplichten tot meewerken aan preventief versterken is in principe juridisch mogelijk; gemeenten zetten dit instrumentarium echter liever niet in.

#### Witte vlekken / hiaten

7. Hoewel het bestaand juridisch instrumentarium voldoende mogelijkheden biedt, loopt men in de toepassing van het instrumentarium er tegen aan om bewoners te verplichten om preventief te versterken;
8. Ook andersoortige knelpunten werken vertragend in de processen schadeherstel en preventief versterken.
9. Ingebrachte knelpunten vragen met name oplossingen in de vorm van protocollen, kaderstelling en normering.

### 4.2 Aanbevelingen

#### Instrumentarium

1. Inhoudelijk voortouw voor de uitwerking van genoemde sporen voor aanpassing van wet en regelgeving te beleggen bij NCG/Directie Groningen. Genoemde sporen door de regionale experts zijn 1) vergunning vrij maken; 2) het toestaan om voor bepaalde categorieën de volgen van de reguliere procedure voor vergunningverlening in plaats van de uitgebreide procedure te volgen voor de aanvraag van de omgevingsvergunning; 3) aanpassing van de kruimellijst.
2. Aansluitend bij NCG/Directie Den Haag de coördinatie van het interdepartementale traject beleggen, te weten de beleidsmatige afstemming en de realisatie van de gewenste aanpassingen van de wet en regelgeving.



3. Nadere beleidsmatige afweging door NCG van de aangedragen wensen ten aanzien van bestaande wet- en regelgeving, te weten:
  - a. Besluit omgevingsrecht
    - i. Artikel 2, onder 18 van bijlage II uitbreiden met "het meten van de beweging van de bodem"
    - ii. Uitbreiding van categorieën van bouwwerken die vergunningsvrij kunnen worden gemaakt, zoals schoorstenen.
  - b. Woningwet
    - i. Opnemen van een grondslag om eigenaren én de NAM te dwingen herstelplannen op te stellen voor bouwvallige woningen.

Ingebrachte knelpunten bestuursrechtelijk instrumentarium

4. NCG stelt een beleidslijn op voor het aardbevingsgebied over het al dan niet verplichten van bewoners/eigenaren tot preventief versterken.

Ingebrachte overige knelpunten

5. Nadere prioritering en afweging van de voorstellen voor vervolgacties door stafoverleg.

**Bijlage 1)    Overzicht betrokken partijen en personen**Departementen

EZ

BZK

I&amp;M

OCW

(10)(2e)

Regionale experts

Gemeente Loppersum

Gemeente Groningen

Provincie Groningen

Werkorganisatie DEAL

Omgevingsdienst Groningen

Dialogotafel

CVW

(10)(2e)

## **Bijlage 2) Voorlopige inventarisatie versterking gebouwen in verband met gaswinning Groningen**

*Versie 11-6-2015*

### **1. Wat is er aan de hand?**

Door de bodembeweging als gevolg van de gaswinning in Groningen hebben veel woningen in die regio schade opgelopen. Het is belangrijk dat snel en efficiënt de bouwkundige maatregelen worden getroffen om die schade te herstellen. Daarnaast is het de bedoeling om de komende tijd woningen preventief te gaan versterken. Ook hiervoor moeten snel en efficiënt bouwkundige maatregelen getroffen kunnen worden. In deze notitie wordt bezien welke mogelijkheden hiertoe op basis van de geldende wetgeving bestaan en of nieuwe (nood)wetgeving toegevoegde waarde zou kunnen hebben. De notitie is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 wordt in beeld gebracht welke vergunningen in de regel nodig kunnen zijn om de maatregelen te treffen. In paragraaf 3 worden de mogelijkheden die de geldende wettelijke kaders bieden uiteen gezet. In paragraaf 4 wordt bezien welke bevoegdheden de overheid heeft ten aanzien van een bewoner die geen toestemming wil geven om de maatregelen te treffen. In paragraaf 5 wordt bekeken of noodwetgeving in deze situatie wenselijk is. In paragraaf 6 wordt een samenvattende conclusie gegeven.

### **2. Welke besluiten zijn nodig om bouwkundige maatregelen te kunnen treffen ?**

In deze paragraaf wordt in beeld gebracht welke vergunningen of andere besluiten in de regel nodig zullen zijn om de bouwkundige maatregelen te kunnen treffen. Daarbij wordt kort aandacht besteed aan bevoegd gezag, voorbereidingsprocedure en rechtsgang.

#### *2.1. Omgevingsvergunning*

Bij bouwkundige maatregelen aan bouwwerken kan op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) een *omgevingsvergunning* vereist zijn voor de volgende activiteiten:

- Bouwen (artikel 2.1, lid 1, onder a, Wabo, voorheen bouwvergunning genoemd). Deze vergunning zal vrijwel altijd nodig zijn in geval van constructieve bouwkundige maatregelen;
- Het slopen, verwijderen, verplaatsen of wijzigen van een monument, als sprake is van een beschermd monument (artikel 2.1, lid 1, onder f, Wabo);
- Het slopen van een bouwwerk als dat in een beschermd stads- of dorpsgezicht is gelegen (artikel 2.1, lid 1, onder h, Wabo);
- Een aantal genoemde activiteiten als krachtens provinciale of gemeentelijke verordeningen een vergunningseis is gesteld (artikel 2.2, lid 1, Wabo).

Een omgevingsvergunning "milieu" (artikel 2.1, lid 1, sub e, Wabo) zal in de regel niet vereist zijn bij bouwkundige maatregelen als hier aan de orde. Dit zou hooguit aan de orde kunnen zijn indien deze maatregelen een wijziging van een inrichting zouden behelzen waarvoor een vergunningplicht geldt. Omdat wordt verwacht dat dit niet vaak het geval zal zijn wordt deze complicatie buiten beschouwing gelaten.

Uitgangspunt is dat bovengenoemde activiteiten in één omgevingsvergunning worden vergund. De Wabo is zo bezien op zichzelf een vorm van stroomlijning van procedures. De aanvrager kan er wel voor kiezen de activiteiten apart aan te vragen, tenzij er sprake is van onlosmakelijke samenhang (artikel 2.7 Wabo). Hiervan is bijvoorbeeld sprake bij verbouwing van een monument.

Er kan ook voor worden gekozen om één omgevingsvergunning aan te vragen voor maatregelen die worden getroffen bij meerdere woningen. Dit heeft echter een grotere groep belanghebbenden bij het besluit tot gevolg.

Niet voor alle activiteiten zal een omgevingsvergunning benodigd zijn, op grond van artikel 2.1, lid 3, Wabo kan in het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor) worden bepaald dat in bepaalde gevallen geen omgevingsvergunning is vereist. Op grond van artikel 2.3 van het Bor is voor bouwen geen omgevingsvergunning vereist voor de in artikel 3 jo artikel 5 van bijlage II genoemde activiteiten en voor bouwen en "afwijkend gebruik" voor de in artikel 2 jo. artikel 5 en artikel 8 van bijlage II genoemde activiteiten. Ingevolge artikel 2 van bijlage II is een vergunning niet vereist bij gewoon onderhoud, "voor zover detaillering, profilering en vormgeving" van de woning niet veranderen. Verder kunnen in beginsel zonder een vergunning wijzigingen aan een woning worden aangebracht, voor zover de draagconstructie van de woning niet verandert (artikel 3, achtste lid, onderdeel a, bijlage II). Op grond van artikel 2.5a van het Bor is een vergunning voor het slopen, verstoren, verplaatsen of wijzigen van een beschermd monument in beginsel niet verplicht bij gewoon onderhoud of een in pandige verandering van een "onderdeel van een monument dat uit het oogpunt van monumentenzorg geen waarde heeft" op grond van artikel 3a van bijlage II. Ingevolge artikel 2.6 Bor is voor het slopen van een bouwwerk dat is gesitueerd in een beschermd stads- of dorpsgezicht geen omgevingsvergunning vereist indien op grond van artikel 2.3 Bor ook geen omgevingsvergunning voor bouwen noodzakelijk is of het gaat om seizoensgebonden bouwwerken.

#### *2.1.1. Aanvrager*

Een omgevingsvergunning kan uitsluitend op aanvraag worden verleend. Uitgangspunt daarbij is dat omgevingsvergunning wordt aangevraagd door degene die de activiteiten wil en kan uitvoeren. Dit zal in de regel de eigenaar van het bouwwerk zijn. Echter het is geen vereiste dat de aanvrager ook de eigenaar is; voldoende is dat de aanvrager belanghebbende is bij de aanvraag (artikel 1:3 van de algemene wet bestuursrecht, hierna: Awb). Deze eis wordt ruim uitgelegd; pas als 'aannemelijk is dat het bouwplan nimmer kan worden verwezenlijkt' wordt de aanvrager niet als belanghebbende aangemerkt. Dit kan een uitkomst bieden bij weigerachtigheid van een burger een aanvraag in te dienen, maar heeft niet tot gevolg dat verlening van de omgevingsvergunning de werkzaamheden daadwerkelijk uitgevoerd kunnen worden indien de eigenaar van de woning hiertoe geen mogelijkheid biedt (zie over een bewoner die niet mee wil werken paragraaf 4). In gemeentelijke verordeningen kan verder bijvoorbeeld zijn bepaald wie bevoegd is om een aanvraag in te dienen voor een omgevingsvergunning.<sup>1</sup> Een praktische complicatie kan zijn dat alleen de eigenaar over de benodigde informatie voor het aanvragen van een omgevingsvergunning beschikt.

#### *2.1.2. Bevoegd gezag*

Op een aanvraag om een omgevingsvergunning wordt beslist door de burgemeester en wethouders van de gemeente waarin het project wordt uitgevoerd ingevolge artikel 2.4, lid 1, Wabo. Artikel 2.4, lid 3, van de Wabo bepaalt echter dat bij algemene maatregel van bestuur kan worden geregeld dat de Minister op een aanvraag beslist indien het gaat om projecten van nationaal belang. De Minister kan voorts indien dat is geboden in het algemeen belang bepalen dat niet de burgemeester en wethouders maar hij een beslissing neemt op de aanvraag om een omgevingsvergunning ten aanzien van een bij zijn besluit aangewezen project op grond van artikel 2.4, vierde lid, Wabo.

#### *2.1.3. Voorbereidingsprocedure*

Een omgevingsvergunning voor bovengenoemde activiteiten wordt in beginsel voorbereid met de reguliere voorbereidingsprocedure (artikel 3.7, lid 1, Wabo). Dit betekent dat op de aanvraag binnen acht weken wordt beslist; deze termijn kan eenmaal met ten hoogste zes weken worden verlengd (artikel 3.9, leden 1 en 2, Wabo). Indien niet tijdig op de aanvraag wordt beslist, wordt de vergunning door ommekomst van deze termijn van rechtswege verleend. Ingevolge artikel 3.10, lid 1, van de Wabo is de uitgebreide voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb) bij een omgevingsvergunning voor het verrichten van werkzaamheden aan een monument in beginsel van toepassing indien op grond van artikel 2.26, derde lid, Wabo een adviseur is aangewezen. Indien afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is wordt op grond van artikel 3:12 Awb een kennisgeving gedaan en worden gedurende zes

<sup>1</sup> Zie voor het vellen van houtopstanden bijvoorbeeld de APV van de gemeente Groningen.

weken de relevante stukken ter inzage gelegd en kunnen belanghebbenden een zienswijze indienen (artikel 3.11 Awb jo. artikel 3:16 Awb). Het besluit wordt ingevolge artikel 3:18 Awb uiterlijk zes maanden na ontvangst van de aanvraag genomen, maar deze termijn kan onder bepaalde omstandigheden nog worden verlengd.

#### *2.1.4. Rechtsgang*

Tegen een omgevingsvergunning die is voorbereid met de reguliere voorbereidingsprocedure kan bezwaar worden gemaakt door belanghebbenden; vervolgens kan beroep worden ingesteld bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Bezwaar of beroep heeft in beginsel geen schorsende werking.

#### *2.2. Bestemmingsplan*

Het gaat om bouwkundige maatregelen aan bestaande gebouwen. Er wordt daarom vanuit gegaan dat deze gebouwen in de geldende bestemmingsplannen positief zijn bestemd en dat de versterking kan worden gerealiseerd binnen de kaders van deze plannen. Echter, mocht het niet mogelijk zijn de bouwkundige maatregelen binnen de geldende bestemmingsplannen te treffen dan zal het nodig zijn hetzij de bestemmingsplannen aan te passen, hetzij een omgevingsvergunning "afwijkend gebruik" te verlenen (artikel 2.1, lid 1, onder c, van de Wabo). Het is overigens mogelijk dat een bestemmingsplan zelf flexibiliteitsinstrumenten bevat, zoals een "binnenplanse" ontheffingsmogelijkheid (artikel 3.6, lid 1, onder c, van de Wet ruimtelijke ordening, hierna: Wro) dan wel wijzigings- of uitwerkingsbevoegdheid (artikel 3.6, lid 1, onder a en b, van de Wro). Verder is er de mogelijkheid om de benodigde omgevingsvergunningen te vervangen door één projectuitvoeringsbesluit. In artikel 2.12 van de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw) wordt bepaald dat voor zover het projectuitvoeringsbesluit niet in overeenstemming is met het bestemmingsplan, het projectuitvoeringsbesluit geldt als een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3, van de Wabo van het bestemmingsplan wordt afgeweken (zie verder paragraaf 3.2.2).

##### *2.2.1. Bevoegd gezag*

Een bestemmingsplan wordt vastgesteld door de raad van de gemeente waarin het gebied ligt waarop het plan betrekking heeft (artikel 3.1 van de Wro). Een omgevingsvergunning "afwijkend gebruik" wordt verleend door burgemeester en wethouders met een verklaring van geen bezwaar van de gemeenteraad (artikel 6.5, lid 1, van het Bor). De gemeenteraad kan voor bepaalde afwijkingen op voorhand deze verklaring van geen bezwaar afgeven.

##### *2.2.2. Voorbereidingsprocedure*

Afdeling 3.4 van de Awb is van toepassing op de wijziging van een bestemmingsplan (artikel 3.8 van de Wro). Dit betekent dat belanghebbenden zes weken de mogelijkheid krijgen een zienswijze in te dienen (artikel 3:15 in samenhang met artikel 3.16 van de Awb). De gemeenteraad beslist binnen 12 weken na ommekomst van deze termijn omtrent de vaststelling van het bestemmingsplan (artikel 3.8, lid 1, onder e, van de Wro). Dit is overigens een termijn van orde. Een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan treedt in beginsel in werking met ingang van de dag na die waarop de beroepstermijn afloopt (artikel 3.8, lid 5, van de Wro). Ook een omgevingsvergunning "afwijkend gebruik" wordt voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb (artikel 3.10, lid 1, onder a, van de Wabo). Deze procedure kan in bepaalde gevallen geheel of gedeeltelijk buiten toepassing worden verklaard (artikel 3.10, lid 2, van de Wabo). Een bestemmingsplan dan wel een omgevingsvergunning "afwijkend gebruik" treedt in werking na afloop van de beroepstermijn (artikel 3.8, lid 5, van de Wro resp. 6.1, lid 2, onder b, van de Wabo).

##### *2.2.3. Rechtsgang*

Tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan staat rechtstreeks beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS, zie bijlage 2, hoofdstuk 2, artikel 2, van de Awb). Tegen een omgevingsvergunning "afwijkend gebruik" staat beroep open bij de

rechtbank en hoger beroep bij de ABRvS. Indien tijdens de beroepstermijn een verzoek om een voorlopige voorziening wordt gedaan, heeft het beroep schorsende werking totdat op dat verzoek wordt beslist (artikel 8.4 van de Wro; artikel 6.1, lid 3, van de Wabo).

### *2.3. Overige verplichtingen*

Uiterlijk vier weken voor de aanvang van de sloopwerkzaamheden moet in bepaalde gevallen een sloopmelding bij het bevoegd gezag zijn gedaan op grond van artikel 1.26 van het Bouwbesluit 2012. Ook kan een asbestinventarisatierapport benodigd zijn ingevolge het Asbestverwijderingsbesluit 2005.

## **3. Welke mogelijkheden bieden de geldende wettelijke kaders voor versnelling?**

In deze paragraaf brengen we beknopt in beeld welke mogelijkheden de geldende wettelijke kaders bieden voor een snelle en efficiënte besluitvorming.

### *3.1. Woningwet*

De Woningwet en de daarop gebaseerde regelgeving geven een kader voor eisen waaraan woningen onder andere vanuit veiligheidsoogpunt moeten voldoen.

#### *3.1.1. Gevaar voor de gezondheid of veiligheid (artikel 1a)*

Op grond van artikel 1a van de Woningwet is het niet toegestaan een situatie te laten ontstaan of voortduren waarin een bouwwerk een gevaar vormt voor de gezondheid of veiligheid.

#### *3.1.2. Eisen aan bestaande bouw (artikel 1b)*

In artikel 1b, lid 2, van de Woningwet is bepaald dat het verboden is een bestaand bouwwerk in een staat te brengen, te laten of te houden die in strijd is met voorschriften gesteld bij of krachtens 2, lid 1, onder b, lid 2, onder a, en lid 4, van die wet. Dit betreft met name de voorschriften uit het Bouwbesluit, die mede betrekking hebben op de veiligheid. Indien het bouwwerk niet aan deze eisen voldoet, kan de eigenaar door middel van bestuurlijke handhaving (bestuursdwang of last onder dwangsom) worden aangeschreven maatregelen te treffen om aan de eisen van het Bouwbesluit te voldoen. Overigens bevat het Bouwbesluit op dit moment nog geen *specifieke* normen over aardbevingsbestendigheid van bouwwerken; wel is een wijziging - mede ter implementatie van Europese normen op dit vlak - in voorbereiding.

#### *3.1.3. Nieuwbouweisen aan bestaande bouw (artikel 13)*

In artikel 13 Woningwet is bepaald dat een eigenaar van een bestaand bouwwerk kan worden verplicht zodanige voorziening te treffen dat de staat van het bouwwerk komt te liggen boven het niveau van het bestaande bouwwerk met als "maximum" de eisen voor nieuwbouw als, voor zover hier relevant, het bevoegd gezag dit *noodzakelijk* acht. Deze bevoegdheid zou met name een rol kunnen gaan spelen als in het Bouwbesluit specifieke normen worden opgenomen voor de aardbevingsbestendigheid van bouwwerken. Een aanschrijving is vatbaar voor bezwaar en (hoger) beroep.

#### *3.1.4. In beheer nemen (artikel 13b)*

Een woning kan op grond van artikel 13b Woningwet in beheer genomen worden indien sprake is (a) van een overtreding van artikel 1a of artikel 1b [Woningwet] die naar het oordeel van het bevoegd gezag gepaard gaat met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of de veiligheid [en] een opgelegde dwangsom niet heeft geleid tot het ongedaan maken of beëindigen van die overtreding, of (b) het gebouw is gesloten op grond van artikel 17 Woningwet. Dit lijkt vooral geschikt in geval van verhuurders die hun panden niet willen onderhouden (zie de Memorie van Toelichting). In het geval een woning in beheer is genomen door het bevoegd gezag of bijvoorbeeld een woningcorporatie kan men alle bevoegdheden uitoefenen van een eigenaar, met uitzondering van vervreemden en bezwaren. Gedurende het beheer is het de eigenaar verboden deze handelingen te verrichten. Na het in beheer nemen van een woning kunnen dus de benodigde werkzaamheden

worden verricht. In het vierde lid is specifiek bepaald dat het bevoegd gezag kan besluiten dat degene aan wie het beheer wordt/is gegeven noodzakelijke voorzieningen of aanpassingen om 'weer op redelijke wijze tot bewoning of gebruik te kunnen dienen' binnen een bepaalde termijn worden uitgevoerd.

#### *3.1.5. Risico's veiligheid, gezondheid of leefbaarheid (artikel 17)*

In geval van overtreding van de normen bij of krachtens hoofdstukken I, II en III van de Woningwet met betrekking tot, voor zover hier relevant, de staat van een gebouw gepaard gaat met risico's voor de veiligheid of gezondheid of een bedreiging van de leefbaarheid en klaarblijkelijk gevaar bestaat voor herhaling van de overtreding kan het gebouw worden gesloten. Tegen sluiting staat bezwaar en (hoger) beroep open.

#### *3.1.6. Buitengewone omstandigheden (artikel 101 e.v.)*

Hoofdstuk VII van de Woningwet bevat een regeling voor buitengewone omstandigheden. Deze regeling heeft betrekking op (dreigende) schaarste aan arbeidskracht, geldmiddelen of materialen; in dit geval kunnen regels worden gesteld die afwijken van de reguliere bouwregels. Deze regeling lijkt hier niet relevant.

### *3.2. Wet ruimtelijke ordening*

De Wro en de daarop gebaseerde regelgeving heeft betrekking op een goede ruimtelijke ordening.

#### *3.2.1. Modernisering of vervanging gebouwen (artikel 3.5)*

In artikel 3.5 van de Wro is geregeld dat in een bestemmingsplan gebieden kunnen worden aangewezen waarbinnen de daar aanwezige gebouwen dienen te worden gemoderniseerd of vervangen door gelijksoortige bebouwing van gelijke of nagenoeg gelijke bouwmassa. Indien deze modernisering of vervanging niet plaatsvindt wordt het gebruik van de gebouwen gezien als een afwijking van het bestemmingsplan. De bevoegdheid heeft van oorsprong betrekking op stads- en dorpsvernieuwing. In dit geval zou verdedigd kunnen worden dat versteviging van de bouwwerken een modernisering inhoudt en in het bestemmingsplan de gebieden wordt aangewezen waar gebouwen dienen te worden gemoderniseerd; wanneer deze werkzaamheden niet plaatsvinden worden de gebouwen in die gebieden afwijkend van het bestemmingsplan gebruikt. Dit opent de weg naar middelen om die modernisering te realiseren, zoals onteigening of de vestiging van een voorkeursrecht.

#### *3.2.2. Ruimtelijke coördinatieregelingen*

Afdeling 3.6 van de Wro bevat ruimtelijke coördinatieregelingen die kunnen worden toegepast ten behoeve van verwezenlijking van een onderdeel van ruimtelijk beleid op gemeentelijk (par. 3.6.1), provinciaal (par. 3.6.2) en rijksniveau (par. 3.6.3). De coördinatieregelingen bestaan uit twee "modules": (a) de ruimtelijke module (vaststelling van bestemmings- of inpassingsplan voor de ruimtelijke inpassing van het project) en (b) de uitvoeringsmodule (gecoördineerde voorbereiding en bekendmaking van de benodigde uitvoeringsbesluiten).

*(a) Voordelen*

Toepassing van de coördinatiereregelingen heeft de volgende voordelen met het oog op een efficiënte besluitvorming:

- Een gecoördineerde besluitvorming over het gehele project volgens eenzelfde procedure (afdeling 3.4 van de Awb). (Ontwerp-)besluiten worden gezamenlijk ter inzage gelegd en hiervan wordt gezamenlijk kennisgegeven (artikel 3.31, lid 2, onder a en b, en artikel 3.32 van de Wro);
- Het coördinerend bestuursorgaan kan van andere bestuursorganen medewerking die voor het welslagen van de coördinatie nodig is verzoeken (gemeente: artikel 3.30, lid 2, van de Wro) c.q. vorderen (provincie en Rijk: artikel 3.33, lid 2, c.q. artikel 3.35, lid 2, van de Wro);
- Het coördinerend bestuursorgaan bepaalt het tijdstip voor het toezenden van de ontwerpbesluiten dan wel nemen van de definitieve besluiten (artikel 3.31, lid 2, onder c en g, van de Wro);
- Rijk en provincie beschikken over een interventiebevoegdheid d.w.z. de bevoegdheid een vervangend besluit te nemen als het wettelijke bevoegde orgaan het besluit niet, niet tijdig of niet overeenkomstig de aanvraag neemt (artikel 3.34 en artikel 3.36 van de Wro);
- Tegen alle besluiten staat rechtstreeks beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (bijlage 2, hoofdstuk 2, artikel 2, van de Awb). Voor de mogelijkheid van beroep worden de besluiten als één besluit aangemerkt (artikel 8.3 van de Wro).
- De Belemmeringenwet Privaatrecht (artikel 3.36a van de Wro) is van toepassing en er geldt een versnelde onteigeningsprocedure (artikel 3.36b van de Wro).
- Bij toepassing van de gemeentelijke coördinatiereregeling zijn ook de burgemeester en wethouders bevoegd om bij het bevoegd bestuursorgaan een aanvraag in te dienen om een besluit te nemen (artikel 3:31, tweede lid, van de Wro).

*(b) Nadeel*

In beginsel is voor omgevingsvergunningen voor bouwen de reguliere voorbereidingsprocedure die is opgenomen in paragraaf 3.2 van de Wabo van kracht. Door toepassing van de coördinatiereregeling is afdeling 3.4 van de Awb van toepassing en dit leidt mogelijk tot een verlenging van de voorbereidingsprocedure.

*(c) Toegang*

De toegang tot een gemeentelijke of een provinciale coördinatiereregeling kan door middel van een besluit van de gemeenteraad (artikel 3.30 van de Wro) of provinciale staten (artikel 3.33 van Wro). De toegang tot de rijkscoördinatiereregeling kan worden verkregen door middel van een formele wet dan wel een apart besluit van de betrokken minister, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, en met (stilzwijgende) instemming van de Tweede en Eerste Kamer (artikel 3.35, leden 1 en 6, van de Wro).

*(d) Flexibiliteit*

De coördinatiereregelingen kennen ook flexibiliteit. Ten eerste kan, afhankelijk van wat nodig is, beide modules of één van beide modules worden toegepast (dus als alleen een omgevingsvergunning "bouwen" nodig is, wordt alleen de uitvoeringsmodule toegepast en niet de ruimtelijke module). Ten tweede is binnen de uitvoeringsmodule fasering mogelijk, de zogenaamde "mandjes": besluiten die beter op een later moment kunnen worden genomen worden dan naar een volgende fase ("mandje") doorgeschoven. Dit maakt het bijvoorbeeld mogelijk de omgevingsvergunningen "bouwen" voor een dorp of wijk in een apart "mandje" onder te brengen. Ten derde kunnen uitvoeringsbesluiten buiten de coördinatiereregeling worden gehouden als daarmee geen versnelling zou worden bereikt. Hierbij kan gedacht worden aan onomstreden vergunningen die snel en zonder "zware" procedure verleend kunnen worden.



### *(e) Bestuurspraktijk*

De rijkscoördinatieregeling is sinds 2009 wettelijk van toepassing op de "grote" energieprojecten. Binnen EZ zijn dus de ervaring en de organisatorische voorzieningen voorhanden om een dergelijke procedure goed te doorlopen. De coördinatieregeling wordt voorts ook door de provincies regelmatig toegepast. Kortom: er is een bestuurspraktijk waarop kan worden teruggevallen.

### *3.3. Crisis- en herstelwet*

De Chw geeft regels voor een versnelde uitvoering van ruimtelijke en infrastructurele projecten om bij te dragen aan bestrijding van de economische crisis. De Chw biedt sinds 1 april jl. de mogelijkheid om (los van voorgenoemd projectuitvoeringsbesluit) voor elk besluit dat verband houdt met "maatregelen voor het vergroten van de veiligheid en het preventief versterken van bouwwerken, waardevermeerderende maatregelen en maatregelen voor het verduurzamen van bouwwerken, en de aanleg, uitbreiding of wijziging van kabels, leidingen en pijpleidingen" de versnelde procedures uit hoofdstuk 1 van de Chw toe te passen.

#### *3.3.1 Algemeen*

De Chw bevat een aantal voorzieningen die de besluitvorming over de projecten waarop deze wet van toepassing is vereenvoudigen. Deze projecten worden genoemd in de bijlagen bij de wet (artikel 1.1); bij algemene maatregel van bestuur kunnen deze bijlagen worden uitgebreid met nieuwe (categorieën) projecten (artikel 1.2). Het gaat om de volgende voorzieningen:

- Een "verlichte" zorgvuldigheidsnorm van de onderzoeken die aan het besluit ten grondslag liggen (artikel 1.3);
- Decentrale bestuursorganen kunnen geen beroep instellen tegen besluiten van een centraal bestuursorgaan (artikel 1.4);
- Geen mogelijkheid tot indiening pro form beroepschriften en/of aanvulling beroepsgronden (artikel 1.6 en 1.6a);
- Bestuursrechter beslist binnen 6 maanden na afloop van de beroepstermijn op ingestelde beroepen (artikel 1.7);
- Na vernietiging kan worden teruggevallen op bestaand onderzoek, tenzij dit onderzoek onjuist is gebleken (artikel 1.10);
- Bij bepaalde projecten (bijlage 2) gelden enkele vereenvoudigingen in de m.e.r.-procedure (artikel 1.11).

#### *3.3.2. Versnelde uitvoering van bouwprojecten*

In hoofdstuk 2, afdeling 6, van de Chw is een mogelijkheid gecreëerd tot versnelde uitvoering van de bouw. Deze afdeling is van toepassing bij de bouw van ten minste 12 en ten hoogste 2000 nieuwe woningen (artikel 2.9, lid 1, onder a). In artikel 2.9, lid 1, onder b, Chw is verder bepaald dat deze afdeling bij algemene maatregel van bestuur van toepassing kan worden verklaard op uitvoering van andere categorieën projecten van maatschappelijke betekenis. Verdedigbaar is dat de versteviging van de woningen in dit geval aan te merken is als een project van maatschappelijke betekenis, waarop deze afdeling uit de Chw van toepassing zou kunnen worden verklaard. In artikel 2.9, lid 3, van de Chw wordt toepassing van deze afdeling in enkele situaties uitgesloten, waarvan hier op het eerste gezicht de belangrijkste is het nodig zijn van een natuurbeschermingsvergunning. In artikel 2.10, lid 1, in samenhang met artikel 2.10a, van de Chw is bepaald dat de gemeenteraad of provinciale staten op verzoek of ambtshalve ten aanzien van een project als bedoeld in artikel 2.9, lid 1, een *projectuitvoeringsbesluit* vaststelt, waarin wordt bepaald dat deze afdeling van de Chw van toepassing is op het project. Het voordeel van een projectuitvoeringsbesluit is dat op de ontwikkeling en verwezenlijking van het project waarvoor een projectuitvoeringsbesluit is vastgesteld de wettelijke voorschriften krachtens welke een vergunning, ontheffing, vrijstelling of enig ander besluit is vereist niet van toepassing zijn en dat het projectuitvoeringsbesluit strekt ter vervanging van deze besluiten (artikel 2.10, leden 2 en 3). Het projectuitvoeringsbesluit is daarmee een zeer integraal besluit.

Het projectuitvoeringsbesluit geeft procedurele versnelling, vanwege het integrale karakter ervan (het vervangt nagenoeg alle andere benodigde besluiten en is tevens planologische grondslag voor de bouw). De benodigde onderzoeken moeten in principe gewoon worden uitgevoerd. Voordeel van het projectuitvoeringsbesluit is wel dat artikel 1.11 van de Chw van toepassing is. Door middel van dit artikel wordt de procedure voor het milieueffectrapport enigszins vereenvoudigd. De tijdswinst die hiermee behaald kan worden is beperkt en de onderbouwing van het besluit wordt hierdoor niet sterker, waardoor het risico dat het besluit geen stand houdt in een rechterlijke procedure wordt vergroot.

Een projectuitvoeringsbesluit wordt voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb (de uniforme openbare voorbereidingsprocedure). Zienswijzen op het ontwerp van het besluit kunnen naar voren worden gebracht door een ieder. Tegen een projectuitvoeringsbesluit staat rechtstreeks beroep Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State open (bijlage 2, hoofdstuk 2, artikel 2, van de Awb). Het instellen van beroep heeft schorsende werking (artikel 2.14 van de Chw).

Het projectuitvoeringsbesluit lijkt vooral soelaas te bieden als voor de uitvoering van een project een groot aantal verschillende soorten vergunningen benodigd zijn. In dit geval gaat het veeleer om een groot aantal van dezelfde soort vergunningen (met name omgevingsvergunningen "bouwen"). Het is dan ook de vraag of het projectuitvoeringsbesluit hiervoor het meest geëigende instrument is. Een voordeel kan wel zijn dat in één besluit een groot aantal omgevingsvergunningen "bouwen" verleend kunnen worden.

#### **4. Wat te doen als een bewoner geen toestemming wil geven?**

Met het verlenen van vergunningen zijn de woningen nog niet verstedigd, daarvoor zijn - met gebruik van de vergunningen - feitelijke maatregelen aan de woningen nodig. Mogelijk is dat een eigenaar geen toestemming geeft om de maatregelen te treffen. De vraag rijst dan of de overheid middelen heeft om de maatregelen - desnoods tegen de wil van de eigenaar - door te zetten. Hieronder worden de wetten in kaart gebracht die een basis zouden kunnen geven voor een dergelijke eigendomsinbreuk. Uiteraard geldt voor al deze instrumenten dat deze moeten worden gezien als een ultimum redium.

##### *4.1. Woningwet*

Eerder in deze notitie (par. 3.1.3.) is beschreven dat een eigenaar op grond van artikel 13 Woningwet kan worden verplicht zodanige voorzieningen te treffen die ertoe leiden dat de staat van het bouwwerk komt te liggen boven het niveau van het bestaande bouwwerk met als "maximum" de eisen voor nieuwbouw als, voor zover hier relevant, het bevoegd gezag dit noodzakelijk acht. Indien hier geen gehoor aan wordt gegeven kan eventueel een last onder bestuursdwang volgen, waardoor er uiteindelijk van overheidswege versterkende maatregelen worden getroffen. In een acuut geval kan deze ook meteen worden opgelegd (artikel 15 van de Woningwet). In par. 3.1.3 is uiteengezet dat artikel 17 Woningwet de bevoegdheid geeft een woning te sluiten in geval overtreding van bouwnormen die gepaard gaan met risico's voor de leefbaarheid, gezondheid en veiligheid. Een sluitingsbevel kan bestuursrechtelijk worden gehandhaafd.

##### *4.2. Belemmeringenwet Privaatrecht*

Deze wet geeft een grondslag om inbreuk te maken op het eigendomsrecht ten behoeve van de aanleg van openbare werken. De rechthebbende op de zaak moet dan gedogen dat zijn eigendom wordt gebruikt voor de aanleg van het openbare werk. De wet is van toepassing als het werk in een andere wet als werk van algemeen nut is aangemerkt of als het openbaar belang het bij koninklijk besluit is erkend (artikel 1).

In par. 3.2.2 is vermeld dat de toegang tot de Belemmeringenwet Privaatrecht verzekerd is als een coördinatieregeling uit afdeling 3.6 van de Wro van toepassing zou worden verklaard op de verstediging van de woningen. De vraag of bij versterking van woningen sprake is van de aanleg of

instandhouding van een openbaar werk is dan niet meer relevant omdat toepasselijkheid van de Belemmeringenwet dan direct voortvloeit uit de toepasselijkheid van de coördinatieregeling. Al is hier nog geen ervaring mee en lijkt het instrument hier toch niet erg geschikt voor. In artikel 3, lid 1, van de Belemmeringenwet Privaatrecht is bepaald dat de bewoner (rechthebbende) kan worden verplicht te gedogen dat in het werk verandering wordt gebracht en dat het aldus veranderde werk in stand wordt gehouden. Op grond van artikel 12 van de Belemmeringenwet privaatrecht hebben personen die met de uitvoering van de werken zijn belast, voor zover dat redelijkerwijs nodig is voor de vervulling van hun taak, zonder toestemming van de bewoner toegang tot de woning.

Lastiger ligt het als de toegang tot de Belemmeringenwet Privaatrecht niet op een formele wet kan worden gebaseerd. In dat geval moet de omslachtige weg van erkenning van algemeen belang bij koninklijk besluit worden gevolgd. Dat koninklijk besluit is dan als zodanig vatbaar voor bezwaar en beroep. Het is dan nog niet eenvoudig het "openbare" karakter van de werken te motiveren omdat het primair gaat om maatregelen ten behoeve van particuliere woningen. Het openbare karakter zou gezocht moet worden in de "achterliggende" redenen voor versteviging van deze woningen, te weten continuering van de gaswinning uit het Groningenveld op maatschappelijk verantwoorde wijze. Deze redenering is overigens niet kansloos. Hier kan echter tegen in worden gebracht dat de gaswinning en de daarmee samenhangende werken niet worden uitgevoerd op de onroerende zaak van een eigenaar. Derhalve is het niet zeker dat een dergelijke procedure standhoudt.

#### *4.3. Onteigeningswet*

Een uiterste middel kan zijn om de eigenaar te onteigenen; een basis daarvoor kan worden gezocht in artikel 77, lid 1, Onteigeningswet. Onteigend kan, voor zover hier relevant, worden:

- Ten behoeve van de uitvoering of handhaving van een bestemmingsplan. Dit zal in dit geval naar verwachting weinig soelaas bieden omdat de bestaande woningen positief bestemd zullen zijn, maar mogelijk kan een combinatie worden gemaakt met artikel 3.5 Wro (aanwijzing in bestemmingsplan voor vervanging/modernisering). Zie par. 3.2.1;
- Ten behoeve van de uitvoering een bouwplan waarvoor een aanschrijving op grond van artikel 13 Woningwet of een besluit tot handhaving van artikel 1b van die wet onherroepelijk is geworden. Zie par. 3.1.2 en 3.1.3;
- Ten behoeve van de uitvoering van een besluit waarop een coördinatieregeling uit afdeling 3.6 Wro van toepassing is. Zie par. 3.2.2.

Onteigening is, zoals gezegd, een uiterste middel dat met grote terughoudendheid toegepast moet worden, zeker in een geval als hier aan de orde waarin het om een naar zijn aard tijdelijke maatregel betreft. Het instrument kan ongewenste neveneffecten hebben in die zin dat eigenaren woningen die op de markt lastig verkoopbaar zijn het op onteigening zullen laten aankopen in de hoop daarmee een hogere prijs te krijgen dan in het normaal economisch verkeer.

#### *4.4 Privaatrechtelijke rechtsmiddelen*

Bij de versterking van gebouwen zal de bewoner over het algemeen eigenaar of huurder zijn van een woning of huurder. De verwachting is dat dit in de praktijk een relevant onderscheid zal zijn. Een verhuurder is gebaat bij (kosteloze) versterking van de woning. Wanneer de huurder de versterking van de woning niet toestaat, kan de verhuurder mogelijk privaatrechtelijke rechtsmiddelen aanwenden om de versterking te bewerkstelligen. Een huurder moet zich bijvoorbeeld op grond van artikel 7:213 BW gedragen als een 'goed huurder'. Het valt te beargumenteren dat men zich niet als goed huurder opstelt wanneer geen mogelijkheid wordt geboden tot het uitvoeren van versterkingsmaatregelen aan de woning. Verder wordt in artikel 7:220 BW bepaald dat de huurder verplicht is om de gelegenheid te bieden om dringende werkzaamheden te verrichten aan de woning.

De situatie kan zich voordoen dat rijtjeswoningen moeten worden versterkt en dat een van de bewoners deze werkzaamheden niet wil toestaan. In dit geval bepaalt artikel 5:56 BW dat de eigenaar van een woning verplicht is om – na behoorlijke kennisgeving en tegen schadeloosstelling – te gedogen dat men tijdelijk gebruik maakt van zijn woning voor het verrichten van werkzaamheden aan een naburige woning. Hierop is slechts uitzondering mogelijk indien de eigenaar gewichtige redenen kan aanvoeren om dit niet of op een later moment toe te staan. Mocht de woning van de weigerachtige bewoner in zeer slechte staat zijn en instorting dreigen waardoor gevaar optreedt voor een naburig erf dan kan de eigenaar ingevolge artikel 5:55 BW vorderen dat maatregelen worden getroffen. Dit geeft echter nog geen bevoegdheden aan de overheid om op te treden.

In het geval van mandeligheid (gemeenschappelijk eigendom van een onroerende zaak) is men op grond van artikel 5:64 BW in beginsel verplicht de mede-eigenaar toegang te verschaffen tot de onroerende zaak. Hierbij kun je bijvoorbeeld denken aan een muur die op de erfafscheiding wordt geplaatst.

### **5. Is een wet specifiek voor schadeherstel en/of preventief versterken een oplossing?**

De geldende wetgeving biedt, zoals het uit het voorgaande blijkt, veel instrumenten om snel maatregelen te kunnen nemen in de ruimtelijke sfeer. Er is de laatste jaren veel wetgeving tot stand gekomen die is gericht op efficiëntere en slagvaardigere besluitvorming op dit terrein (bijvoorbeeld Wro, Wabo en Chw). Met verstandig gebruik van het instrumentarium dat deze wetgeving biedt, zijn efficiënte en slagvaardige maatregelen mogelijk, waarbij niet uit oog mag worden verloren dat het om ingrijpende maatregelen kan gaan, waarbij ook de zorgvuldigheid in acht moet worden genomen.

Het voordeel van een wet voor schadeherstel en/of preventief versterken zou kunnen zijn dat deze wet kan worden toegespitst op de specifieke situatie. Echter, dan moet wel duidelijk zijn wat het probleem is dat met deze wet opgelost moet worden. De wet zou er bijvoorbeeld in kunnen voorzien voor deze versterking een bouwvergunning afgegeven zou kunnen worden zonder aanvraag (een "ambtshalve" vergunning). Een dergelijke noodwet zou ook van generieke de wetgeving ( "Bouwbesluit") afwijkende specifieke bouwnormen kunnen geven. Verder kan een dergelijke wet van belang zijn als de toegang tot de Belemmeringenwet Privaatrecht onvoldoende verzekerd zou zijn. Een dergelijke wet zou specifiek kunnen regelen dat de eigenaren en gebruikers van de woningen moeten gedogen dat de bouwkundige maatregelen worden getroffen en zou kunnen voorzien in een regeling op basis waarvan eigenaar en bewoners daarvoor (tijdelijk) de woning moeten verlaten. Daarmee wordt ook het hierboven gesignaleerde nadeel van onteigening ondervangen.

Het is echter de vraag of een dergelijke wet van toegevoegde waarde is ten opzichte van het bestaande instrumentarium. Hierbij wordt aangetekend dat eerdere "projectgerichte" wetgeving, zoals de Wet vijfde baan Schiphol, is verwerkt in generieke wetgeving, zoals de coördinatieregelingen in de Wet ruimtelijke ordening. Deze wet bestond in hoofdlijnen uit integratie en stroomlijning van verschillende besluitvormingsprocedures. Een op de leest van deze wet geschoeide noodwet zal onder de actuele stand van de wetgeving weinig toegevoegde waarde meer hebben. Een andere wet die in dit verband vermeldenswaardig is, is de Vergunningwet Westerschelde (Stb. 1997, 258). Deze wet is vrij uniek in die zin dat vergunning bij formele wet werd verleend. De achtergrond was de uitvoering van een internationaal verdrag met België over het op diepte houden van de Westerschelde. Het voordeel van deze benadering was het integrale karakter van de "vergunning" en het niet beroepbaar zijn daarvan bij de bestuursrechter (een formele wet is geen besluit in de zin van de Awb). Echter, dat vergunning bij formele wet wordt verleend, betekent niet dat niet hoeft te worden voldaan aan Europese en internationale verplichtingen. Ook rechterlijke controle blijft bestaan, de burgerlijke rechter zal immers als restrechter een vordering ontvankelijk achten als geen andere met voldoende waarborgen omklede rechtsgang openstaat. De ernst van de situatie moet voldoende aanleiding geven tot zo'n zware inbreuk op het normale juridische stramen. Een wet heeft verder nog als nadelen dat:

- Een nieuwe wet ook bij een rechter nieuwe juridische vragen zal oproepen. Er is geen vaste jurisprudentie die houvast kan bieden. Dit draagt niet bij aan snelle geschilbeslechting en het zeker in de eerste procedures tot rechtsonzekerheid leiden.
- Een wet, hoe snel deze ook ambtelijk wordt voorbereid, toch het hele formele wetstraject moet doorlopen. Alleen bij grote overeenstemming over de inhoud én politiek draagvlak zal dit proces snel kunnen verlopen

## 6. Conclusie

- Binnen het huidige wettelijke kader zijn er verschillende mogelijkheden om de noodzakelijke procedure die vooraf gaat aan de versterking van de gebouwen snel en efficiënt te doorlopen.
- Op grond van artikel 1b, lid 2, van de Woningwet is het niet toegestaan om een bestaand gebouw in een staat te brengen, te laten of te houden die in strijd is met de voorschriften die in het Bouwbesluit zijn opgenomen. Indien in strijd met dit verbod wordt gehandeld kan de eigenaar van de woning door middel van bestuurlijke handhaving worden aangeschreven maatregelen te treffen om aan de eisen van het Bouwbesluit te voldoen. De eigenaar van een bestaand bouwwerk kan worden verplicht zodanige voorziening te treffen dat de staat van het bouwwerk komt te liggen boven het niveau van het bestaande bouwwerk met als "maximum" de eisen voor nieuwbouw. Deze laatste bevoegdheid is vooral interessant als in het Bouwbesluit wordt voorzien in specifieke voorschriften over de aardbevingsbestendigheid van gebouwen.
- Verder kunnen in een bestemmingsplan gebieden worden aangewezen waarbinnen de bestaande gebouwen dienen te worden gemoderniseerd of vervangen door gelijksoortige bebouwing van (nagenoeg) gelijke bouwmassa. Indien deze modernisering of vervanging niet plaatsvindt wordt het gebruik van de gebouwen gezien als afwijkend van het bestemmingsplan. In dit geval zou verdedigd kunnen worden dat versterking van de bouwwerken een modernisering inhoudt. Dit opent de weg naar middelen om die modernisering te realiseren, zoals onteigening of de vestiging van een gemeentelijk voorkeursrecht.
- Ook kan een coördinatie-regeling uit de Wet ruimtelijke ordening worden toegepast waarbij gecoördineerde besluitvorming plaatsvindt over het gehele project volgens eenzelfde procedure. De Belemmeringenwet Privaatrecht (artikel 3.36a van de Wro) is dan van toepassing en er geldt een versnelde onteigeningsprocedure (artikel 3.37a van de Wro).
- Tot slot biedt de Crisis- en Herstelwet een aantal voorzieningen dat de besluitvorming over de projecten waarop deze wet van toepassing is vereenvoudigen en kunnen op grond van deze wet in één besluit een groot aantal omgevingsvergunningen "bouwen" verleend worden.
- Indien de eigenaar geen toestemming wil verlenen om de maatregelen ter versterking van een gebouw te treffen en de overheid dit toch noodzakelijk acht, kan mogelijk inbreuk worden gemaakt op zijn eigendomsrecht. Daarvoor is een wettelijke basis nodig, die gevonden zou kunnen worden in:
  - ❖ Een woning kan verplicht wordt aangepast naar nieuwbouweisen op grond van artikel 13 van de Woningwet.
  - ❖ Een woning kan worden gesloten op grond van artikel 17 van de Woningwet in geval overtreding van bouwnormen die gepaard gaan met risico's voor de leefbaarheid, gezondheid en veiligheid en dit kan bestuursrechtelijk worden gehandhaafd.
  - ❖ De Belemmeringenwet Privaatrecht bevat onder meer een plicht voor de eigenaar om te gedogen dat zijn eigendom wordt gebruikt voor de aanleg van een openbaar werk.
  - ❖ Een uiterste middel dat met grote terughoudendheid toegepast moet worden is onteigening.
- Het is de vraag of een wet specifiek voor herstel van schade en/of preventief versterken noodzakelijk is gezien het bestaande instrumentarium. Voordeel is dat een specifieke regeling kan worden getroffen, maar er zijn ook nadelen, zoals een lang formeel wetgevingstraject en rechtsonzekerheid in mogelijke rechtszaken.

### **Bijlage 3) Overzicht instrumenten en toelichting**

Om meer inzichtelijk te maken welke juridische instrumenten kunnen worden aangewend bij de preventieve versterking van gebouwen in Groningen om de getroffen bezitters van gebouwen te helpen is door de directie Wetgeving en Juridische Zaken van Economische Zaken het bijgaande excel bestand opgesteld. Het schema is een concept dat kan worden aangevuld met input vanuit de regio. In het bestand is een onderverdeling gemaakt naar de Woningwet, Wet ruimtelijke ordening, de Crisis- en herstelwet en de privaatrechtelijke rechtsmiddelen. De relevante bepalingen met het bevoegd gezag, besluiten/procedure en termijnen zijn (gedeeltelijk) opgenomen. Eventuele voor- en nadelen van de genoemde bepalingen worden in het overzicht vermeld.

Onder A is het instrumentarium uit de Woningwet weergegeven. Het instrumentarium uit de Woningwet lijkt het meest geschikt indien de veiligheid in het geding is, maar de bewoner/eigenaar niet wil meewerken aan de preventieve versterking van zijn woning. Onder B wordt het instrumentarium dat is opgenomen in de Wet ruimtelijke ordening weergegeven. Hier worden de bepalingen die betrekking hebben op de ruimtelijke aspecten bij de preventieve versterking uiteengezet. Onder C zijn de relevante bepalingen uit de Crisis- en herstelwet opgenomen, die mogelijk kunnen leiden tot versnelling van de procedure. Tot slot zijn om een zo volledig mogelijk beeld te geven onder D een aantal privaatrechtelijke rechtsmiddelen opgenoemd. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen de situatie waarin het gaat om een eigenaar van een woning of een (ver)huurder.

Door middel van dit schema kan snel worden bekeken welke bepaling(en) in een bepaalde casus relevant is en kan worden toegepast.

Zie verder het excell document, als aparte bijlage opgeslagen.

## **Bijlage 4) Notitie Preventief versterken gebouwen in Groningen**

**Versie 28-5-2015**

### **1. Inleiding/Proces inventarisatie**

Door de directie Wetgeving en Juridische Zaken van het ministerie van Economische Zaken is geïnventariseerd welke juridische procedures mogelijk van belang zijn bij het preventief versterken van woningen in Groningen. Deze inventarisatie is gedeeld en besproken met OCW, BZK en IenM, hetgeen tot nadere aanscherping heeft geleid.

### **2. Mogelijk benodigde besluiten**

We zijn tot de voorlopige conclusie gekomen dat voor de preventieve versterking mogelijk de volgende uitvoeringsbesluiten benodigd zijn: omgevingsvergunning (m.b.t. bouwen, monumenten, slopen), ontheffing op grond van de Flora- en faunawet en de sloop/asbestmelding. Hierbij kan worden aangetekend dat het preventief versterken van gebouwen niet altijd vergunningsplichtig hoeft te zijn.

### **3. Versnelling door vermindering**

Om het proces van preventieve versterking van gebouwen te versnellen kan worden overwogen om bij algemene maatregel van bestuur (amvb) te bepalen dat voor het preventief versterken van gebouwen geen vergunning is vereist. Niet elke wet staat dit toe, dus sommige vergunningsverplichtingen zullen blijven bestaan. In elk geval kan bijvoorbeeld bij amvb worden bepaald dat het aardbeving bestendig maken van gebouwen zonder omgevingsvergunning voor bouwen mogen worden uitgevoerd. Voor de gevallen waar dus enkel die vergunning nodig zou zijn, vervalt de vergunningsplicht geheel. Hiermee zou afstand worden gedaan van de waarborg dat activiteiten vooraf worden getoetst, maar het bevoegd gezag heeft wel de mogelijkheid om handhavend op te treden indien in strijd met het Bouwbesluit wordt gehandeld.

### **4. Versnelling door andere procedures**

De Crisis- en herstelwet (Chw) biedt meerdere mogelijkheden om te versnellen. Zo kan door een gemeenteraad een projectuitvoeringsbesluit genomen worden, waarin meerdere besluiten vervat worden. Zo kan een gemeenteraad bijvoorbeeld oorspronkelijk 23 verschillende omgevingsvergunningen voor 23 verschillende gebouwen, die zien op het aardbevingsbestendig maken van woningen, in één projectuitvoeringsbesluit nemen.<sup>2</sup> Meerdere omgevingsvergunningen voor bouwen kunnen ook in een omgevingsvergunning worden opgenomen.

Daarnaast biedt de Chw sinds 1 april jl. de mogelijkheid om (los van voorgenoemd projectuitvoeringsbesluit) voor elk besluit dat verband houdt met "maatregelen voor het vergroten van de veiligheid en het preventief versterken van bouwwerken, waardevermeerderende maatregelen en maatregelen voor het verduurzamen van bouwwerken, en de aanleg, uitbreiding of wijziging van kabels, leidingen en pijpleidingen" de versnelde procedures uit hoofdstuk 1 van de Chw toe te passen. De belangrijke punten daarvan zijn dat lagere overheden niet mogen procederen tegen besluiten van de rijksoverheid en dat de bestuursrechter versneld uitspraak moet doen. Over deze aanpassing ontstond recent commotie via RTV-Nood en Van Tongeren (GroenLinks), die meenden dat door de aanpassing in de Chw bevoegdheden van de regio naar het Rijk waren overgeheveld, daar is geen sprake van.

<sup>2</sup> Er moet dan nog wel bij amvb worden bepaald dat de gemeenteraden daartoe bevoegd zijn.

<sup>3</sup> Dit kan ook zijn een inpassingsplan van de Provincie of het Rijk, als een gemeente hier niet toe overgaat, maar de

Ook kan versnelling plaatsvinden door in combinatie met een nieuw bestemmingsplan<sup>3</sup> waarin gebieden worden aangewezen die moeten worden gemoderniseerd (in dit geval: aardbeving bestendig maken) de coördinatieregeling uit de Wet ruimtelijke ordening toe te passen. Door die coördinatieregeling kunnen de benodigde uitvoeringsbesluiten worden mee gecoördineerd en staat direct beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (en dus niet eerst ook nog een rechtbank).

### **5. Verplicht meewerken**

Uiteraard speelt ook de vraag hoe er preventief versterkt kan worden als een eigenaar niet mee wil werken. Hiervoor blijken meerdere instrumenten gebruikt te kunnen worden. De belangrijkste is het verplicht "updaten" uit de Woningwet. De eigenaar van een bestaand bouwwerk kan worden verplicht zodanige voorziening te treffen dat de staat van het bouwwerk komt te liggen boven het niveau van het bestaande bouwwerk met als "maximum" de eisen voor nieuwbouw. Deze laatste bevoegdheid is vooral interessant als in het Bouwbesluit wordt voorzien in specifieke voorschriften over de aardbevingsbestendigheid van gebouwen (dus als de NPR 9998 inderdaad dit najaar in werking treedt).

Een andere mogelijkheid is het reeds genoemde bestemmingsplan waarin gebieden worden aangewezen waarbinnen de bestaande *gebouwen* dienen te worden gemoderniseerd of vervangen door gelijksoortige bebouwing van (nagenoeg) gelijke bouwmassa. Indien deze modernisering of vervanging niet plaatsvindt wordt het gebruik van de gebouwen gezien als afwijkend van het bestemmingsplan. Dit opent de weg naar handhavingsmiddelen voor de overheid in de zin van last onder bestuursdwang, de vestiging van een gemeentelijk voorkeursrecht of onteigening.

Verder kan een woning worden gesloten op grond van artikel 17 van de Woningwet in geval overtreding van bouwnormen die gepaard gaan met risico's voor de leefbaarheid, gezondheid en veiligheid en dit kan bestuursrechtelijk worden gehandhaafd.

### **6. Wensen regio**

Het bovenstaande is de theorie. Nu is het van belang uit te zoeken of de betreffende bevoegde gezagen uit de regio hiermee uit de voeten kunnen.

We stellen daarom voor het gesprek met de regio aan te gaan om door middel van het bespreken van casuïstiek gezamenlijk te onderzoeken of er voldoende bestuursrechtelijke bevoegdheden zijn voor het preventief versterken, of dat er nog juridisch instrumentarium mist. Indien dat zo is kan nagegaan worden welke oplossingen mogelijk zijn.

---

Provincie het wel van provinciaal belang of het Rijk het van nationaal belang acht dat die modernisering plaatsvindt.