

Wijziging van de tijdelijke Wet Groningen in verband met de versterking van gebouwen in de provincie Groningen (Wet versterking Groningen)

MEMORIE VAN TOELICHTING

28-10-2019

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Door de gaswinning uit het Groningenveld ontstaan aardbevingen met ingrijpende gevolgen voor de bewoners van Groningen. Deze aardbevingen kunnen leiden tot onveilige situaties in gebouwen. Mensen voelen zich niet veilig in hun eigen huis.

In PM is de Nederlandse Aardolie Maatschappij N.V. (hierna: NAM), als schadeveroorzakende partij, begonnen met het versterken van gebouwendie niet voldoen aan de veiligheidsnorm, zodat iedereen in het gebied veilig kan wonen. Deze versterkingsoperatie is lange tijd niet goed verlopen. De uitvoering van versterkingsmaatregelen kwam niet snel genoeg van de grond en het vertrouwen in de NAM om tot een rechtvaardig aanbod voor versterking te komen, was laag. Daarom zijn maatregelen nodig om de veiligheid van de bewoners te verbeteren en om de operatie ter versterking van gebouwen goed te laten verlopen.

Het kabinet heeft een belangrijke stap gezet voor de verbetering van de veiligheid door het eindigen van de gaswinning in Groningen. Deze stap is gezet met het kabinetsbesluit van 29 maart 2018. De dalende gaswinning heeft tot gevolg dat de kans op aardbevingen afneemt. Ook na de beëindiging van de gaswinning kunnen er nog aardbevingen voorkomen. Naast de onzekere situatie die dit oplevert, zijn veel eigenaren in het gebied geconfronteerd met verschillende uitspraken over de (on)veiligheid van hun gebouw. In de brief aan de Tweede Kamer van 16 oktober 2019, Kamerstuknummer XXXX, hebben de minister van Economische Zaken en Klimaat en de minister van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties aangegeven dat er op dit moment circa 26.000 adressen zijn, die op veiligheid beoordeeld moeten worden. Als gevolg van de afbouw van de gaswinning en de risicogerichte prioritering van de versterkingsoperatie zal naar verwachting een steeds groter aantal adressen na opname en beoordeling minder of geen versterking nodig blijken te hebben. Het geeft echter wel aan, dat er nog een grote opgave ligt.

Gelet op de trage voortgang van de versterkingsoperatie onder verantwoordelijkheid van de NAM en het gebrek aan vertrouwen in de NAM, heeft het kabinet een aantal versnellingsmaatregelen in gang gezet. In de brief van 26 juni 2019 en bijlage 3 bij deze brief is een aantal versnellingsmaatregelen voor de versterkingsaanpak en de schadeafhandeling is hierop ingegaan (Kamerstukken II 2018/19, 35 293, nr. 664). Dit wetsvoorstel is een van die versnellingsmaatregelen. Met dit wetsvoorstel wordt de versterking van gebouwen in publieke handen genomen. Een eerste stap hiertoe is eerder gezet door de wijziging van artikel 52g, derde lid, van de Mijnbouwwet. Sinds 18 december 2018 is door deze wijziging geregeld dat de minister van Economische Zaken en Klimaat in plaats van de NAM verantwoordelijk is voor het treffen van maatregelen, om te voorkomen dat de veiligheid wordt geschaad door de gaswinning in Groningen. Om uitvoering te geven aan deze nieuwe verantwoordelijkheid van de minister is een beleidsregel opgesteld, het Besluit versterking gebouwen Groningen. Dit wetsvoorstel is een volgende stap in het publiek maken van de versterkingsoperatie en vervangt artikel 52g, derde lid, van de Mijnbouwwet en het Besluit versterking gebouwen Groningen.

In de omslag naar een operatie zonder de NAM is duidelijk geworden, dat een grotere rol voor gemeenten cruciaal is voor een gedragen versterkingsoperatie. Gelet op deze grotere rol en de koppeling met gebiedsontwikkeling en verduurzaming van de gebouwde omgeving, is binnen het kabinet besloten om de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk te maken voor de uitvoering van de versterkingsoperatie. Dit wetsvoorstel regelt de rolverdeling

tussen deze drie betrokken partijen. De minister van Economische Zaken en Klimaat blijft verantwoordelijk voor de veiligheid in het gebied, voor de gaswinning en voor het verhalen van de kosten van de versterkingsoperatie op de NAM.

1.2 Doel

Het doel van dit wetsvoorstel is een publieke regeling te bieden voor de versterking van gebouwen in Groningen. Het primaire doel is het bereiken van een veilige situatie in Groningen. Daarbij wordt de positie van de eigenaar en die van de gemeenten in het proces versterkt en worden mogelijkheden geboden om de uitvoering te versnellen.

Veiligheid

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

Om te bepalen of een gebouw veilig is, wordt de zogeheten Meijdamnorm gehanteerd. Deze norm beschrijft de maximaal aanvaardbare kans dat een individu overlijdt in of bij een gebouw door een aardbeving en is gesteld op een kans van 1 op de 100.000 per jaar. Deze norm sluit aan bij andere veiligheidsregelgeving, zoals die ten aanzien van de waterveiligheid. Zie voor verdere toelichting paragraaf 2.1.

Bewoner centraal

Een deel van de maatschappelijke onvrede in Groningen komt voort uit een gebrek aan regie van de eigenaar op de versterking van een gebouw. Met dit wetsvoorstel komen bewoners en eigenaren centraal te staan in de versterkingsoperatie. Eigenaren houden controle over wat er wel of niet met hun gebouw gebeurt.

Om eigenaren in deze positie te zetten, vergroot het wetsvoorstel de transparantie van het versterkingsproces. Door middel van de gemeentelijke programma's van aanpak wordt inzichtelijk wanneer een gebouw aan de beurt is voor opname en beoordeling van de veiligheidssituatie. De veiligheidsnormen die op een gebouw van toepassing zijn, worden in publieke voorschriften vastgelegd en er komen eenduidige regels over de vraag wanneer de technische beoordelingsmethode voor een gebouw vast komt te staan.

De eigenaar krijgt de gelegenheid om zelf een aanvraag te doen voor een definitief versterkingsbesluit met versterkingsmaatregelen. Het wetsvoorstel biedt de gelegenheid om in het versterkingsbesluit te kiezen voor een afwijkende (maar vergelijkbare) invulling van de veiligheidsmaatregelen en het toevoegen van andere werkzaamheden. Hiermee sluit de versterking zoveel mogelijk aan bij de wensen van de eigenaar.

Het wetsvoorstel biedt laagdrempelige rechtsbescherming voor de gevallen dat belanghebbenden zich niet kunnen vinden in de uitkomsten van versterking. Hiermee wordt de rechtspositie van de eigenaar verbeterd.

Versterken blijft een complex proces, waarbij veiligheid, persoonlijke voorkeuren en ruimtelijke belangen samenkomen. Meerdere overheidspartijen werken samen om de versterking uit te voeren. De eigenaar krijgt het initiatief voor de invulling van het versterkingsbesluit, maar ook dat vraagt om kennis en kunde. Daarom zal de uitvoeringsorganisatie fungeren als centraal aanspreekpunt voor de eigenaar. De uitvoeringsorganisatie begeleidt het proces en bereidt met de eigenaar stukken voor die door de eigenaar kunnen worden ingediend. Hiermee wordt een eigenaar, zoveel mogelijk ontzorgd.

Snelheid

Voor het borgen van de veiligheid in Groningen is het van groot belang om snelheid te krijgen in de versterkingsoperatie. Deze snelheid wordt verkregen door heldere en gestroomlijnde processen

van normstelling tot uitvoering. Dit proces sluit aan bij het Besluit versterking gebouwen Groningen dat op dit moment het kader vormt voor de publieke uitvoering van versterking.

Om de snelheid verder te bevorderen bevat het voorstel een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden tussen de betrokken instanties. Daarnaast worden met dit wetsvoorstel de vergunningsprocedures, die nodig zijn voor het (ver)bouwen aan een gebouw, samengevoegd tot één procedure waardoor de versterking niet onnodig stilligt. Hierbij valt te denken aan omgevings- of natuurbeschermingsvergunningen. Het wetsvoorstel versnelt ook de procedure voor bestuursrechtelijke rechtsbescherming door beroep in één instantie voor te schrijven.

Betrokkenheid gemeenten

Dit wetsvoorstel geeft een formele taak aan gemeenten in het versterkingsproces. In de afgelopen jaren zijn gemeenten nauw betrokken bij de versterking. Deze rol van de gemeente wordt thans wettelijk geregeld. Dit wordt gedaan door hen sturingsmogelijkheden te geven voor de uitvoering en de planning. Dit gebeurt zowel in het programma van aanpak als bij het vaststellen van de versterkingsmaatregelen die worden neergelegd in het versterkingsbesluit.

De gemeente staat als bestuurslaag het dichtst bij de mensen in het gebied. Zeker voor een regionaal probleem, als de aardbevingen in Groningen, is de gemeente beter geschikt om keuzes te maken over planning of uitvoering van maatregelen. Daarbij is de gemeente reeds verantwoordelijk voor ruimtelijke afwegingen. Door deze verantwoordelijkheid bij de gemeente te beleggen kunnen koppelingen worden gemaakt tussen versterking, verduurzaming en gebiedsontwikkeling. De uitvoeringsorganisatie ondersteunt de gemeenten hierbij.

1.3 Reikwijdte wetsvoorstel

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

De beperking tot gebouwen maakt dat infrastructuur, zoals bruggen en dijken, niet onder de reikwijdte van het voorstel vallen. Hiervoor wordt in overleg met de infrastructuurbeheerders een afwijkende publieke aanpak uitgewerkt. Industriële processen waar met gevaarlijke stoffen wordt gewerkt vallen evenmin onder de reikwijdte van het voorstel. De grootste risico's worden daar niet gevormd door het bezwijken van een gebouw maar door het risico dat gevaarlijke stoffen vrijkomen. In overleg met de regionale overheden, toezichthouders en bedrijven wordt een afwijkende publieke aanpak voor industrie uitgewerkt die past bij dit risico en de verantwoordelijkheid die een bedrijf heeft voor de veiligheid op het eigen terrein.

2. Versterkingsproces

2.1 Inleiding versterkingsmaatregelen

De versterking van gebouwen is bedoeld voor de veiligheid van bewoners en eigenaren. Om te bepalen of een gebouw ten behoeve van de veiligheid moet worden versterkt, doorloopt een gebouw een proces om te beoordelen of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet. Wanneer een gebouw niet aan de veiligheidsnorm voldoet, dan wordt bepaald welke maatregelen nodig zijn om het gebouw wel aan de veiligheidsnorm te laten voldoen.

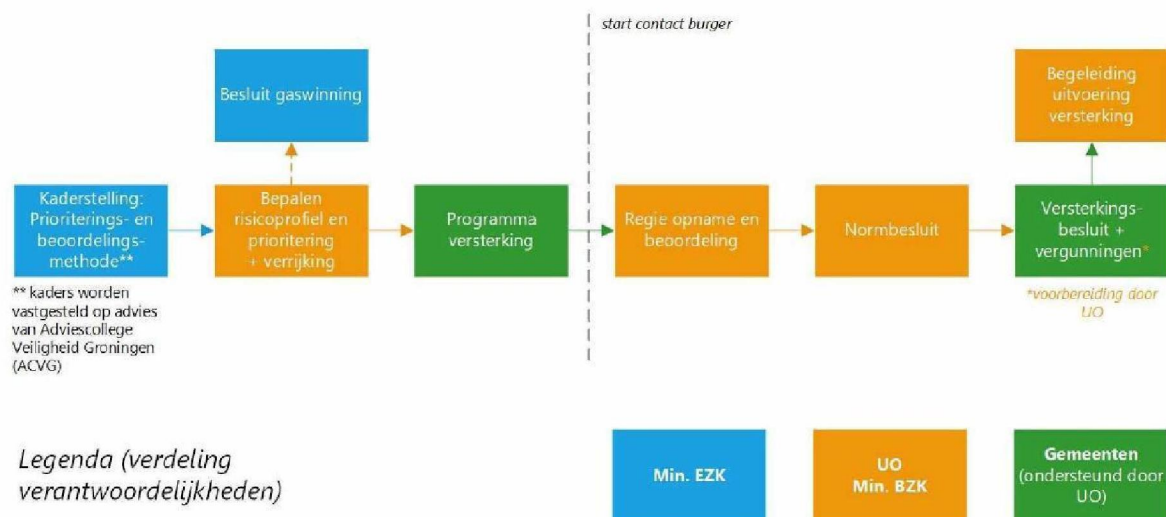
Wanneer is vastgesteld welke soort maatregelen nodig zijn om het gebouw aan de veiligheidsnorm te laten voldoen, dan wordt in samenspraak met de eigenaar bezien hoe welke concrete maatregelen op een goede wijze kunnen worden ingepast in het gebouw en is er ruimte om eventuele eigen wensen van de eigenaar mee te nemen. Dat kan ook wensen betreffen die verder gaan dan voor de veiligheid noodzakelijk is mits er financiële dekking is. Wanneer de eigenaar tevreden is met de wijze waarop de maatregelen worden ingepast in zijn gebouw, dan vraagt hij

een versterkingsbesluit bij de gemeente aan. Wanneer het versterkingsbesluit is verleend kan worden gestart met de uitvoering.

De minister van Economische Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijke voor de veiligheid. De minister van Binnenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de uitvoering van de versterkingsoperatie. Gelet op het feit dat de daadwerkelijke uitvoering lokaal plaatsvindt krijgen de gemeenten een centrale rol. In de vorm door van het programma van aanpak krijgen de gemeenten het opdrachtgeverschap richting de uitvoering van de versterkingsoperatie. Hiermee wordt vastgelegd op welke wijze de gemeenten de lokale versterkingsoperatie sturen.

Het versterkingsproces is een ingrijpend en soms complex proces. Daarom worden eigenaren en bewoners van gebouwen begeleid door de uitvoeringsorganisatie, die dit zal doen namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze uitvoeringsorganisatie staat – indien gewenst – de eigenaar/bewoner van een gebouw van begin tot eind bij. De eigenaar wordt hiermee zoveel mogelijk ontzorgd.

Het versterkingsproces kan als volgt schematisch worden weergegeven (voorbeeld moet worden aangepast naar aanleiding van afspraken); hierna wordt op ieders rol en verantwoordelijkheid ingegaan.



2.2 Rolbeschrijving partijen

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

2.2.1 Eigenaar van een gebouw

De eigenaar van het gebouw heeft een belangrijke stem in het bepalen van de versterking van een gebouw. De eigenaar wordt gedurende het gehele proces geïnformeerd over de voortgang. Nadat in een normbesluit is vastgelegd of de woning versterkt moet worden en welke soort maatregelen hiervoor nodig zijn kan de eigenaar hiertegen in bezwaar en beroep. Bij de uitwerking van de maatregelen werkt de uitvoeringsorganisatie nauw samen met de eigenaar om de versterkingsmaatregelen in te passen in de woning en eventueel daarmee samenhangende werkzaamheden vast te stellen. Dit alles wordt door de eigenaar vastgelegd in een aanvraag voor een versterkingsbesluit. Tegen het versterkingsbesluit kan de eigenaar in bezwaar en beroep. Ook kan de eigenaar in beginsel afzien van versterking.

De eigenaar krijgt door middel van dit wetsvoorstel het initiatief op de versterkingsoperatie in handen. De uitvoeringsorganisatie en gemeenten ondersteunen de eigenaar hierbij. Een uitzondering op de hoofdregel dat de eigenaar zelf bepaalt wat met een gebouw gebeurt, geldt als

een gebouw zodanig is verzwakt dat het niet meer aan de eisen uit het Bouwbesluit 2012 voldoet of als de versterking van een gebouw noodzakelijk is, gelet op de belangen van derden.

2.2.2 Gemeenten

De gemeente staat het dichtst bij de mensen. De lokale bestuurders kennen de impact van bodembeweging en kunnen lokale belangen het beste wegen. Daarom hebben de gemeenten de centrale rol als opdrachtgever. Om hier invulling aan te geven stellen gemeenten de programma's van aanpak op. Het programma van aanpak is leidend voor de uitvoering van de versterkingsoperatie. Het programma van aanpak bevat de planning en prioritering waarbinnen de uitvoeringsorganisatie de versterking uitvoert. Dit betekent niet dat de gemeente verantwoordelijk wordt voor de uitvoering of financiering van de versterkingsmaatregelen. Deze verantwoordelijkheid blijft bij de Rijksoverheid. Gemeenten sturen ook niet de dagelijkse werkzaamheden van de uitvoeringsorganisatie aan. De gemeenten vervullen zoals gesteld een centrale rol in de inpassing van de versterkingsopgave in de lokale situatie. Bij het opstellen van het programma van aanpak wordt in beginsel het uitgangspunt dat de onveiligste gebouwen het eerst worden opgenomen en beoordeeld. Door het opdrachtgeverschap bij gemeenten te leggen kan beter invulling worden gegeven aan een goede planning en aan de ruimte die er is voor het koppelen van de versterkingsoperatie aan lokale initiatieven.

De gemeenten zijn daarnaast verantwoordelijk voor het nemen van de versterkingsbesluiten, inclusief de afhandeling van bezwaar en beroep. Het versterkingsbesluit bevat in ieder geval de concrete uitwerking van maatregelen die nodig zijn een gebouw aan de veiligheidsnorm te laten voldoen. Daarnaast vervangt het versterkingsbesluit alle vergunningen en toestemming die nodig zijn om de versterkingsmaatregelen en eventuele aanvullende werkzaamheden uit te voeren.

2.2.3 Minister van Economische zaken en Klimaat

Op basis van artikel 52g van de Mijnbouwwet is de minister van Economische Zaken en Klimaat verantwoordelijk voor de veiligheid van de gebouwen in Groningen. In dit wetsvoorstel valt dit artikel. In plaats daarvan wordt de verantwoordelijkheid opgedeeld. De minister van Economische Zaken en Klimaat blijft verantwoordelijk voor de normstelling ten aanzien van de veiligheid in het kader van de gaswinning in het Groningenveld. De verantwoordelijkheid voor de versterking van gebouwen, voor zover dat voortvloeit uit artikel 52g van de Mijnbouwwet komt bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te liggen.

In de eerste plaats blijft de minister van Economische Zaken en Klimaat verantwoordelijk voor de gaswinning op grond van de Mijnbouwwet. Het verminderen van de gaswinning blijft een van de belangrijkste maatregelen om de veiligheid in het gebied te verbeteren. Jaarlijks wordt in het vaststellingsbesluit de afweging tussen de belangen van gaswinning en de veiligheid van Groningers gemaakt.

In de tweede plaats blijft de minister van Economische Zaken en Klimaat verantwoordelijk voor de normering van de versterkingsoperatie, voor zover dit gevolgen heeft voor de veiligheid. Voor zover deze normen de uitvoering raken is dit een gedeelde verantwoordelijkheid met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Voor een onafhankelijk expert-oordeel wordt een adviescollege ingesteld dat adviseert over de benodigde veiligheidskaders.

In de derde plaats wordt de minister van Economische Zaken en Klimaat verantwoordelijk voor de heffing op de NAM, ter financiering van de kosten voor het versterken van gebouwen. Hiermee wordt aangesloten bij de heffing voor schade, die ook door de minister van Economische Zaken en Klimaat wordt opgelegd.

2.2.4 Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

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

uitvoeringsorganisatie die onder deze minister ressorteert. Dit betekent dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties enerzijds stelsel- en beleids verantwoordelijk is voor de uitvoering van de versterkingsopgave en anderzijds voor de dagelijkse werkzaamheden van de uitvoeringsorganisatie. De uitvoeringsorganisatie opereert conform de prioritering in het programma van aanpak dat door de gemeente is vastgesteld.

Daarnaast is de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk voor de inzet van het Rijk voor het toekomstbestendig maken van Groningen, waaronder het creëren van de randvoorwaarden, waarvoor het Nationaal programma Groningen is ingericht. Binnen het Nationaal programma Groningen hebben ook andere ministers een verantwoordelijkheid. Zo blijft de Minister van Economische Zaken en Klimaat betrokken bij de thema's van het Nationaal Programma Groningen die betrekking hebben op economie en de energietransitie.

2.2.5 De uitvoeringsorganisatie

Om de gemeenten en het Rijk te ondersteunen bij de versterkingsoperatie en de daadwerkelijk uitvoering van de versterkingsmaatregelen zal de NCG worden omgevormd tot een uitvoeringsorganisatie. De uitvoeringsorganisatie valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en is belast met de uitvoering van de versterkingsopgave. Conform de prioritering uit gemeentelijke programma's van aanpak beoordeelt de uitvoeringsorganisatie welke gebouwen versterkt moeten worden. De uitvoeringsorganisatie stelt namens de minister de risicoprofielen vast, doet onderzoek naar de individuele veiligheidssituatie van een gebouw, besluit daaropvolgend of het gebouw voldoet aan de wettelijke veiligheidsnorm en bereidt - wanneer blijkt dat het gebouw niet aan de veiligheidsnorm voldoet - met de eigenaar van een gebouw - de aanvraag om een versterkingsbesluit voor. In dit versterkingsbesluit worden de concrete versterkingsmaatregelen vastgelegd. De uitvoeringsorganisatie is daarna verantwoordelijk voor de uitvoering van de versterkingsmaatregelen. De uitvoeringsorganisatie is binnen de versterkingsopgave - naast de gemeente - een belangrijk aanspreekpunt van de eigenaar. Bij de uitvoering van de versterkingsmaatregelen is het ontzorgen van de burger/eigenaar van essentieel belang. Een andere belangrijke rol van de uitvoeringorganisatie is ondersteuning bieden aan de gemeenten. Zo ondersteunt de uitvoeringsorganisatie de gemeenten bij het opstellen van de programma's van aanpak (zie verder paragraaf 2.5)) en waar nodig de versterkingsbesluiten. De uitvoeringsorganisatie brengt de programma's van aanpak samen en voert een bovenlokale toets uit op haalbaarheid en uitvoerbaarheid, ook in relatie tot beschikbare capaciteit.

2.2.6 Staatstoezicht op de Mijnen

Het Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: SodM) is een onafhankelijke toezichthouder die onder meer toeziet op de veiligheid in verband met de gaswinning. De SodM kan op grond van de Mijnbouwwet de ministers van Economische Zaken en Klimaat hierover adviseren. Dit wetsvoorstel regelt dat SodM de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gevraagd en ongevraagd kan adviseren over de uitvoering van de versterkingsmaatregelen in relatie tot de veiligheid. Het SodM wordt daarnaast geraadpleegd door het Adviescollege Veiligheid Groningen bij de voorbereiding van haar adviezen (zie paragraaf 2.2.6). Tot slot adviseert de SodM de gemeenten over de programma's van aanpak.

2.2.7 Adviescollege Veiligheid Groningen

Dit wetsvoorstel beschrijft het publieke model voor de versterking van de gebouwen in Groningen. Om hieraan adequate en vakkundig invulling te geven, stelt dit wetsvoorstel het onafhankelijk Adviescollege Veiligheid Groningen (hierna; Adviescollege) in. Dit Adviescollege adviseert de minister van Economische Zaken en Klimaat en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de regels als bedoeld in artikel 13e en 13h van het voorstel. Deze regels bevatten de wijze waarop een risicoprofiel wordt vastgesteld en op welke wijze wordt beoordeeld of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet.

In paragraaf 2.3 wordt nader ingegaan op de verschillende methoden om te beoordelen of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet. Deze beoordelingsmethoden zijn deels nog in ontwikkeling. Het aanwijzen van de meest geschikte methode vergt een afweging tussen zorgvuldigheid en snelheid. Dit betreft complexe materie waarvoor zowel juridische, bestuurlijke, constructieve en seismische deskundigheid, alsmede inzicht in de gevolgen voor de uitvoering is vereist. Door instelling van dit Adviescollege wordt geborgd dat onafhankelijk en op basis van expertise kan worden vastgesteld wat voor de veiligheid en voor de uitvoering ervan nodig is. De

beoordelingsmethoden worden uiteindelijk vastgelegd in algemeen verbindende voorschriften, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

Het Adviescollege kan op twee manieren tot een advies komen. De uitvoeringsorganisatie of de gemeenten kunnen een voorstel doen voor een bepaalde aanpak. Deze werkwijze ligt het meest voor de hand bij regels die opkomen vanuit de praktijk. Het Adviescollege beoordeelt of een voorstel voldoet aan de doelstellingen van deze wet, het zo snel mogelijk veilig maken van Groningen, en adviseert de ministers over het voorstel. Indien het Adviescollege positief adviseert over het voorstel wordt dit vervolgens door de ministers omgezet in regelgeving. Als het Adviescollege niet (volledig) positief adviseert op een voorstel wordt in het advies gemotiveerd waarom een bepaald voorstel niet wordt overgenomen.

Het Adviescollege kan ook worden gevraagd om zelf met een bepaald voorstel te komen. In een dergelijk geval zoekt het Adviescollege actief input op bij betrokken partijen. Tot slot kan het Adviescollege ook ongevraagd adviseren waar zij dat nodig acht. In alle gevallen zal een nauw samenspel met de uitvoeringsorganisatie en gemeenten nodig zijn.

De uitvoeringsorganisatie en gemeenten leveren informatie aan het Adviescollege, bijvoorbeeld onderzoeken van gebouwen die als referentie kunnen dienen. Verder leveren de uitvoeringsorganisatie en gemeenten input vanuit de praktijk, zodat de adviezen van het Adviescollege uitvoerbaar zijn.

Het Adviescollege betreft bij de opstelling van haar adviezen verder de inspecteur-generaal der mijnen en de colleges van burgemeester en wethouders van de Groningse gemeenten. Dit in verband met het belang van uitvoerbaarheid en de doeltreffendheid van de regels in de praktijk. Het Adviescollege zal in haar werkwijze bepalen hoe input wordt opgehaald voor de adviezen. Omwille van de noodzakelijke snelheid zal niet steeds een formele consultatieronde haalbaar zijn, maar kan ook worden gedacht aan meer informele vormen van afstemming door het Adviescollege. In zijn advies neemt het Adviescollege op hoe rekening is gehouden met de opgehaalde input. Indien het Adviescollege afwijkt van de input van genoemde partijen, geeft zij gemotiveerd aan waarom hiervoor is gekozen.

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

2.2.7 – Maatschappelijke organisaties

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

2.3 - Veiligheid – normstelling en wijze van beoordelen

De commissie-Meijdam heeft op 29 oktober 2015 geadviseerd over de te hanteren veiligheidsnorm voor bouwwerken in Groningen (Kamstukken II 2015-2016, 33529, nr. 205). Het kabinet heeft deze norm overgenomen in artikel 52d, tweede lid, onder a, van de Mijnbouwwet en uitgewerkt in artikel 1.3a.3, eerste lid, van de Mijnbouwregeling. De norm beschrijft de maximaal aanvaardbare kans dat een individu overlijdt in of bij een gebouw door een aardbeving en is gesteld op een kans van 1 op de 100.000 per jaar.

Er zijn verschillende manieren om te beoordelen of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet. De verschillende beoordelingsmethoden die nu een rol spelen in de versterkingsaanpak zijn de HRA, de NPR, de typologie-aanpak en expert judgement.

Hieronder volgt een beschrijving van enkele typen van beoordelingsmethoden. Vooraf wordt opgemerkt dat niet iedere methode geschikt is voor iedere toepassing. De HRA van NAM is niet geschikt om definitieve uitspraken te doen over de veiligheid van individuele huizen. De NPR is niet geschikt om snel een uitspraak op gebiedsniveau te kunnen doen.

Welke methode waarvoor wordt gebruikt wordt geregeld krachtens deze wet. Zoals in hoofdstuk 2.2 is aangegeven is dit een gedeelde verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken en Klimaat en de minister van Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties komt, met kennis vanuit de uitvoering en in overleg met de gemeenten, tot voorstellen voor nieuwe kaders. Het adviescollege geeft een advies over voorgestelde kaders, of komt op eigen initiatief met kaders die kunnen worden toegepast. Vervolgens worden de kaders, in beginsel ongewijzigd, in regelgeving omgezet.

2.3.1 - HRA

Ten behoeve van de afweging die de minister van EZK jaarlijks maakt voor de vaststelling van de operationele strategie voor het Groningenveld wordt een modelmatige analyse gemaakt van het seismisch risico in het gebied als gevolg van de gaswinning. Deze Hazard and Risk Assessment (dreigings- en risicoanalyse, bekend onder de afkorting HRA) is een probabilistische methode. Dit houdt in dat onbekende factoren, zoals onbekende eigenschappen van gebouwonderdelen, worden meegenomen in de berekening van het risico door middel van een kansverdeling van mogelijke waarden. Uiteindelijk volgt uit het model of bij een aangenomen verblijfsduur van individuen in een gebouw de veiligheidsnorm wordt overschreven, kort gezegd, een verwachting of het betreffende gebouw wel of niet aan de norm voldoet.

Deze methode heeft bepaalde voordelen. Het model is in staat om in een beperkte tijd een inschatting te geven van het risico voor alle gebouwen in het gebied. Daardoor is het bijzonder geschikt voor de toepassing in het vaststellingsbesluit voor de gaswinning, waarbij een inschatting van de risico's op gebiedsniveau moet worden gemaakt. Het instrument is op dit moment niet geschikt voor het beoordelen van eventueel benodigde versterkingsmaatregelen op individueel gebouw niveau. Vanwege beperkingen in kennis, in bijvoorbeeld de gebouwendatabase, zijn sommige gebouwen nog abstract opgenomen in het model, waardoor de uitkomsten onvoldoende concreet zijn om in individuele gevallen conclusies te trekken.

De HRA wordt in dit wetsvoorstel daarom alleen gebruikt als jaarlijks startpunt van de prioritering van de versterkingsopgave. De HRA geeft een risico-analyse van het hele gebied. Op basis hiervan wordt bepaald welke gebouwen naar verwachting het grootste risico lopen en dus met de hoogste prioriteit worden opgepakt. Een opname op locatie om de actuele stand van zaken op locatie te bepalen is op dit moment onderdeel van het proces om te kunnen beoordelen of er daadwerkelijk versterkingsmaatregelen nodig zijn.

2.3.2 - NPR

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

Een berekening conform de NPR geeft als uitkomst of een gebouw wel of niet voldoet aan de veiligheidsnorm. Als een gebouw niet aan de veiligheidsnorm voldoet kunnen in het model maatregelen aan een gebouw worden toegevoegd om te beoordelen of het met die maatregelen wel aan de norm voldoet. Met verschillende maatregelen kan dus eenzelfde effect worden bereikt. Daarmee is de NPR geschikt om uitspraken te doen op objectniveau, en rekening te houden met wensen van bewoners. Het nadeel is dat dit tijdsintensief is. Er dient een uitgebreide opname te worden uitgevoerd, vervolgens moet op basis hiervan een digitaal model van het gebouw worden

ontwikkeld dat bloot wordt gesteld aan een gesimuleerde aardbeving. Dit vergt specialistische kennis en kunde die beperkt voorradig is.

2.3.3 - Typologie-aanpak

Zoals hiervoor beschreven kennen HRA en NPR ieder hun voor- en nadelen. De HRA geeft op gebiedsniveau een inschatting maar kan op individueel gebouwniveau onvoldoende nauwkeurig zijn. Een berekening met de NPR is daarvoor wel geschikt maar te traag in de uitvoering waardoor geen gebiedsinschatting mogelijk is. Met de typologie-aanpak wordt beoogd de goede elementen van beide aanpakken te combineren.

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

De typologie-aanpak biedt grote mogelijkheden om de versterkingsoperatie te versnellen. Er kan volstaan worden met een eenvoudige opname van een gebouw en bij de beoordeling kunnen standaardmaatregelen worden ingepast. Het toepassen van standaardmaatregelen heeft ook grote voordelen voor de uitvoering omdat bouwbedrijven werkprocessen kunnen stroomlijnen op basis van deze standaarden. De ontwikkeling van een typologie-aanpak is echter ingewikkeld. Er moet voldoende zekerheid zijn dat met een standaardaanpak voor een gebouw kan worden volstaan. Er zijn verschillende manieren om tot een typologie-aanpak te komen. Door analyse van onderzoeksrapporten van huizen, kunnen standaardmaatregelen voor vergelijkbare huizen worden onderzocht. de Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (hierna; TNO) werkt aan een model waarmee op gebiedsniveau betrouwbare uitspraken kunnen worden gedaan over de vraag of huizen al dan niet voldoen. Het is ook denkbaar dat aannemers op basis van ervaring een uitspraak doen over de versterking die bij een bepaald type gebouw, in een bepaald gebied, noodzakelijk zijn (expert judgement). Deze methoden worden op dit moment verder uitgewerkt. Zodra zij geschikt zijn om toe te passen wordt dit verwerkt in de lagere regelgeving onder dit wetsvoorstel.

2.4 Planning en prioritering

2.4.1. Vaststellen risicoprofiel

De realiteit is dat er veel meer gebouwen in Groningen staan dan in een jaar kunnen worden onderzocht en, waar nodig, versterkt. Gegeven deze situatie heeft de Mijnraad in juli 2018 geadviseerd om uit te gaan van de HRA bij het bepalen van welke gebouwen als eerste nader worden onderzocht vanwege het mogelijke veiligheidsrisico.¹

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stelt op basis van een krachtens artikel 13e vastgestelde systematiek vast welke gebouwen een verhoogd risicoprofiel hebben en in ieder geval beoordeeld moeten worden. Gebouwen met een hoger risicoprofiel worden vervolgens met een hogere prioriteit opgenomen in de programma's van aanpak van de gemeenten.

Deze systematiek voor het vaststellen van een risicoprofiel bestaat uit twee stappen; een modelmatige inschatting door de HRA en een verrijking op basis van expert judgement.

Op basis van het HRA-model worden gebouwen ingedeeld in verschillende risicoprofielen. In de eerste plaats zijn er gebouwen die tot de categorie Pmean (in het verleden ook aangeduid als P50) behoren. Dit zijn gebouwen waarvan de HRA aangeeft dat zij niet aan de veiligheidsnorm voldoen. Daarnaast wordt, vanwege de onzekerheden, die inherent zijn aan het werken met modellen en die samenhangen met de verwachte effecten van een dalende gaswinning, besloten om een marge aan te houden bij het bepalen welke gebouwen worden onderzocht. In lijn met het advies van de Mijnraad wordt hiervoor de categorie P90 aangehouden. Dit zijn gebouwen die volgens de HRA analyse voldoen aan de norm maar om te voorkomen dat gebouwen over het hoofd worden gezien worden deze toch meegenomen in de onderzoeksopgave.

Na elke jaarlijkse uitvoering van de HRA kunnen nieuwe gebouwen worden toegevoegd aan de werkvoorraad voor opname en beoordeling. Als gebouwen eenmaal in de werkvoorraad zitten voor opname en beoordeling worden ze niet meer afgevoerd. Hiermee wordt voorkomen dat het

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

gebouw van een eigenaar bij een nieuwe risicobeoordeling in een lagere risicocategorie wordt ingedeeld.

De HRA is op dit moment nog een model dat wordt beheerd door de NAM. De NAM is op grond van de Mijnbouwwet verplicht om jaarlijks een risicoanalyse in het kader van de operationele strategie aan te bieden aan de minister van Economische Zaken en Klimaat. Er loopt op dit moment een traject om een alternatief model in publiek beheer voor de HRA te ontwikkelen. Zodra dit publieke alternatief beschikbaar is kan dit bij of krachtens van het voorgestelde artikel 13e worden aangewezen.

De HRA kan uitkomsten genereren die technisch moeilijk verklaarbaar zijn. Een voorbeeld hiervan is dat vergelijkbare gebouwen op korte afstand soms afwijkende risicoprofielen toebedeeld krijgen of dat bepaalde gebouwen waarvan is vastgesteld dat ze onveilig zijn of aanzienlijke schade hebben niet met een (licht) verhoogd risicoprofiel uit de HRA komen. Om te voorkomen dat gebouwen die mogelijk niet aan de veiligheidsnorm voldoen, niet worden opgenomen en beoordeeld, kan de uitvoeringsorganisatie de HRA-uitkomst aanpassen. Dit is de zogenoemde verrijking. Zowel de gemeenten als de tijdelijke commissie mijnbouwschade (TCMG) kunnen bij de uitvoeringsorganisatie gebouwen aandragen voor deze verrijking. Bij of krachtens amvb worden criteria vastgesteld waaraan verrijking moet voldoen.

2.5 Programma van aanpak

2.5.1 – programma van aanpak

Het programma van aanpak van gemeenten vormt het centrale plannings- en sturingsinstrument voor de versterkingsopgave binnen de gemeenten. Het programma van aanpak is bepalend voor de gebouwen die in aanmerking komen voor opname en beoordeling en de volgorde van de opname en beoordeling die de basis vormen voor het nemen van normbesluiten, de versterkingsbesluiten en de uitvoering van de versterking van gebouwen in de betreffende gemeente. De programma's kunnen ook met de versterkingsoperaties samenhangende werkzaamheden bevatten. Met het programma van aanpak krijgen de gemeenten de regie over de versterkingsaanpak in hun gemeente, die door de uitvoeringsorganisatie op basis van dit programma zal worden uitgevoerd. De gemeenten fungeren hiermee feitelijk als opdrachtgever van de versterkingsoperatie in hun gemeente. Deze programma's zijn voor het eerst gemaakt in de vorm van een plan van aanpak op basis van de HRA en het Mijraadadvies van 2018.

Gezien het grote belang en de impact van de versterkingsoperatie is het noodzakelijk dat hier een groot commitment voor is op bestuurlijk en politiek vlak en ook draagvlak bij de bevolking. Daarom wordt voorgesteld om een programma van aanpak te laten vaststellen door de gemeenteraad. De gemeenteraad is het democratisch gelegitimeerde orgaan binnen de gemeente. De wijze waarop inwoners kunnen participeren bij de vormgeving van de programma's wordt niet voorgeschreven. Het is aan de gemeenten om hier op passende wijze invulling aan te geven.

2.5.2 - prioritering in programma van aanpak

Het programma van aanpak is in eerste instantie gericht op de veiligheid van gebouwen in de gemeente. In het programma van aanpak neemt de gemeenteraad op basis van de risicoprofielen die zijn vastgesteld door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een planning voor opname en beoordeling op in het programma van aanpak voor die gemeente. De opgave is zodanig dat niet alle gebouwen gelijktijdig kunnen worden aangepakt. Dit betekent dat er keuzes moeten worden gemaakt over welke gebouwen eerder worden aangepakt, waarbij de meest onveilige gebouwen voorrang krijgen. Het uitgangspunt is dat gebouwen met een hoger risicoprofiel in beginsel eerder worden gepland voor opname en beoordeling, dan gebouwen die een lager risicoprofiel hebben. Gemeenten kunnen een gebouw met een lager risicoprofiel eerder inplannen in de opname en beoordeling, bijvoorbeeld in verband met de samenhang met andere plannen binnen de gemeente. Dit kan alleen indien dit geen vertraging oplevert voor de versterking van gebouwen met een verhoogd risicoprofiel en het de snelheid van de uitvoering van het algehele plan ten goede komt of het draagvlak voor de versterking ten goede komt. Ook kunnen zij onder dezelfde voorwaarden gebouwen met een normaal risicoprofiel toevoegen. Denk

bijvoorbeeld aan de situatie waarin enkele woningen met een normaal risicoprofiel staan in een gebied met woningen met een hoog risicoprofiel. Het is dan handig om deze woningen met een normaal risicoprofiel direct mee te nemen in het versterkingsproces. Hiermee moet terughoudend worden omgegaan, omdat het naar voren halen van gebouwen met een lager risicoprofiel kan betekenen dat gebouwen met een hoger risicoprofiel later aan de beurt komen. Er is namelijk geen oneindige capaciteit voor het opnemen, beoordelen, nemen van normbesluiten, nemen van versterkingsbesluiten en uitvoeren van de versterkingsmaatregelen.

Gemeenten kunnen in het programma van aanpak ook samenhangende werkzaamheden binnen de gemeente opnemen. Een voorbeeld van een samenhangende werkzaamheid is het aanpakken van de riolering, gelijktijdig met de versterking van de gebouwen in de straat. Deze werkzaamheden kunnen alleen worden ingepast in de uitvoering als deze samenhangen met de versterking en geen onevenredige vertraging opleveren. Het programma van aanpak gaat in op welke werkzaamheden worden voorzien, de prioritering van de uitvoering als ook de financiering van de samenhangende werkzaamheden, voor zover de kosten niet worden gedekt uit de versterking. De uitvoering van deze werkzaamheden valt niet onder de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

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

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

2.5.4. Vaststelling programma van aanpak

De gemeenteraad stelt het programma zo spoedig mogelijk vast nadat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de geactualiseerde risicoprofielen heeft toegezonden.

2.5.5 – Uitvoeringstoets minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Het is belangrijk dat de programma's die worden opgesteld uitvoerbaar zijn. Anders worden er verwachtingen gewekt die achteraf niet waargemaakt kunnen worden. Daarom wordt voordat de programma's van aanpak worden vastgesteld zal de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beoordelen of de programma's uitvoerbaar zijn binnen de beschikbare capaciteit.

De capaciteit van de uitvoering van de versterkingsopgave is niet oneindig. Er is een beperkt aanbod van gekwalificeerd personeel en bedrijven die de opname en beoordeling van de gebouwen kunnen uitvoeren, daarom is het niet mogelijk om alle gebouwen die hiervoor in aanmerking komen, in één jaar op te nemen en te beoordelen. De capaciteit kan bij de uitvoering van maatregelen beperkt zijn door beschikbare menskracht maar ook door lokale omgevingsfactoren (bijvoorbeeld beschikbaarheid wisselwoningen). Ook het aanbod van bedrijven die de versterkingsmaatregelen kunnen uitvoeren is beperkt. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal uiteraard alles in het werk stellen om zoveel mogelijk capaciteit beschikbaar te maken. Indien er in samenspraak met de gemeenten slimme oplossingen worden gevonden om de capaciteit te vergroten dan kan de beschikbare capaciteit ook tussentijds worden verhoogd.

Wanneer uit deze uitvoeringstoets blijkt dat dat een gemeente of alle gemeenten gezamenlijk meer capaciteit wensen dan beschikbaar is, vindt hierover overleg plaats in het versterkingsoverleg Groningen en met het ministerie van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties met het oog om tot een verdeling van de beschikbare capaciteit te komen. Als uit het overleg volgt dat de gemeentelijke de programma's niet aansluiten bij de beschikbare capaciteit, en er redelijkerwijs geen extra capaciteit gegenereerd kan worden dan stelt de minister

van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de programma's vast. De minister houdt hierbij zoveel mogelijk de reeds gemaakte prioritering door de gemeenten aan.

2.6 De versterking van een gebouw

Als de programma's van aanpak zijn opgesteld en hierin de volgorde van opname en beoordeling is vastgelegd, kan de uitvoeringsorganisatie aan de slag om met de eigenaren van gebouwen het proces te doorlopen om te beoordelen of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet en zo niet, welke maatregelen moeten worden genomen om het gebouw te versterken. Dit proces bestaat uit een opname, beoordeling, normbesluit, versterkingsbesluit en bouwkundige uitvoering van de versterking. Het versterkingsproces laat ruimte voor initiatief van eigenaren die veel zelf doen en geen of minder hulp willen van de uitvoeringsorganisatie, het meenemen van eigen wensen van een eigenaar en het koppelen van initiatieven in het kader van stads- en dorpsvernieuwing.

2.6.1 – Uitvoeren opname en beoordeling

Het onderzoek naar noodzakelijke versterkingsmaatregelen begint bij een opname en beoordeling van het gebouw door de uitvoeringsorganisatie. Tijdens een opname brengt een deskundige de eigenschappen van het gebouw in kaart. Daarbij wordt gekeken naar de feitelijke situatie. Er wordt dus bijvoorbeeld rekening gehouden met wijzigingen die zijn aangebracht door de eigenaar, zoals het verwijderen van een tussenmuur.

Indien de eigenaar van een gebouw niet wil meewerken aan opname van het gebouw kan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een machtiging verlenen aan door hem aangewezen medewerkers van de uitvoeringsorganisatie om het gebouw, ook indien dit een woning betreft, binnen te treden om alsnog de opname te kunnen uitvoeren. De minister zal uitsluitend van deze bevoegdheid gebruik maken indien de opname van het gebouw noodzakelijk is voor de veiligheid van bewoners, gebruikers of derden, niet zijnde de eigenaar.

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

2.6.2 – Normbesluit

Het normbesluit bevat het oordeel of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet en, indien nodig, welke maatregelen getroffen kunnen worden om het gebouw aan de veiligheidsnorm te laten voldoen. Wanneer uit de opname en beoordeling blijkt dat het gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet dan is verdere versterking niet nodig. Het normbesluit wordt genomen door de uitvoeringsorganisatie.

Indien een gebouw niet voldoet aan de veiligheidsnorm, bevat het normbesluit de soort maatregelen die noodzakelijk zijn om een gebouw aan de veiligheidsnorm te laten voldoen. De maatregelen worden bepaald op het detailniveau dat nodig is om een uitspraak te doen over wat er nodig is om het gebouw aan de veiligheidsnorm te laten voldoen. Dit betekent dat het normbesluit meer op hoofdlijnen kan worden ingevuld dan het versterkingsadvies uit de oude aanpak. In het versterkingsadvies werd al in hoge mate van detail bepaald welke maatregelen nodig zijn. Daar het normbesluit meer op hoofdlijnen in te vullen wordt sneller bekend wat er met een gebouw moet gebeuren en kan eerder worden overgaan tot de concrete invulling in samenspraak met de eigenaar en gemeente.

De concretisering van het soort maatregelen zal plaatsvinden in het overleg dat door de uitvoeringsorganisatie zal worden belegd met de eigenaar, de gemeente en een aannemer. De soort maatregelen uit het normbesluit vormen daarmee de referentie voor de versterkingsmaatregelen die in het versterkingsbesluit kunnen worden opgenomen. Dit geldt zowel

voor de veiligheid als voor de kosten. Dat betekent dat de maatregelen hetzelfde veiligheidsniveau moeten behalen en dat ze qua kosten zijn dan de soort maatregelen uit het normbesluit.

Indien het een gebouw met monumentale of karakteristieke waarden betreft wordt hiermee rekening gehouden het bepalen van de noodzakelijke maatregelen in het normbesluit. Bijvoorbeeld door te bepalen dat bijzondere maatregelen moeten worden getroffen zodat het karakter van het gebouw zo veel mogelijk behouden blijft en het gebouw toch aan de veiligheidsnorm zal voldoen. Hierbij wordt voldoende deskundigheid betrokken en het gesprek gevoerd met de eigenaar, gemeente en medewerkers van het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap. Ook in dit geval geldt dat de kosten van de maatregelen die opgenomen zijn normbesluit worden vergoed. Het normbesluit wordt toegezonden aan de eigenaar van het gebouw. Verder wordt het normbesluit ook toegezonden aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarin het gebouw is gelegen bij. Dit is van belang voor het nemen van het versterkingsbesluit. Indien het gebouw een rijksmonument is wordt het normbesluit ook toegezonden aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Het kan voorkomen dat het niet mogelijk is om vast te stellen of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet. Te denken valt hierbij aan de situatie dat een bewoner degene die een gebouw komt opnemen, niet wil binnenlaten. In deze gevallen wordt beoordeeld of opname en beoordeling nodig is om belangen van anderen te beschermen. Dit kan het geval zijn indien meerdere woningen constructief met elkaar verbonden zijn. Indien er geen sprake is van andere belangen, kan de minister van BZK bepalen dat een gebouw niet wordt versterkt. Voor de duidelijkheid wordt dit besluit ingeschreven in het kadaster. Dit is vooral van belang voor toekomstige eigenaren van het betreffende gebouw.

Indien een belanghebbende, zoals de eigenaar, het niet eens is met het normbesluit, kan bezwaar en beroep worden ingesteld tegen het normbesluit. Het normbesluit markeert hiermee een formeel moment omdat het de overdracht vormt van het Rijk (de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) aan de gemeenten. Versterking binnen de kaders van het normbesluit voldoet aan de verantwoordelijkheid voor de veiligheid en de budgettaire kaders van de Rijksoverheid. De eigenaar en gemeente hebben de vrijheid om binnen de randvoorwaarden van het normbesluit invulling te geven aan de versterking.

Nadat een normbesluit is vastgesteld wordt, voor dat betreffende gebouw, in het vervolg gerekend met dezelfde beoordelingskaders. Dit om te voorkomen dat tussen normbesluit en versterkingsbesluit de inzichten zodanig veranderen dat het proces opnieuw moet worden gestart.

2.6.3 - Bijstellen programma's van aanpak

Op basis van de normbesluiten kunnen gemeenten meer gedetailleerde plannen maken over het vervolgproces van versterken. Op basis van de normbesluiten van de uitvoeringsorganisatie wordt duidelijk of een gebouw, straat of wijk ingrijpend moet worden aangepakt of niet. Dit is medebepalend voor de planning van het vervolgproces en de koppeling van versterking aan andere ontwikkelingen binnen de gemeente. Ingrijpend versterken of sloop en nieuwbouw kost aanmerkelijk meer tijd dan een lichte versterking en is ook bepalend voor de bouwcapaciteit of de vraag naar vervangende woonruimte in de buurt. Ook kan de leefbaarheid van het dorp of de wijk tijdens de operatie een reden zijn om de uitvoering over meer tijd te spreiden. Bij ingrijpende versterking is er meer ruimte om werkzaamheden in samenhang op te pakken. Als er slechts lichte versterking nodig is, die in relatief weinig tijd en met weinig impact voor de bewoner kan worden uitgevoerd, spelen deze punten minder. De vervolgplanning en samenhangende werkzaamheden worden in deze fase in het programma van aanpak opgenomen. Daardoor weet de eigenaar tijdens het gesprek met de uitvoeringsorganisatie over de aanpak van zijn gebouw wat er in de omgeving staat te gebeuren. Op deze wijze kan snel na het versterkingsbesluit worden gestart met uitvoering van de maatregelen. Nadat het versterkingsbesluit in overleg met de eigenaar is vastgesteld kan de uitvoeringsorganisatie geen rekening meer houden met aanpassingen van de plannen van aanpak die invloed hebben op het betreffende gebouw. Het is dus van belang dat er goede samenwerking plaatsvindt in deze fase.

2.6.4 – Versterkingsbesluit algemeen

Het versterkingsbesluit wordt genomen door het college van burgemeester en wethouders op aanvraag van de eigenaar van het gebouw. Doordat het versterkingsbesluit door de gemeenten

wordt genomen kunnen direct de benodigde ontheffingen, vergunningen en andere besluiten worden verleend. Dit levert versnelling op. Hierdoor wordt ook het aantal besluiten dat moet worden genomen voor de versterking van een gebouw, teruggebracht.

Het versterkingsbesluit heeft twee rechtsgevolgen. In de eerste plaats is de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verplicht om de versterkingsmaatregelen uit het versterkingsbesluit uit te laten voeren. In de tweede plaats komt het versterkingsbesluit in de plaats van de benodigde vergunningen, ontheffingen en andere besluiten om de versterkingsmaatregelen en overige werkzaamheden uit te voeren.

Als uit het normbesluit volgt dat het gebouw niet versterkt hoeft te worden, kan de eigenaar geen versterkingsbesluit aanvragen. Indien echter in het normbesluit is vastgesteld dat de woning versterkt moet worden kan de eigenaar ervan een versterkingsbesluit aanvragen. Door het initiatief voor de aanvraag van een versterkingsbesluit bij de eigenaar van het gebouw te beleggen, heeft de eigenaar zeggenschap over de uitvoering van de versterkingsmaatregelen. De eigenaar kan ervoor kiezen om het versterkingsbesluit niet aan te vragen. Indien echter, de versterking van een gebouw noodzakelijk is, gelet op de belangen van bewoners, gebruikers of derden, kan het college ambtshalve bepalen dat een gebouw wordt versterkt. Het ligt voor de hand dat het college dan eerst de eigenaar aanspoort om alsnog een aanvraag voor een versterkingsbesluit in te dienen. Indien de eigenaar dit alsnog niet doet, kan het college ambtshalve een versterkingsbesluit nemen, dat door de uitvoeringsorganisatie zal worden uitgevoerd. In het geval dat de versterking van een gebouw niet noodzakelijk is, gelet op de belangen van bewoners, gebruikers of derden, en de eigenaar vraagt geen versterkingsbesluit aan neemt het college een besluit tot het niet versterken van het gebouw. Dit besluit om niet te versterken is, net als de versterkingsbesluiten, vatbaar voor bezwaar en beroep, waarmee de eigenaar nogmaals de gelegenheid krijgt om toch de wens voor een versterkingsbesluit uit te spreken. Indien het besluit onherroepelijk is, zal het college dit inschrijven in het kadaster. Dit betekent ook dat indien het gebouw wordt verkocht de toekomstige eigenaar weet dat hij een potentieel onveilig gebouw koopt en dit ook zal meewegen in de koopprijs die hij ervoor biedt. Door deze verlaagde koopprijs kan de nieuwe eigenaar alsnog besluiten om op eigen kosten het gebouw te versterken. Daarmee stopt het versterkingsproces van het betreffende gebouw. Indien de eigenaar wel een versterkingsbesluit aanvraagt kan hij ervoor kiezen om andere versterkingsmaatregelen dan genoemd zijn het normbesluit aan te vragen. Daarmee zal echter wel de veiligheidsnorm moeten worden gehaald. Verder geldt dat de voorwaarde in versterkingsbesluit wordt opgenomen dat de eigenaar zelf de meerkosten moeten dragen als de kosten voor het nemen van versterkingsmaatregelen duurder zijn dan de soort maatregelen uit het normbesluit. De aanvraag om een versterkingsbesluit zal in de regel door de uitvoeringsorganisatie voor de eigenaar worden voorbereid. De eigenaar van het gebouw kan de uitvoeringsorganisatie machtigen om namens hem het versterkingsbesluit aan te vragen. Op deze wijze kan de eigenaar ervoor kiezen om geheel onzorgd te worden terwijl hij toch de regie behoudt.

2.6.5 – Inhoud versterkingsbesluit

Het versterkingsbesluit bevat de concrete versterkingsmaatregelen die worden getroffen zodat het gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet. Deze maatregelen moeten gelijk of vergelijkbaar zijn met de maatregelen die in het normbesluit zijn opgenomen. Dit betekent dat gelijksoortige maatregelen kunnen worden opgenomen in het versterkingsbesluit zolang met deze maatregelen hetzelfde veiligheidsniveau kan worden behaald en de kosten niet hoger zijn. De soort maatregelen uit het normbesluit vormen dus de referentie voor de versterkingsmaatregelen die in het versterkingsbesluit kunnen worden opgenomen.

Alle kosten voor maatregelen die noodzakelijk zijn om een gebouw aan de veiligheidsnorm te laten voldoen en het gebouw in een vergelijkbare staat achter te laten, worden in beginsel vergoed. Deze maatregelen omvatten ook de afwerking en het herstel van eventuele schade die is ontstaan bij de uitvoering van deze maatregelen. Maatregelen die worden getroffen in het kader van de veiligheid en die sterk afwijken, bijvoorbeeld omdat ze duurder zijn in de realisatie, zijn ook mogelijk. Eventuele meerkosten van deze maatregelen ten opzichte van het soort maatregelen dat in normbesluit is opgenomen worden gedragen door de eigenaar of het college. Dit zal als voorwaarde worden opgenomen in het versterkingsbesluit. De (meer)kosten voor deze versterkingsmaatregelen of aanvullende werkzaamheden komen dus niet voor rekening van het Rijk. Hierbij kan ook gedacht worden aan financiering middels het Nationaal Programma Groningen (NPG) of beschikbare subsidies.

Daarnaast kan de eigenaar kiezen voor werkzaamheden die niet noodzakelijk zijn voor de veiligheid te laten uitvoeren samen met de versterkingsmaatregelen. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn als het normbesluit een ingrijpende versterking voorziet en de eigenaar met een eigen bijdrage ervoor kiest over te gaan tot vervangende nieuwbouw. De sloop en nieuwbouw, inclusief alle afwerking, komen dan als veiligheidsmaatregel in de plaats van reguliere versterkingsmaatregelen. In het versterkingsbesluit zal in die gevallen de voorwaarde worden opgenomen dat de extra kosten door de eigenaar worden gedragen. Voordeel van het meenemen van deze maatregelen in het versterkingsbesluit is dat direct het vergunningetraject hiervoor wordt doorlopen en een samenhangende uitvoering mogelijk is.

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

Over de aanvraag om een versterkingsbesluit kunnen nadere regels worden gesteld door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze regels kunnen vergelijkbaar zijn met indieningsvereisten die voor aanvragen om omgevingsvergunningen gelden. Er kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een formulier om het indienen te vereenvoudigen.

2.6.6 – Versterkingsbesluit bij erfgoed

Als het een gebouw met monumentale of karakteristieke waarden betreft, kan het, met het oog op het behouden van de monumentale of karakteristieke waarde van het gebouw, wenselijk zijn om niet alle maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn om dit gebouw aan de veiligheidsnorm te laten voldoen. Het college kan op verzoek van de eigenaar in het versterkingsbesluit minder vergaande maatregelen toestaan, dan de soort maatregelen die zijn opgenomen in het normbesluit waardoor nog niet geheel wordt voldaan aan de veiligheidsnorm. Het college kan van deze bevoegdheid gebruik maken indien dat noodzakelijk is voor het behouden van de monumentale of karakteristieke waarden en met die maatregelen de veiligheid van het gebouw aanzienlijk wordt verbeterd. Dit is in lijn met hetgeen is vastgelegd in bijlage K en het positionpaper van de NPR 2018 en de afspraken in het erfgoedprogramma².

2.6.7 – Versterkingsbesluit allesomvattend

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

Bij het versterkingsbesluit gaat het om een integrale belangenafweging die anders voor meer besluiten afzonderlijk zou moeten hebben plaatsgevonden. Dit betekent bijvoorbeeld dat aan aspecten als geluid en externe veiligheid ten volle aandacht zal moeten worden besteed.

Uitgangspunt is dat het resultaat van het nieuwe toetsingskader zoveel mogelijk moet overeenstemmen met het resultaat dat zou worden bereikt indien de niet van toepassing zijnde wettelijke toestemmingsvereisten wel van toepassing zouden zijn geweest.

De toetsingskaders en normen die bij of krachtens wet of verordening zijn vastgesteld voor de besluiten waarvoor het versterkingsbesluit in de plaats treedt, worden in acht genomen. Dit betekent dat bij de aanvraag voor het versterkingsbesluit rekening moet worden gehouden met de inhoudelijke eisen die gesteld worden. Bij het nemen van het versterkingsbesluit zal bijvoorbeeld moeten worden getoetst aan de Wet ruimtelijke ordening en het Bouwbesluit 2012. Voor zover de wet of verordening afwijking van die toetsingskaders of normen toestaat, kan het versterkingsbesluit daarin voorzien. Dit betekent dat ontheffingsmogelijkheden die in de wet of in

² Kamerstukken II 2016/17, 33 529, nr. 382

een verordening zijn opgenomen, ook kunnen worden toegepast bij uitvoering van versterkingsbesluit met toepassing van deze regeling.

Voor zover het versterkingsbesluit en het vigerende bestemmingsplan niet met elkaar in overeenstemming zijn, geldt het versterkingsbesluit als omgevingsvergunning voor afwijking van het bestemmingsplan. De rechtsgevolgen verbonden aan een omgevingsvergunning voor afwijking van het bestemmingsplan, gelden dan dus ook voor het versterkingsbesluit. In verband hiermee is het van belang dat het versterkingsbesluit een voldoende mate van detaillering en concreetheid krijgt.

Uit artikel 3:4, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) vloeit voort dat het college van burgemeester en wethouders een zorgvuldige belangenafweging moet verrichten. De beslissing tot vaststelling van een versterkingsbesluit wordt voorbereid met toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure. Dit betekent dat op de aanvraag om een versterkingsbesluit in beginsel binnen acht weken moeten worden beslist. Het is mogelijk om deze termijn eenmalig met zes weken te verlengen. Ook kan de termijn in samenspraak met de aanvrager worden opgeschort. Omwille van de voortgang versterkingsopgave moet dit zoveel mogelijk worden voorkomen.

Het Verdrag van Granada heeft Nederland de verplichting om architectonische monumenten (monumentale gebouwen) te beschermen. Om die verantwoordelijkheid in te kunnen vullen heeft de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een adviesrecht op versterkingsbesluiten die betrekking hebben op monumenten. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap geeft het advies binnen vier weken.

2.6.8 - Gedoogplicht

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

2.6.9 - Uitvoering, realisatie,

De uitvoering van de versterkingsmaatregelen kan direct na het nemen van het versterkingsbesluit worden gestart. Het versterkingsbesluit vervangt de omgevingsvergunningen, ontheffingen en eventuele andere toestemmingen die nodig zijn. De uitvoering vindt plaats onder regie van de uitvoeringsorganisatie.

Alle versterkingsmaatregelen die noodzakelijk zijn voor de veiligheid worden vergoed door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Eventuele kosten bijvoorbeeld door complicaties bij de uitvoering of stijgende prijzen in de markt worden hierbij meegenomen.

2.7 Rechtsbescherming

Het is een maatschappelijke noodzaak om de bewoners in Groningen zo spoedig mogelijk zekerheid te geven omtrent de veiligheid van hun gebouwen. Daartoe moet alles in het werk gesteld worden om de versterking van de gebouwen ook daadwerkelijk uit te voeren in een voor eigenaren, bewoners en gebruikers van deze gebouwen overzienbare periode. Echter de versterkingsoperatie moet wel zorgvuldig verlopen en aan alle betrokkenen de nodige

rechtszekerheid beiden. Daarom is in dit wetsvoorstel gezocht naar een balans tussen versnelling en voldoende waarborgen voor alle betrokkenen.

Op de eerste plaats wordt daarom voorgesteld om de vaststelling van risicoprofielen, door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, alsmede het programma van aanpak, dat wordt vastgesteld door de gemeenteraad, uit te zonderen van bezwaar en beroep. Dit zijn voorbereidende handelingen om de versterkingsoperatie te kunnen uitvoeren en hebben geen directe rechtgevolgen voor eigenaren of bewoners. De vaststelling van de risicoprofielen is een inschatting van het veiligheidsrisico dat een gebouw kan lopen en wordt uitsluitend gebruikt als basis voor de prioritering van de versterkingsoperatie. Het is slechts een uitgangspunt op basis waarvan de gemeenten hun programma van aanpak kunnen vaststellen en heeft geen directe rechtgevolgen. Het vaststellen van het programma van aanpak door de gemeenteraad is ook uitgezonderd van bezwaar en beroep omdat het evenmin rechtstreekse rechtgevolgen heeft voor eigenaren, bewoners, gebruikers of derden. Bij de voorbereiding van het programma van aanpak is het raadzaam dat de betreffende gemeenten wel zoeken naar een passende vorm voor de participatie van de burgers, zodat zij hun verwachtingen kunnen inbrengen.

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

Ten slotte wordt voorgesteld om het beroep tegen een normbesluit, versterkingsbesluit, een besluit tot niet-versterken en een besluit tot ambtshalve versterken aan te merken als spoedeisend in de zin van artikel 8:52 van de Algemene wet bestuursrecht. Daardoor kan de bestuursrechter diverse proceduretermijnen bekorten en enkele beperkingen aanbrengen in de omvang van het vooronderzoek. Verder moet zo spoedig mogelijk een zittingsdatum worden bepaald, die meteen aan partijen moet worden meegedeeld. Naar analogie van de bestuursrechtelijke versnellingen in de Crisis- en herstelwet doet de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn uitspraak. Verder wordt een beroep niet-ontvankelijk verklaard indien het beroepschrift niet de gronden van het beroep bevat. Ten slotte kunnen na afloop van de termijn voor het instellen van beroep geen beroepsgronden meer worden aangevoerd. Dit om te voorkomen dat pro-forma beroep wordt ingesteld. Al deze procesrechtelijke versnellingen zijn noodzakelijk zodat de voortgang van de versterkingsoperatie niet wordt vertraagd, terwijl daardoor de rechtsbescherming voor belanghebbenden niet nodeloos wordt belemmerd.

2.8 Relatie met hoger recht

2.8.1. Bevoegdheid tot binnentreden

In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de bevoegdheid te geven een woning binnen te treden zonder toestemming van de bewoner. Deze bevoegdheid heeft de minister zowel in het kader van de voorbereiding van het normbesluit alsmede indien door het college van burgemeester en wethouders een gedoogplicht is opgelegd aan een eigenaar van een gebouw voor de uitvoering van de versterkingsmaatregelen. Deze bevoegdheid is in beide gevallen belegd bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, omdat de uitvoeringsorganisatie namens deze zowel verantwoordelijk is voor de opname en beoordeling van gebouwen ter voorbereiding van het normbesluit, als de uitvoering van de concrete versterkingsmaatregelen.

Binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner is volgens artikel 12, eerste lid, van de Grondwet uitsluitend mogelijk in de gevallen bij of krachtens de wet bepaald, door hen die daartoe bij of krachtens de wet zijn aangewezen. Daarnaast bepaalt artikel 8, eerste lid, van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens dat eenieder recht heeft op respect voor zijn privé

leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie. Volgens het tweede lid van dit artikel is geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. In het voorliggende wetsvoorstel is een grondslag voorzien voor het binnentreden in de twee hierboven genoemde gevallen. Daarmee wordt voldaan aan de eis dat binnentreden zonder toestemming van de bewoner bij wet in formele zin moet zijn geregeld. Deze bevoegdheid is noodzakelijk omwille van de bescherming van de gezondheid en de rechten en vrijheden van anderen. Indien een woning onveilig is en daardoor gevaar ontstaat voor bewoners of derden is dit noodzakelijk omdat indien de bewoner van de woning weigert mee te werken aan het opnemen ervan (waardoor niet zou kunnen worden beoordeeld of maatregelen in het kader van de versterking noodzakelijk zijn), hij daardoor immers mogelijk derden in gevaar brengt. Hetzelfde geldt bij een door de gemeente opgelegde gedoogplicht voor de uitvoering van de versterking. Op dat moment staat vast dat de veiligheid van de woning onvoldoende is. In het geval de eigenaar ook de bewoner is en er bewust voor kiest om zijn woning niet te laten versterken, zal dit worden vastgelegd in een besluit dat wordt ingeschreven in de openbare registers. Echter op het moment dat de veiligheid van omwonenden, andere bewoners of gebruikers van het gebouw in het geding is, kan de gemeente een gedoogplicht tot uitvoering van de versterkingsmaatregelen opleggen en kan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een machtiging verlenen tot het binnentreden van de woning zodat de noodzakelijk versterkingsmaatregelen kunnen worden uitgevoerd. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal in ieder individueel geval moeten afwegen of het verlenen van een machtiging tot het binnentreden van de woning proportioneel is. Hierbij dient een afweging gemaakt te worden tussen de veiligheidsbelangen van derden, gebruikers en bewoners en de privacy van bewoner die geen toestemming verleend om zijn woning binnen te treden. Verder moeten de door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangewezen personen die gebruik mogen maken van deze bevoegdheid indien ze een machtiging voor het binnentreden van de minister hebben, handelen conform de Algemene wet op het binnentreden.

2.8.2. Eigendomsrecht

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

2.8.3. Bescherming persoonsgegevens

Volgens artikel 10, tweede lid van de Grondwet stelt de wet regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens. Ook artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de mens beschermt het recht op privacy. Op basis van artikel 4, eerste lid, onderdeel b, van de Algemene Verordening Gegevensbescherming, mogen persoonsgegevens uitsluitend verwerkt worden voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden. In het kader van de versterkingsoperatie mogen dus met dit doel persoonsgegevens worden verwerkt. Deze

gegevensverwerking moet voldoen aan de eisen die daaraan gesteld worden in die verordening. De versterking van gebouwen kan echter op meerdere wijze een relatie hebben met de vergoeding van schade zoals dat geregeld is in hoofdstuk 4 van de Tijdelijke wet Groningen. Op basis van die wet voert het Instituut Mijnbouwschade Groningen de schade-afhandeling uit. Vanwege de samenhang tussen schadevergoeding en versterking wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld om gegevens uitwisseling mogelijk te maken tussen het Instituut Mijnbouwschade Groningen en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties PM

2.8.3. Bescherming persoonsgegevens

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

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

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

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

3. Financiering en heffing

Dit wetsvoorstel is gericht op de veiligheid in Groningen door versterking van gebouwen in Groningen. Versterking is noodzakelijk als gevolg van de aardbevingen die worden veroorzaakt door de gaswinning uit het Groningenveld. De exploitant van het Groningenveld is de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM). Tot 18 december 2018 was in artikel 33 van de Mijnbouwwet expliciet bepaald dat de exploitant van het Groningenveld verplicht was om deze versterkingsmaatregelen te treffen. Dit in aanvulling op algemene verplichtingen die op de exploitant drukken op basis van het burgerlijk recht.

Zoals in hoofdstuk 1 is besproken, heeft het kabinet besloten tot rechtstreekse publieke sturing op de mate van gaswinning uit het Groningenveld en, de daarmee samenhangende, uitvoering en financiering van schadeherstel en versterking. Dit betekent dat de beslissing over de hoeveelheid gas die wordt gewonnen, de afhandeling van aardbevingsschade en het zorgdragen voor de veiligheid door de versterking van gebouwen bij de overheid wordt belegd. Het is echter niet de bedoeling om de exploitant hiermee van zijn (historische) financiële verantwoordelijkheden te ontslaan. Alle kosten die gemeoid zijn met schadeherstel en versterken, die in de nieuwe situatie worden gefinancierd door de overheid, worden daarom via een heffing doorbelast aan de exploitant.

De grondslag voor de heffing, ten behoeve van de versterkingsoperatie, wordt toegevoegd aan artikel 15. In dit artikel is de heffing voor de kosten van het herstel van schade opgenomen. Voor algemene beschouwingen over het karakter van deze heffing in relatie tot de individuele besluiten wordt verwezen naar de toelichting bij het wetsvoorstel voor de Tijdelijke wet Groningen (Kamerstukken XXXXX).

De heffing van de volledige kosten van de versterkingsoperatie die nodig zijn voor de veiligheid is afgesproken tussen de aandeelhouders van de exploitant en de Staat in het Akkoord op Hoofdlijnen van [datum]. In de tussenliggende periode is vooruitlopend op de wetgeving al (deels) publiek gewerkt. De exploitant is echter steeds verplicht en verplicht geweest om de kosten voor versterking die nodig zijn voor de veiligheid te dragen. Eerst op grond van artikel 33 van de Mijnbouwwet en vervolgens op grond van contractuele afspraken met de Staat [Kamerstukken II 2018/2019, 33529, nr. 535].

Dit artikel biedt een ruime mogelijkheid om kosten, die worden gemaakt ten behoeve van de versterking, op te nemen in de heffing. Het gaat daarbij in ieder geval maar niet enkel om de apparaatskosten van de Nationaal Coördinator Groningen, voor zover die betrekking hebben op het versterken van gebouwen, de inhuur van experts, de kosten die worden gemaakt voor de uitvoering en inpassing van veiligheidsmaatregelen, de kosten voor het faciliteren van bewoners die geconfronteerd worden met versterking (zoals vervangende woonruimte en reiskostenvergoedingen) en onderzoek dat wordt verricht om de kaders voor versterken te ontwikkelen (zoals het doorontwikkelen en publiek maken van de HRA, ontwikkeling van een typologie-aanpak voor versterken) en de uitkering voor batch 1.588.

In hoofdstuk 2 is beschreven hoe wordt bepaald welke gebouwen worden onderzocht. Dit betreft een combinatie van een modelmatige inschatting (de HRA), gecombineerd met expert judgment (de verrijking) en bestuurlijke keuzes (in de lokale programma's van aanpak). De kosten voor het onderzoek aan al deze gebouwen om te bepalen of ze voldoen aan de veiligheidsnorm komt voor rekening van de exploitant.

In het norm- en versterkingsbesluit wordt bepaald welke maatregelen voor de veiligheid noodzakelijk zijn. Nadat het versterkingsbesluit is vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders, draagt de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zorg voor de uitvoering van de maatregelen die noodzakelijk zijn voor de veiligheid. De heffing wordt bepaald door de werkelijke kosten van de maatregelen. Als de kosten van realisatie hoger uitvallen dan verwacht in het norm- of versterkingsbesluit is dit voor rekening van de exploitant.

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

4. Samenhang met andere dossiers

4.1 Samenhang tussen schade en versterken

Als gevolg van de aardbevingen in Groningen ontstaat schade aan gebouwen en voldoen sommige gebouwen niet meer aan de veiligheidsnorm. In Groningen moet alle schade worden hersteld en de gebouwen die niet aan de veiligheidsnorm voldoen, versterkt. De schade-aanpak omvat op grond van het schadevergoedingsrecht de kosten van daadwerkelijk opgetreden schade. Daartoe behoren ook de kosten van redelijke maatregelen ter voorkoming of beperking van schade. Schadeafhandeling heeft dus betrekking op een (dreigende) aantasting van het gebouw, zoals scheurvorming of verzakking. Onder het versterken van gebouwen wordt verstaan het verzekeren dat een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet.

In de Tijdelijke Wet Groningen wordt het Instituut Mijnbouwschade Groningen opgericht voor de onafhankelijke afhandeling van schade. Dit wordt nu door TCMG gedaan. De versterking wordt begeleid en uitgevoerd door een uitvoeringsorganisatie. Dit is de NCG. Beide organisaties trekken zoveel mogelijk samen op om voor bewoners één loket te creëren.

Voor bewoners is het soms lastig te volgen dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen beide operaties. Zij zien één oorzaak (aardbevingen) en één partij die dit moet oplossen (de overheid); de vraag is waarom dit dan niet altijd samen kan worden opgepakt.

Om de eigenaar zoveel mogelijk te ontzorgen zetten beide organisaties zich in om één integrale oplossing te bieden voor gebouwen die moet worden opgenomen met het oog op eventuele versterking en waarin tevens sprake is of kan zijn van mijnbouwschade. Dit gebeurt onder andere door elkaar op de hoogte te stellen van gebouwen die met prioriteit behandeld moeten worden. De TCMG doet nu al melding bij NCG wanneer zij een gebouw tegenkomt waarvan zij gegronde heeft om te denken dat het niet aan de veiligheidsnorm voldoet. De NCG krijg dan de kans om het gebouw op te nemen en te beoordelen. Omgekeerd geldt het ook. De NCG informeert de TCMG wanneer er gegronde redenen zijn om schade met voorrang af te handelen.

Wanneer een woning wordt bezocht voor een opname ten behoeve van versterking dan moet dit zoveel mogelijk worden gecombineerd met een schade opname. Hierdoor wordt een eigenaar zo min mogelijk te belast en kan een integrale oplossing mogelijk worden gemaakt. De eigenaar kan dan bij de beslissing over de versterking van zijn woning kiezen om ook direct het herstellen van de schade mee te nemen.

Bij een gebouw waar zowel schade als versterking aan de orde is moet zoveel mogelijk worden gewerkt met begeleiding waar zowel kennis van schadeafhandeling als versterking aanwezig is. Om dit mogelijk te maken richten TCMG en NCG een team op met deskundige medewerkers op het gebied van versterking en schadeafhandeling met als doel om de samenwerking tussen beide partijen verder te stroomlijnen. Het ligt in de rede dat deze werkwijze na oprichting van het Instituut wordt voortgezet.

Toch is het niet altijd mogelijk om schade en versterken te combineren. Beide opgaven vragen om een verschillende aanpak. Een gebouw kan ernstig beschadigd zijn, terwijl aan de veiligheidsnorm wordt voldaan. De omgekeerde situatie is ook mogelijk. De veiligheidsnorm voor aardbevingen is geen onderdeel van Nederlandse bouwnormen. Daardoor is het mogelijk dat gebouwen die volledig aan de geldende bouwnormen voldoen, zonder dat er schade is opgetreden, toch versterkt moeten worden.

Schade en versterken kennen ieder een eigen beoordelingskader en prioriteitsstelling. Bij schadevergoeding gaat om het herstel van de rechten van de individuele gedupeerde. De Tijdelijke wet Groningen geeft hiervoor een publiek traject, naast de bestaande mogelijkheid om een vordering in te dienen bij de civiele rechter. Zaken worden in beginsel afgehandeld op volgorde van binnenkomst. Het publiek belang is vooral gelegen in een laagdrempelige route voor de (grote aantallen) gedupeerden om herstel van rechten te krijgen.

Versterken kent een breder publiek belang. Het voorkomen van slachtoffers als gevolg van aardbevingen is niet enkel het belang van de eigenaar van het betreffende gebouw. Zeker niet als dat gebouw constructief verbonden is met andere gebouwen, waardoor het instorten van een

gebouw gevolgen voor de veiligheid van andere gebouwen kan hebben. Er is een publiek belang om onveilige gebouwen zo snel mogelijk te versterken en de meest onveilige gebouwen het eerst aan te pakken. Daar komt bij dat de ingrijpende werkzaamheden die voor versterking noodzakelijk zijn, coördinatie vragen in de sfeer van ruimtelijke ordening. Dit speelt in het bijzonder als de versterking van gebouwen wordt gecombineerd met stedenbouwkundige vernieuwing of verduurzaming.

Als gevolg van deze verschillen kennen schade en versterken een verschillende aanpak: Schade wordt op aanvraag behandeld, in beginsel op volgorde van binnenkomst. Versterken vindt risicogestuurd plaats. De meest onveilige gebouwen worden als eerst versterkt. Schadeherstel kan per adres, voor versterken is het vaak noodzakelijk om meerdere adressen tegelijk aan te pakken. Dit vergt coördinatie tussen verschillende bewoners en eigenaren. Het beoordelingskader voor schade wordt gevormd door het burgerlijk recht, terwijl het kader voor prioritering en beoordeling van gebouwen bij of krachtens dit wetsvoorstel, beleidsmatig, wordt bepaald in verband met het publieke belang. Schadeherstel kijkt terug (wat was de oorspronkelijke staat van het gebouw, voor de aardbevingsschade), versterken kijkt vooruit naar het risico bij een potentiële aardbeving in de toekomst. Waar mogelijk worden deze trajecten in de uitvoering bij elkaar gebracht maar een volledige koppeling van schadeherstel en versterken is niet mogelijk, zonder belangrijke concessies voor een van beide.

4.2 Samenhang met gaswinning

De gaswinning in Groningen wordt zo snel mogelijk beëindigd ten behoeve van de veiligheid in Groningen. Jaarlijks wordt in het vaststellingsbesluit bepaald hoeveel gas er nog uit het Groningenveld wordt gewonnen. Dit zal niet meer zijn dan nodig om de leveringszekerheid te kunnen garanderen. Volgens de meest recente cijfers van GTS blijkt dat de gaswinning uit Groningen al vanaf medio 2022 nihil kan zijn in een gemiddeld jaar, ervan uitgaande dat Norg structureel kan worden gevuld met pseudo-Groningengas.³ Dat betekent niet dat het veld al meteen in 2023 gesloten kan worden. Het is niet uit te sluiten dat ook na 2022 gaswinning nodig blijft, om bijvoorbeeld op een koude winterdag te voorzien in de dan hoge gasvraag. Als gevolg van de dalende gaswinning wordt het veiliger in Groningen. De versterkingsoperatie blijft echter een prioriteit. In de komende jaren blijft gaswinning noodzakelijk, waardoor aardbevingen blijven voortkomen. Ook na het stoppen van de gaswinning zal, naar verwachting, nog enkele jaren seismiteit voorkomen. In de afgelopen jaren is er veel onrust ontstaan over aardbevingsrisico's in Groningen. De dalende gaswinning op zichzelf is onvoldoende om deze onrust weg te nemen. Daarom worden, ondanks de dalende gaswinning, veel gebouwen onderzocht zodat een definitieve uitspraak over de veiligheid van het gebouw kan worden gedaan. Door de dalende gaswinning zal dit onderzoek, steeds vaker, uitwijzen dat het gebouw veilig is zonder aanvullende versterkingsmaatregelen. Als voor een gebouw een normbesluit is vastgesteld wordt op basis van dat normbesluit versterkt. De dalende gaswinning wordt dan niet meer meegenomen. Een jaarlijkse update van de noodzakelijke maatregelen zou immers betekenen dat er nooit uitvoering van de grond kan komen. In het vaststellingsbesluit wordt jaarlijks het belang van gaswinning afgewogen tegen de risico's voor het gebied. Een versterkingsoperatie die zo snel mogelijk wordt uitgevoerd en de meest onveilige gebouwen het eerst aanpakt, is een voorwaarde voor een verantwoorde gaswinning.

4.3 Samenhang met NPG

Op 5 oktober 2018 is het kabinet met de regio het Nationaal Programma Groningen (NPG) overeengekomen. Met het Nationaal Programma Groningen wordt Groningers weer perspectief op de toekomst geboden. Langs de lijnen van economie, energie en leefbaarheid kunnen projecten worden ingediend door overheden, bedrijven en bewoners om Groningen dit perspectief te kunnen bieden. Met het NPG is een startkapitaal gemoeid van 1,15 miljard euro. De middelen van het NPG zijn niet bedoeld voor de maatregelen die worden getroffen voor de veiligheid. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor de realisatie van deze maatregelen en de kosten hiervan worden verhaald op de exploitant. Wel is het mogelijk om verschillende projecten uit het NPG te koppelen aan de versterkingsoperatie. Zo kunnen projecten voor stad- en dorpsvernieuwing worden gecombineerd met de

³ Kamerstukken II 2018-2019, 33529, nr. 678

versterkingsoperatie die in die regio speelt. Hiermee kunnen meerdere opgaven tegelijkertijd kunnen worden aangepakt naast de versterkingsoperatie, zoals energietransitie en krimp.

5. Hoofdstuk 5: Toezicht & Handhaving

Pm – wordt ingevuld voor consultatie

6. Gevolgen en neveneffecten, oa financiële gevolgen voor decentrale overheden.

PM – wordt ingevuld voor consultatie

7. Hoofdstuk 8: Advies en consultatie

PM – wordt ingevuld na consultatie

8. Hoofdstuk 10: Overgangsrecht en inwerkingtreding

Pm

II. ARTIKELEN

Artikel I

Onderdeel A

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

Onderdeel B

Artikel 13a toepassingsbereik

In het eerste lid is het toepassingsbereik begrensd tot gebouwen in de aardbevingsgemeenten. Door de beperking tot gebouwen valt bijvoorbeeld infrastructuur niet onder de reikwijdte van deze aanpak. In het tweede lid is bepaald dat de aanpak niet geldt voor gebouwen bestemd voor het gebruik, de opslag of de productie van gevaarlijke stoffen. Dit betreft dus industriële gebouwen. Agrarische gebouwen vallen wel onder de toepassing van dit hoofdstuk.

Artikel 13b definities

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

Artikel 13c instelling Adviescollege Veiligheid Groningen

In dit artikel wordt het Adviescollege ingesteld. Voor de taakomschrijving en het functioneren van het Adviescollege wordt verwezen naar paragraaf 2.2.6 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel 13d advisering SodM

In dit artikel is vastgelegd dat de inspecteur-generaal der mijnen de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan adviseren over de uitvoering van de versterking in relatie tot de veiligheid. De inspecteur-generaal der mijnen staat aan het hoofd van het SodM. De onafhankelijke positie van het SodM is geregeld in hoofdstuk 8 van de Mijnbouwwet. Daar is ook

geregeld dat de inspecteur-generaal der mijnen de minister van Economische Zaken en Klimaat kan adviseren over het veiligheidsbeleid in Groningen. Het voorgestelde artikel 13d is complementair hieraan, doordat de inspecteur-generaal der mijnen ook de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van advies kan voorzien. De adviezen kunnen zowel op verzoek worden verstrekt als op initiatief van de inspecteur-generaal der mijnen.

Artikel 13e risicoprofiel

In dit artikel is geregeld dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties risicoprofielen vaststelt voor gebouwen waarvoor nog geen normbesluit is vastgesteld. Het risicoprofiel is geen definitief oordeel over de vraag of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet. Het risicoprofiel is informatie voor een gemeente om in het programma van aanpak te bepalen welke gebouwen in welke volgorde worden onderzocht.

Op grond van het derde lid worden regels gesteld hoe de risicoprofielen worden bepaald. Deze regels kunnen zowel betrekking hebben op het voorschrijven van een bepaald model, als op kwalitatieve criteria voor aanpassing van modeluitkomsten, de zogenaamde verrijking.

Artikel 13f toezending risicoprofielen

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

Artikel 13g gemeentelijk programma van aanpak

In dit artikel wordt het gemeentelijk programma van aanpak geregeld. In het voorgestelde artikel 21b is bepaald dat de plannen van aanpak, die voor inwerkingtreding van deze wet zijn opgesteld, gelden als programma van aanpak op grond van dit artikel.

In het tweede lid is de inhoud van het programma van aanpak vastgelegd. De uitvoeringskaders van de gemeente hebben betrekking op de inhoud van het vaststellingsbesluit en het beleid van de gemeente over de uitvoering van het vaststellingsbesluit. Het plan bevat verder een meerjarige planning voor de normbesluiten en de uitvoering van de versterkingsmaatregelen. Op grond van artikel 13i, eerste lid, stelt de minister van Binnenlandse Zaken normbesluiten vast conform de prioritering in het programma van aanpak.

Het programma van aanpak wordt vastgesteld door de gemeenteraad. De gemeenteraad kan op basis van artikel 156 van de Gemeentewet zijn bevoegdheden in het kader van het programma van aanpak delegeren aan het college.

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

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

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden eisen gesteld aan het programma van aanpak. Het ligt in de bedoeling hierbij als uitgangspunt vast te leggen dat in het programma eerst

gebouwen met een verhoogd risicoprofiel en vervolgens gebouwen met een licht verhoogd risicoprofiel worden geïnspecteerd en beoordeeld. De gemeenteraad kan in het programma ook gebouwen met een normaal risicoprofiel toevoegen. Dit kan aan de orde zijn indien dit geen onredelijke vertraging oplevert voor de versterking van gebouwen met een verhoogd risicoprofiel en dit voor de snelheid van de uitvoering van het algehele plan of bevorderlijk is voor het draagvlak voor de versterking.

Artikel 13h regels beoordeling voldoen aan veiligheid

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

Artikel 13i normbesluit

Dit artikel regelt het normbesluit. Op grond van het eerste lid bevat het normbesluit een oordeel of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de beoordelingsmethode die op grond van artikel 13h is voorgeschreven.

Op basis van het tweede lid bevat het normbesluit, voor een gebouw dat niet voldoet aan de veiligheidsnorm, het soort maatregelen dat noodzakelijk is om het gebouw aan de veiligheidsnorm te laten voldoen.

Door het gebruik van de term "soort maatregelen" wordt tot uitdrukking gebracht dat de maatregelen niet uitgewerkt hoeven te zijn, tot het detailniveau van het versterkingsbesluit. De maatregelen in het normbesluit dienen als referentie voor de maatregelen in het versterkingsbesluit, waar de voorkeuren van de eigenaar in zijn verwerkt. In het verwerken van die voorkeuren kan worden afgeweken van de omschrijving in het normbesluit, zolang de uitkomst maar vergelijkbaar is in veiligheid en kosten. De maatregelen in het normbesluit worden uitgewerkt tot het detailniveau wat nodig is om als referentie te kunnen dienen.

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

Op grond van het derde lid kan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het normbesluit bepalen dat een gebouw niet wordt versterkt als de eigenaar niet meewerkt aan de opname van het gebouw en de versterking niet noodzakelijk is, gelet op de belangen van derden. Nadat er een normbesluit is genomen waarin is vastgesteld dat het gebouw niet aan de veiligheidsnorm voldoet, kan de eigenaar van een gebouw het college van burgemeester en wethouders verzoeken om een versterkingsbesluit vast te stellen. De hoofdregel is dat dit versterkingsbesluit op aanvraag van de eigenaar wordt vastgesteld, maar de gemeente kan ook ambtshalve een versterkingsbesluit vaststellen .

Artikel 13j versterkingsbesluit op aanvraag

Dit artikel regelt het versterkingsbesluit op aanvraag van de eigenaar.

Op grond van het tweede lid bevat het versterkingsbesluit de maatregelen uit het normbesluit of vergelijkbare maatregelen. Vergelijkbaar betekent, dat de veiligheidsnorm wordt gehaald en dat deze maatregelen niet duurder zijn dan de maatregelen uit het normbesluit. Binnen deze kaders is de eigenaar vrij om af te wijken van de maatregelen uit het normbesluit. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat alle werkzaamheden die noodzakelijk zijn om een gebouw aan de veiligheidsnorm te voldoen en het gebouw in een vergelijkbare staat achter te laten, onderdeel zijn

van de maatregelen bedoeld in het derde lid. Dit omvat dus ook de afwerking van de maatregelen en het herstel van eventuele schade die is ontstaan door de werkzaamheden.

Aan het versterkingsbesluit kunnen voorschriften worden verbonden. Op grond van artikel 13m kunnen er al voorschriften aan worden verbonden die in het kader van vergunningverlening aan een vergunning kunnen worden verboden. Daarnaast zou gedacht kunnen worden aan voorwaarden over de samenloop met andere werkzaamheden zodat die niet belemmerend zijn voor de uitvoering van de versterking, maar toch koppelkansen geboden kunnen worden.

Op grond van het derde lid kan het college op verzoek van de eigenaar van een gebouw met monumentale of karakteristieke waarde, in het versterkingsbesluit minder vergaande maatregelen toestaan, dan de maatregelen die zijn opgenomen in het normbesluit waardoor nog niet geheel wordt aan de veiligheidsnorm. Het college kan van deze bevoegdheid gebruik maken voor het behouden van de monumentale of karakteristieke waarden en met die maatregelen de veiligheid van het gebouw aanzienlijk wordt verbeterd. Hierbij wordt aangesloten bij bijlage K en het positionpaper van de NPR 2018 en de afspraken in het erfgoedprogramma (zie Kamerstukken 2016/17, 33 529, nr. 382).

Op grond van het vierde lid is het ook mogelijk om in de aanvraag maatregelen op te nemen die duurder zijn dan de maatregelen uit het versterkingsbesluit. De eigenaar of het college dient dan in te staan voor de meerkosten. Hierbij kan worden gedacht aan de situatie dat het normbesluit slechts beperkte versterking voorschrijft en dat de eigenaar of het college beslist om met een aanvullende eigen bijdrage nieuwbouw te realiseren.

Op grond van het vijfde lid kan de eigenaar in de aanvraag ook werkzaamheden opnemen die niet noodzakelijk zijn voor de versterking. Hierbij kan worden gedacht aan een uitbouw, die geen rechtstreekse gevolgen heeft voor de constructieve veiligheid. Het voordeel hiervan is dat de eigenaar alle benodigde vergunningen en toestemmingen voor de noodzakelijke maatregelen en aanvullende werkzaamheden krijgt. Deze kunnen vervolgens in samenhang worden gerealiseerd. Op grond van artikel 13p is de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verplicht om de versterkingsmaatregelen uit te voeren, zoals opgenomen in het versterkingsbesluit. De eigenaar kan aanvullende afspraken maken over de realisatie van de overige werkzaamheden.

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

Artikel 13l ambtshalve versterkingsbesluit

Dit artikel bevat een regeling voor het geval de eigenaar van een gebouw, waarvoor een normbesluit is vastgesteld, geen versterkingsbesluit heeft aangevraagd. Er is niet vastgelegd wanneer de gemeente gebruik kan maken van deze bevoegdheid. Dit zal per geval moeten worden bezien. Het ligt in de lijn der verwachting dat binnen enkele maanden een versterkingsbesluit wordt aangevraagd.

Het eerste lid, onderdeel a, ziet op de situatie dat de versterking van een gebouw niet noodzakelijk is, mede gelet op de belangen van derden en de eigenaar geen versterkingsbesluit aanvraagt. In een dergelijk geval wordt versterking van een gebouw niet afgedwongen. Dit wordt bevestigd in een ambtshalve besluit waarin is bepaald dat het gebouw niet wordt versterkt.

Het eerste lid, onderdeel b, ziet op de situatie dat de versterking van een gebouw wel noodzakelijk is, met het oog op de belangen van derden. Bijvoorbeeld in de situatie waarbij een gebouw constructief verbonden is (een rijwoning of twee-onder-een kap). Indien een ambtshalve versterkingsbesluit is vastgesteld, kan de medewerking van de eigenaar aan de realisatie worden afgedwongen op grond van artikel 13n.

Artikel 13m versterkingsbesluit allesomvattend

Dit artikel is gebaseerd op artikel 2.10 van de Crisis- en herstelwet. Het versterkingsbesluit komt in de plaats van de vergunningen, ontheffingen, vrijstellingen of enig ander besluit dat noodzakelijk is om de versterkingsmaatregelen en andere werkzaamheden uit te voeren.

Artikel 13n medewerkingsplicht

Voor het opnemen en beoordelingen van een gebouw om te bepalen of het aan de veiligheidsnorm voldoet zullen medewerkers van de uitvoeringsorganisatie in sommige gevallen het gebouw moeten betreden. Het eerste lid regelt een bevoegdheid voor deze medewerkers en de verplichting voor de eigenaar of bewoner om hieraan mee te werken. Van de bevoegdheid om zonder toestemming van de eigenaar of bewoner het gebouw te betreden, zal slechts gebruik worden gemaakt in gevallen waarin belangen van derden spelen. Het is immers aan de eigenaar om zelf te bepalen of hij aan de versterking wil meewerken en alleen in de gevallen waarin belangen van derden spelen, kan de gemeente ambtshalve een versterkingsbesluit nemen.

Het is verder mogelijk dat het voor de versterking van een gebouw noodzakelijk is om gebruik te maken van een aanliggend perceel of gebouw. Te denken valt aan het plaatsen van een steunbeer die deels over de erfgrans komt of het ingraven van een verankering in de tuin van de bureu. Ook kan gedacht worden aan een tussenwoning waarin enkele ankers of balken aangebracht moeten worden om de naastgelegen woningen te versterken. Ook in dit geval kan het noodzakelijk zijn dat bepaalde door het college aangewezen personen zonder toestemming van de eigenaar of bewoner het gebouw te betreden. Uitgangspunt is dat met de eigenaar van het betrokken perceel of gebouw overeenstemming wordt bereikt omtrent het gebruik van diens perceel of gebouw ten behoeve van de versterkingsmaatregelen. In het geval geen overeenstemming kan worden bereikt, is het niet wenselijk dat de versterkingsmaatregelen niet genomen kunnen worden. In die gevallen kan het college van burgemeester en wethouders de betrokken eigenaar verplichten om de maatregelen en het effect daarvan op zijn perceel of gebouw te gedogen. De eigenaar die die maatregelen moet gedogen heeft dan mogelijk recht op schadevergoeding. Deze verplichting kan alleen worden opgelegd voor de maatregelen die op basis van het normbesluit als noodzakelijk voor de versterking zijn aangemerkt en voor zover er geen alternatieve maatregelen mogelijk zijn die voor de eigenaar minder belastend zijn.

Artikel 13o informatie-uitwisseling

Dit artikel regelt de informatie-uitwisseling tussen de betrokken instanties. In het eerste lid is bepaald dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en dus diens uitvoeringsorganisatie, informatie uitwisselt met het college. In het tweede lid is hetzelfde bepaald voor het Instituut en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het derde lid regelt de uitwisseling tussen het college en het instituut. In alle gevallen gelden de algemene verplichtingen van de Algemene verordening gegevensbescherming. Informatie-uitwisseling dient dus beperkt te blijven tot het geen noodzakelijk is voor de taken, genoemd in dit artikel, en op een zorgvuldige wijze worden uitgevoerd.

Artikel 13p uitvoering versterkingsbesluit

Op grond van dit artikel draagt de minister van BZK zorg voor de uitvoering van de maatregelen ten behoeve van de veiligheid in het versterkingsbesluit. De uitvoering van de overige werkzaamheden, die bijvoorbeeld voortkomen uit wensen van de eigenaar van een gebouw en gelijk zijn meegenomen in het versterkingsbesluit, zijn niet de verantwoordelijkheid van de minister. De eigenaar kan ervoor kiezen om deze zelf uit te laten voeren of een overeenkomst te sluiten met de minister dat de werkzaamheden worden meegenomen in de uitvoering van de versterkingsmaatregelen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan op verschillende manieren invulling geven aan deze verantwoordelijkheid. De minister kan opdracht geven voor de uitvoering aan een aannemer maar het is ook denkbaar dat de minister afspraken maakt met de eigenaar, waarbij de eigenaar zich committeert om de maatregelen uit te voeren tegen een bepaalde vergoeding. Het kan wenselijk zijn over de uitvoering nadere regels te stellen. Te denken valt hierbij aan de wijze waarop de kosten van de maatregelen worden vergoed. Hiervoor zijn verschillende

mogelijkheden, zoals een bouwdepot. De mogelijkheid deze regels bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen, is opgenomen in het tweede lid van dit artikel.

Onderdeel C

In het wetsvoorstel voor de Tijdelijke wet Groningen wordt aan de exploitant van het Groningenveld en de gasopslag Norg een heffing opgelegd voor de kosten van de afhandeling van de schade. Met dit onderdeel wordt hier een onderdeel aan toegevoegd dat regelt dat deze heffing ook betrekking heeft op de kosten die worden gemaakt om gebouwen te laten voldoen aan de veiligheidsnorm.

Deze heffing heeft in eerste plaats betrekking op de kosten die de Minister van BZK maakt in verband met de bij of krachtens hoofdstuk 5 van dit wetsvoorstel bedoelde taken voor zover die betrekking hebben op de voorbereiding en uitvoering van de versterkingsmaatregelen. Hierbij valt onder meer te denken aan de kosten voor de opname en beoordeling of gebouwen aan de veiligheidsnorm voldoen. Ook de kosten voor nemen van het normbesluit, de begeleiding van de eigenaar bij het voorbereiden van de aanvraag van het versterkingsbesluit, de kosten voor het nemen van het versterkingsbesluit en de begeleiding van de eigenaar bij de uitvoering van de versterkingsoperatie.

Voorts ziet de heffing op de kosten die gemaakt worden voor de uitvoering van de soort maatregelen die noodzakelijk voor de veiligheid op basis van het normbesluit zoals die zijn opgenomen in het versterkingsbesluit.

Daarnaast biedt het voorgestelde onderdeel d de mogelijkheid kosten te verhalen voor de lopende versterkingsoperatie. De NAM draagt contracten over aan NCG voor lopende projecten. Deze projecten worden niet op basis van hoofdstuk 5 van dit wetsvoorstel gestart, maar maken wel deel uit van de kosten waarvoor een heffing aan de NAM kan worden opgelegd.

Ook ziet de heffing de vergoeding van de kosten gemaakt die door het Rijk worden uitgekeerd aan gemeenten in het kader van de batch 1588.

Onderdeel D

Voor 1588 gebouwen is een afwijkende aanpak vastgesteld. Dit betreft gebouwen in de gemeenten Appingendam, Delfzijl, Groningen en Midden-Groningen, waarover op 11 maart 2019 bestuurlijke afspraken zijn gemaakt in het Convenant Batch 1588. Middels een specifieke uitkering zijn de voorbereidende werkzaamheden voor deze batch 1588 reeds in 2019 gefinancierd (Stcrt. 2019, 34667). Dit betrof een eenmalige uitkering voor de opstartkosten van deze grote operatie. Ook voor de hierop volgende werkzaamheden zullen de gemeenten een specifieke uitkering ontvangen. Dit artikel biedt hiervoor de basis. Deze uitkering wordt jaarlijks verstrekt. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de hoogte en verdeling van de uitkering en nadere voorwaarden die aan de uitkering verbonden zijn.

Onderdeel E

Op besluiten die betrekking hebben op de versterkingsoperatie, waaronder het in dit wetsvoorstel voorgestelde normbesluit en versterkingsbesluit, is Afdeling 2 van Hoofdstuk 1 van de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw) van toepassing ingevolge bijlage I, categorie 13.1, van die wet. De voor het versterkingsbesluit relevante bepalingen uit die afdeling worden opgenomen in het wetsvoorstel Tijdelijke wet Groningen.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zal in eerste en enige instantie uitspraak doen over beroepen tegen normbesluiten en versterkingsbesluiten, alsmede besluiten tot het niet versterken, bedoeld in artikel 13k, eerste lid. Ingevolge dit artikel wordt het beroep behandeld met toepassing van afdeling 8.2.3 van de Algemene wet bestuursrecht. Dat houdt in dat de Afdeling bestuursrechtspraak de verschillende termijnen die van toepassing zijn op beroepszaken kan verkorten. Voorts geldt dat zogenoemde pro-forma beroepen niet zijn toegelaten; het beroepschrift moet op straffe van niet ontvankelijkheid de gronden van het beroep tegen het versterkingsbesluit bevatten. Tot slot geldt voor het beroep dat de Afdeling bestuursrechtspraak binnen zes maanden uitspraak doet.

Een zogenoemd pro forma-beroep tegen een versterkingsbesluit, normbesluit of besluit tot het niet versterken is niet toegelaten. In het verlengde daarvan is het evenmin toegestaan om na afloop

van de beroepstermijn nog nieuwe gronden aan te voeren. Het beroep tegen het versterkingsbesluit moet direct volledig worden ingediend (vierde lid).

Onderdeel F

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

Onderdeel G

De vaststelling van de risicoprofielen en de capaciteit door de minister van BZK zijn voorbereidende handelingen voor het vaststellen van de gemeentelijke programma's van aanpak. Daarom worden deze vaststellingen uitgezonderd van bezwaar en beroep. Het programma van aanpak is gericht tot de verschillende overheidsinstanties die betrokken zijn bij de versterkingsoperatie. Het is niet gericht tot de eigenaren of andere belanghebbenden van gebouwen die mogelijk voor versterking in aanmerking komen en is evenmin gericht op rechtsgevolg. Omdat het als gezegd niet is gericht op rechtsgevolg en om discussies over die vatbaarheid te voorkomen – dergelijke discussies dragen niet bij aan de gewenste versnelling – wordt expliciet bepaald dat tegen het programma geen beroep bij de bestuursrechter kan worden ingesteld. Voor gebouwen die niet voorkomen in het plan van aanpak kan de eigenaar of bewoner in urgente situaties bij de minister van BZK een verzoek indienen om tot het opnemen en versterken van het gebouw (zie artikel 13j, tweede lid).

Tegen een versterkingsbesluit als bedoeld in artikel 13j, eerste lid, van de Tijdelijke wet Groningen en tegen een besluit om niet te versterken als bedoeld in artikel 13k, eerste lid van die wet en een versterkingsbesluit als bedoeld in artikel 13l van die wet, is beroep in eerste en enige instantie mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Het niet openstellen van beroep in twee instanties draagt betekenisvol bij aan de gewenste versnelling van de versterkingsoperatie.

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

Onderdeel H

In artikel 52g, derde lid, van de Mijnbouwwet, is de taak opgenomen voor de minister van Economische Zaken en Klimaat om zorg te dragen voor de versterkingsoperatie die nodig is als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld. Deze bepaling is in 2018 geïntroduceerd bij wijziging van de Mijnbouwwet met specifieke regels over de gaswinning uit het Groningenveld die zijn opgenomen in hoofdstuk 4a van de Mijnbouwwet (Kamerstukken 34957). Artikel 52g, derde lid, strekte ter vervanging van de zorgplicht die eerder op NAM rustte ingevolge artikel 33 van de Mijnbouwwet. Artikel 33 van de Mijnbouwwet is namelijk uitgezonderd voor de gaswinning uit het Groningenveld in artikel 52b van de Mijnbouwwet.

Met dit wetsvoorstel wordt voorzien in een uitgewerkte regeling van de verantwoordelijkheden van de minister van EZK en de Minister van BZK voor de versterkingsoperatie in Groningen. Hiermee wordt artikel 52g, derde lid van de Mijnbouwwet en het hierop gebaseerde Besluit versterking gebouwen Groningen overbodig. Om deze reden wordt in dit onderdeel voorgesteld artikel 52g, derde lid, van de Mijnbouwwet te laten vervallen.

Onderdeel I

Op voorhand kan niet worden voorzien welke belemmeringen wet- en regelgeving mogelijk opwerpen voor de versterkingsoperatie. Om in geval er belemmeringen opduiken die belemmeringen eenvoudig(er) te kunnen wegnemen wordt artikel 2.4 van de Chw door de in dit artikel voorgestelde wijzigingen van toepassing op de uitvoering van de Tijdelijke wet Groningen. Dit betekent niet dat er experimenten worden gedaan met betrekking tot de versterking. Indien het experimentenartikel van de Chw wordt toegepast ten behoeve van de uitvoering van de Tijdelijke wet Groningen gebeurt dat niet in de vorm van een experiment maar in de vorm van afwijking van wet- en regelgeving. Gelet op de bijzondere opgave die de versterking vormt, is dat gerechtvaardigd. Het van toepassing worden van artikel 2.4 van de Chw op de uitvoering van de Tijdelijke wet Groningen betekent dat bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat van de in artikel 2.4 van de Chw genoemde wetten wordt afgeweken indien dat bijdraagt aan de uitvoering van de Tijdelijke wet Groningen, dus aan de versterkingsoperatie. Omdat het in die gevallen niet om een experiment gaat dat mogelijk tot nieuw beleid leidt, wordt de verplichting dat toepassing van artikel 2.4 van de Chw bijdraagt aan innovatieve ontwikkelingen buiten toepassing gelaten. De toepassing van het artikel 2.4 van de Chw ten behoeve van de uitvoering van de Tijdelijke wet Groningen mag natuurlijk wel bijdragen aan innovatieve ontwikkelingen maar is geen voorwaarde waar het gaat om de uitvoering van de Tijdelijke wet Groningen. In het verlengde daarvan zijn de verplichtingen om in de algemene maatregel van bestuur de afwijking te beperken tot de duur van het experiment en vast te leggen hoe wordt vastgesteld dat aan het doel van experiment is voldaan buiten toepassing gelaten. In dit wetsvoorstel zijn bepalingen opgenomen die tot doel hebben eventuele bestuursrechtelijke procedures met betrekking tot het versterkingsbesluit sneller te laten verlopen. Categorie 13.1 van bijlage I bij de Chw beoogt datzelfde. Om onduidelijkheden te voorkomen, wordt voorgesteld categorie 13.1 te schrappen.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,