

BETER TEN HALVE GEKEERD DAN TEN HELE GEDWAALD

De voorliggende 'wijziging Tijdelijke wet Groningen in verband met de versterking van gebouwen in de provincie Groningen' is achterhaald en de achterliggende 'nieuwe aanpak versterken' failliet voordat die goed en wel van de grond is gekomen.

Het is fundamenteel dat dit onder ogen wordt gezien.

De 'nieuwe aanpak versterken' die minister Wiebes in het voorjaar van 2018 introduceerde is gebaseerd op een redenering dat er geprioriteerd kan worden op basis van een risico-inschatting. Het 'beste' (want enige) model wat daarvoor voor handen was, was het Hazard and Risk Assessment (HRA) -model van de NAM. Ondanks het feit dat NAM zelf aangaf dat het model niet was ontwikkeld om daarmee specifieke woningen aan te wijzen. Het was ontwikkeld als generiek risicomodel en bleek in de korte tijd dat het als zodanig werd gebruikt ook in dat opzicht niet erg stabiel. In mei 2016 – er was nog geen sprake van verlaging van gaswinning – leverde het model een risico-inschatting van 100(!) onveilige panden op. Het jaar daarop, november 2017, waren het 2.400 panden en in juli 2018 1.500. Desondanks is de versterkingsscope anno oktober 2019 26.000 panden. Kortom, de onzekerheidsmarges van het model zijn kennelijk zo groot dat het geen basis kan bieden voor beleid, en dus al helemaal niet voor het prioriteren op adresniveau.

Daar wordt tegenin gebracht dat het model intussen 'verder is doorontwikkeld en verfijnd'. Probleem daarbij is dat het voor de buitenwacht volstrekt onduidelijk is hoe het model is opgebouwd, laat staan doorontwikkeld en verfijnd. In het model wordt gebruik

gemaakt van aannames, van data, van formules die wij allemaal niet kennen. Het net iets andere keuzes maken in de aannames, (waardering en weging) van data of gebruik van formules kan heel andere resultaten tot gevolg hebben. Eén ding weten we wel: de schadesituatie van een pand is niet opgenomen in het model. Dus een pand wat reeds meerdere malen cosmetisch hersteld is – waarbij geen rekening is gehouden met schade in fundering of (dak)constructies – zit in het model in zijn oorspronkelijke, onbeschadigde staat. Een kind snapt dat dat vragen om ongelukken is. Het leidt ertoe dat panden die in de stutten staan uit het risicomodel als een pand 'met normaal risico' rolt. Dat wisten we al, en had al reden moeten zijn om de stekker uit deze benadering te trekken.

Nu weten we ook dat wanneer niet gestutte panden met een 'normaal risicoprofiel' doorgerekend worden er altijd versterkingsmaatregelen aan de orde zijn. Ook met de meest actuele NPR. Er is op dit moment geen enkel pand bekend -in welk risicoprofiel dan ook - waarbij na doorrekening géén versterkingsmaatregelen nodig zijn. Dat is een harde, pijnlijke conclusie maar zij is reëel en kan of mag niet ontkend worden! Met het doorzetten van de voorliggende wetswijziging is dat wel precies wat er gebeurt.

Wat betekent dat? De realiteit is:

1. Dat alle panden en/of de bewoners in het gaswinningsgebied in meer of mindere mate schade hebben opgelopen (zichtbaar of onzichtbaar) en/of risico lopen op schade, in sommige gevallen zodanig dat het de veiligheid bedreigt. Goed om te beseffen dat geen enkel pand in Groningen vóór 2016 gebouwd, ontworpen en geconstrueerd is voor het opvangen van seismische belasting.
Ze zijn er domweg niet op berekend. Goed om te beseffen dat ook de indirecte gevolgen van de gaswinning (bodemdaling, daaropvolgende waterpeil aanpassingen, daarop reagerende funderingen) veel onzichtbare en nooit goed onderzochte (constructieve) schade heeft opgeleverd.
2. Er is geen technisch systeem voorhanden dat exact een veiligheidsprioritering op adresniveau kan produceren. De onzekerheden op alle fronten zijn daarvoor te groot. Pogingen tot een dergelijke exercitie leiden hooguit tot schijnveiligheid en tijdverlies -waarmee de reële (on)veiligheid alleen maar toeneemt.
3. De meest onveilige periode, de jaren met de grootste risico's, heeft Groningen in letterlijke zin overleefd. Er zijn geen directe, fysieke slachtoffers door aardbevingen geweest, de komende jaren neemt dat risico naar verwachting verder af door het dichtdraaien van de gaskraan.
4. Dat betekent dat herstel van de regio niet langer 'dweilen met de kraan open' is maar een werkelijke, duurzame en toekomstgerichte basis heeft.
5. Dat er in de toekomst op enig moment (wanneer is niet te zeggen) een stabiele(re) seismische situatie gaat ontstaan lost níet de problemen van nu op: namelijk (zie 1) dat alle panden en/of de bewoners in het gaswinningsgebied in meer of mindere mate schade hebben opgelopen (zichtbaar of onzichtbaar) en/of risico lopen op schade, in sommige gevallen zodanig dat het de veiligheid bedreigt.

Het doel van de operatie moet dus zijn Groningen definitief en duurzaam te herstellen van de zwarte periode, de ramp in slow motion, die zijn einde nadert. Het versterken van panden tot een veilig niveau is daar een onlosmakelijk onderdeel van, maar niet het enige. En ook niet bepalend of structurerend – dat is namelijk domweg onmogelijk.

Deze benadering vraagt nog steeds om wettelijke regels, ook voor versterken. Maar in een heel andere context dan in de voorliggende wetswijziging wordt voorgesteld.

Uitgangspunten voor deze benadering zouden moeten zijn:

1. Alle panden in het gebied worden toekomstbestendig gemaakt waarmee een streep onder het verleden wordt gezet.
2. Het toekomstig bestendig maken houdt een integrale oplossing in: waaronder in ieder geval (constructief) schadeherstel, schadepreventiemaatregelen, versteviging en verduurzaming.
3. Er is één uitvoeringsorganisatie, het Instituut Mijnbouwschade. Daar wordt alle kennis en ervaring gebundeld en het fungeert als één loket. Zowel voor inwoners als gemeenten en andere instanties (marktpartijen, experts, -maatschappelijke- adviesorganen).
4. Er is een generiek, meerjarig traject waarbij systematisch dorp voor dorp, wijk voor wijk, de woningen toekomstbestendig gemaakt worden en parallel daaraan blijft een ad-hoc traject waar schade desgewenst eerder wordt hersteld en waar – als daar aanleiding voor is – versterkingsmaatregelen wordt getroffen. Dat wil zeggen dat wanneer we redenen hebben om te aan te nemen dat een pand een hoog risico loopt, dan wel de bewoner een (dringende) reden heeft, er gekeken wordt naar de mogelijkheid voor versterking. In alle gevallen wordt geprobeerd te werken naar een integrale oplossing.
5. De basis van de ‘herstel-operatie’ vormt een te ontwerpen bewonersproces. We gaan uit van de behoefte, positie en zorgen van de bewoners en richten daar onze processen op in. In plaats van andersom.
6. De volle verantwoordelijkheid van de operatie berust bij het Rijk. Het gaat nog steeds om de verplichting om alle Groningers schadeloos te stellen, als gevolg van de gaswinning. Het Rijk heeft die verantwoordelijkheid van NAM overgenomen en moet die nu ook nemen. Natuurlijk in samenspraak en overleg met gemeenten, bewoners, agrariërs, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Het nemen van de verantwoordelijkheid en de centrale regie hoeft niet hetzelfde zijn als een dictatuur stichten.
7. De ambitie om bij de bewoners ‘het vertrouwen te herstellen’ wordt opnieuw hoog op de agenda geplaatst. Vijf jaar geleden was het een centrale doelstelling, maar met het vertrouwen is ook deze doelstelling als het ware verdampt. Dat kan niet. Het gaat niet goed met de Groningers en wat zij nodig hebben is weer kunnen en durven vertrouwen in hun overheid. Daar moet – door alles heen – opnieuw een centraal thema van gemaakt worden: ‘herstel van vertrouwen’.

Onlangs is het Experiment Krewerd gelanceerd. Een aanpak waarbij een dorp in de gemeente Delfzijl in zijn geheel veilig, energieneutraal en toekomstbestendig wordt gemaakt. Met de inwoners van Krewerd, de NCG en de gemeente zijn de volgende uitgangspunten overeengekomen:

- Engineering judgement: snellere beoordeling van de huizen door constructeurs die veiligheid garanderen
- Ieder huishouden neem een eigen onafhankelijk architect in de arm. Dit verzekert de inwoners bij verbouw of het bouwen een nieuwe woning van professionele ondersteuning en ontwerp kwaliteit
- De zeggenschap ligt volledig in het dorp zelf. De inwoners hebben zich verenigd in een Dorps coöperatie, waarvan het bestuur de regie voert over de operatie.

- Een integrale aanpak van het dorp. De versterking van de huizen wordt tegelijk en in samenhang uitgevoerd. De huizen in Krewerd, maar ook het dorp als geheel worden toekomstbestendig gemaakt.
- Krewerd ontwikkelt hiervoor een dorpsplan. Hierin wordt optimaal rekening gehouden met de wensen van de inwoners en het 'DNA' van het dorp. Er is oog voor de mensen en voor de kwaliteit en sociale structuur van het dorp.
- Het dorpsplan komt tot stand met ondersteuning van deskundigen; een stedenbouwkundige, een landschapsarchitect, een cultuurhistoricus, een socioloog en een energiedeskundige.

Wij hoopten, en hadden misschien verwacht, dat het ministerie van Binnenlandse Zaken juist deze beweging zou faciliteren en stimuleren. In ondersteuning, begeleiding, regelgeving en eventueel budget. Dat de aanpak Krewerd de basis voor de publieke hersteloperatie zou worden.

Beginnen met een pilot maar met de expliciete bedoeling hiervan te leren, en de aanpak verder door te ontwikkelen tot een generieke aanpak om Groningen toekomstig bestendig te maken.

Het wetsvoorstel wat voor ligt doet iets heel anders. Het stimuleert deze aanpak niet maar werpt eerder belemmeringen en beperkingen op.

De wet, en daaruit volgende procedures zijn uitsluitend technisch, juridisch en instrumenteel van aard. Elk dorp die in de toekomst een dergelijke Krewerd-aanpak wil zal een 'uitzonderingspositie' moeten bevechten binnen dit wetsvoorstel.

Daarmee is deze voorgestelde wetswijziging niet alleen gebaseerd op drijfzand maar ook nog eens een enorm gemiste kans.

Vooruitlopend op deze wet is het afgelopen jaar al langs het voorgestelde wettelijke stramien gewerkt. In juli 2018 zijn de risicoprofielen vastgesteld, op 2 november 2018 heeft de NCG namens de minister van EZK een Plan van Aanpak 2019 vastgesteld, door gemeenteraden eind 2018/begin 2019 uitgewerkt en vastgesteld in lokale plannen van aanpak, inclusief goedkeuring van de Inspecteur der Mijnen. Niet de *bedoeling*, maar de *belofte* was dat 2019 het jaar van de uitvoering zou worden. Het pakte anders uit. Gemeenten zijn het afgelopen jaar al *"in the lead"* geweest maar zijn op geen enkele manier in de gelegenheid geweest de situatie te sturen. Dit werd onder anderen pijnlijk duidelijk tijdens het raadsdebat in Midden-Groningen, afgelopen maandag 18 november 2019. Het door de raad geïnitieerde debat *"Doe iets!"* legde de machteloosheid van het gemeentebestuur bloot. De wethouder, zo lazen we in de krant, herkende en deelde de zorgen van de raad. Ze vindt het 'teleurstellend dat maar 10 % van het plan is gerealiseerd' en 'betreurenswaardig dat het dorp Overschild helemaal verdeeld raakt' maar ze 'kan er niks aan aan doen'. *"Als gemeentebestuur krijgen wij nog niet eens de juiste informatie. Het is erg genoeg dat we het niet helder hebben."* Het is daarom voor haar ook onmogelijk om te communiceren met bewoners: ze heeft namelijk *"niks concreets te melden."* (DvhN, 19/11/19).

Toch heeft iedereen de neiging om te geloven dat het straks wel gaat lukken. Waarom? Wat is er straks anders? Er wordt hard gewerkt maar we komen niet vooruit. Hoe lang heb je nodig om in te zien dat je op een doodlopende weg zit en dat ook versnellen dan geen zin heeft?

Hoe lang hou je de zelfkastijding als gemeentebestuur vol? Om je raad en bewoners uit te leggen dat het opnieuw niet gaat zoals beloofd, dat je er niks aan kon doen, maar intussen wel verantwoordelijk wordt gehouden? Wat gaat deze wet nou werkelijk oplossen voor gemeenten?

Het antwoord op de 'waarom vraag' ligt waarschijnlijk genuanceerder. Vermoeidheid, murw en het ontbreken van zicht of geloof in een werkbaar alternatief. De sfeer is moegestreden en gelaten geworden: *"we zien wel waar het schip strandt."* Hoe verklaarbaar en begrijpelijk ook: niemand kan zich deze houding nu veroorloven. Het vaststellen van deze Wet Versterken is het verprutsen van de laatste kans om hier nog iets van te maken. Dan heeft inderdaad een 'pappenathouden, we doen ons best waar we kunnen, we zijn er wel beetje klaar mee'-mentaliteit gewonnen. Iedereen die deze wet goed bestudeerd en goed op zich laat inwerken, die zich probeert voor te stellen hoe dit in de praktijk gaat lopen, die zal zich realiseren dat deze wet de situatie voor Groningers niet verbeterd maar verslechterd.

Met deze conclusies is het eigenlijk niet nodig om op de wettekst zelf in te gaan.

We doen het wel voor het geval regering en parlement erin persisteren een voor Groningen doodlopende weg te blijven bewandelen. Dat zou dan immers niet voor het eerst zijn. In dat geval kunnen we alleen redden wat er te redden valt. En alleen dát is de reden dat we ook minutieus op de (bedoeling van) de wet zullen reageren. Er kan of mag door deze reactie geen enkele vorm van commitment aan de wet worden ontleend.

Via de opbouw van de Memorie van Toelichting lopen we alle aspecten van de wet en de verschillende wetsartikelen langs.

Reactie op de Memorie van Toelichting op de wijziging van de Tijdelijke wet Groningen in verband met de versterking van gebouwen in de provincie Groningen.

1.1 Aanleiding

In de eerste alinea gaat het al niet goed. De derde zin luidt: "*Mensen voelen zich niet veilig in hun eigen huis*". Dit suggereert alsof er uitsluitend sprake is van een beleving. De correcte formulering zou moeten zijn: "*De meeste mensen zijn niet veilig in hun eigen huis.*"

De volgende alinea blikt terug op de versterkingsopgave zoals door NAM ingezet. In deze alinea wordt totaal voorbijgegaan aan de rol die het ministerie van EZK, in de vorm van zijn eigen Nationaal Coördinator Groningen, had in dit proces. Het was kennelijk alleen NAM die aan het roer zat. Er was geen vertrouwen in de 'rechtvaardigheid van de aanboden voor de versterking' die NAM zou hebben gedaan. Dat probleem is herkenbaar maar het was meer dan dat. Wij wisten dat er problemen waren bij de aansturing van het CVW, dat de NCG er voortdurend tegenaan liep dat afspraken niet werden nagekomen en dat het akelig lastig was om de 'kaders voor de versterking' (waar hebben mensen 'recht op') met NAM vast te kunnen stellen. Maar het probleem wordt nu eng gedefinieerd als "*geen vertrouwen in rechtvaardige versterkingsaanbiedingen van NAM*". En dus zijn "*daarom maatregelen nodig om de veiligheid van de bewoners te verbeteren en om de operatie ter versterking van gebouwen goed te laten verlopen.*" Hoe de veiligheid verbeterd wordt of hoe de operatie goed moet verlopen wordt niet duidelijk. 'Goed' wordt nergens nader gedefinieerd. Logischer was de conclusie dat het Rijk "*daarom besloten heeft zelf haar verantwoordelijkheid te nemen en de operatie volledig in eigen hand te nemen.*"

In de daaropvolgende alinea staat te lezen dat de regering de veiligheid wil verbeteren door de gaswinning te verlagen tot nul. "*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.*" Bijna zou je denken dat nu al een groot aantal van de beoordeelde adressen niet of nauwelijks versterkt hoeft te worden, dat aantal groeit immers alleen maar. Helaas is het aantal momenteel nog gewoon nul. En alleen als we nog twee jaar weinig tot niks zouden doen zou het in theorie, op papier, zo kunnen zijn dat het aantal adressen wat nog zinvol versterkt kan worden, afneemt. Maar daarmee zijn de problemen van nu en dan niet opgelost. Alleen grotere problemen in de toekomst worden zo voorkomen. Dat is iets heel anders.

"Gelet op de trage voortgang van de versterkingsoperatie onder verantwoordelijkheid van de NAM het gebrek aan vertrouwen in de NAM, heeft het kabinet een aantal versnellingsmaatregelen in gang gezet."

Vooralsnog moeten we vaststellen dat sinds de 'pauzeknop' (maart 2018) de voortgang niet alleen niet is versneld, maar eerder nagenoeg stil is komen te staan. Het blokkeren van deze minister van de vaststelling van het meerjarenprogramma 2017-2021, het stopzetten van de uitvoering van beschikbare versterkingsadviezen tot juni 2018 en het - ondanks vele interne en externe waarschuwingen - bewust laten weglekken van ingenieurscapaciteit voor beoordeling van gebouwen is direct het gevolg van het handelen van het Rijk.

“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 verantwoordelijk te maken voor de uitvoering van de versterkingsoperatie.”

Dit is interessant. De reden die wordt aangevoerd om Binnenlandse Zaken verantwoordelijk te maken ligt in de relatie met gemeenten, de gebiedsontwikkeling en de verduurzaming.

Maar daarover gaat dit wetsvoorstel niet! Dat gaat puur over de versterking, volgens een strak en vastgelegd stramien. Ook beleidsmatig zijn bij ons geen stukken bekend die de koppeling met gebiedsontwikkeling en verduurzaming verder vormgeven. En als die nog moeten komen, in hoeverre is het onderhavig wetsvoorstel daarin ondersteunend en faciliterend of juist belemmerend en beperkend?

1.2 Doel

Het doel van de wetswijziging is *“primair het bereiken van een veilige situatie in Groningen”*.

Dat is een vrij beperkt, eng geformuleerde doelstelling, waarbij uitvoering door BZK niet meteen voor de hand ligt. *“De positie van de eigenaar en de gemeenten wordt versterkt”* – ten opzichte waarvan? Ten opzichte van de oude ‘NAM’ situatie? Waar blijkt dan uit dat de positie van eigenaren is verbeterd? En waarom is het een doel om de gemeenten meer in positie te krijgen als het sec gaat om een veilige situatie te bereiken?

Doel zou moeten zijn: Groningen definitief en duurzaam te herstellen van de zwarte periode, de ramp in slow motion, die zijn einde nadert. Het versterken van panden tot een veilig niveau is daar een onlosmakelijk onderdeel van, maar niet het enige. En ook niet bepalend of structurerend – dat is namelijk domweg onmogelijk. Definitief en duurzaam herstel door versterken/schadepreventie, gebiedsontwikkeling en verduurzaming. Dat maakt de verantwoordelijkheid van BZK een inhoudelijke verantwoordelijkheid, in plaats van alleen een systeem- en uitvoerende verantwoordelijkheid.

1.2.1 Veiligheid

“Om te bepalen of een gebouw veilig is, wordt de zogeheten Meijdamnorm gehanteerd.”

Deze norm gaat over overlijdensrisico bij instorting van een pand als gevolg van één zware aardbeving. ‘Versterken’ gaat dus alleen daarover, hoe bouw je een kooiconstructie zodat je niet bedolven raakt? Terwijl versterken ruimer gedefinieerd moet worden: hoe zorg ik ervoor dat een pand op een dusdanige kwaliteit zit dat-ie bestand is tegen enige seismiciteit en ook schade wordt voorkomen of beperkt blijft?

Het risico op een werkelijk zware beving zal afnemen maar er zullen nog jaren vele honderden kleinere bevingen volgen. Versterken tegen de cumulatieve effecten daarvan valt bijvoorbeeld buiten de scope.

1.2.2. Bewoner centraal

“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.”

Deze belofte wordt als volgt ingevuld:

1. Transparantie wordt vergroot vanwege de gemeentelijke plannen. Daarmee wordt inzichtelijk wanneer een gebouw aan de beurt is.
2. De gehanteerde normen worden openbaar.
3. Eigenaar krijgt gelegenheid te kiezen voor afwijkende (maar vergelijkbare) invulling maatregelen.
4. Eigenaar krijgt laagdrempelig rechtsbescherming waardoor de rechtspositie wordt verbeterd.

Ad 1. Een transparante planning was ook mogelijk, en werd gehanteerd, in de vorige aanpak.

De gebiedsgerichte batches waren op zichzelf transparant. Dat is niet persé voorbehouden aan gemeentelijke plannen. Overigens zijn die er inmiddels maar is het voor een individuele bewoner niet overal duidelijker geworden wanneer zijn of haar woning aan de beurt is. En als dat al wel duidelijk was uit het gemeentelijk plan 2019 – dan is die planning niet gehaald. De gemeenten hebben niet of nauwelijks invloed op de haalbaarheid van de planning. Dit punt dient derhalve gerelativeerd te worden.

Ad 2. Dat was ook al wel zo. De Meijdam-norm is bekend, de NPR is bekend, HRA is bekend.

Dat niemand die kan doorgronden en beoordelen zal in publieke handen niet veel anders worden.

Ad 3. Is dit werkelijk een trendbreuk met het verleden? Was daar tot dusver geen gesprek over mogelijk? Slikken of stikken? Dan is het fijn dat dat nu kennelijk bespreekbaar is. Helaas zal een afwijkende maatregel snel een ander kostenplaatje met zich meebrengen. En in dit geval krijg je nog steeds de gelegenheid zelf te kiezen, als je in de gelegenheid bent zelf (mee) te betalen.

In theorie is hier zelfs eerder sprake van ‘slikken of stikken’. Als je het anders wilt dan moet je zelf betalen. Anders houdt het op.

Ad 4. Laagdrempelig, want publiek. Maar verzuimd wordt hier te melden dat er *“omwille van de versnelling”* slechts één rechtsgang per besluit mogelijk wordt gemaakt, dat daar strikte, korte termijnen voor gelden en dat alle inhoudelijke gronden meteen meegenomen moeten worden. Een pro-forma beroep om tijd te hebben de onderbouwing rond te krijgen behoort niet tot de mogelijkheden. De *“versnelling van het proces”* wordt hier gezocht bij het inperken van de rechtsbescherming van de bewoner. Wij zouden dat eerder als een verslechtering van de rechtspositie betitelen. Bovendien is het risico groot dat veel bewoners gaan procederen, vanwege de onzekerheid over hoe het ‘normbesluit’ uitpakt in een ‘versterkingsbesluit’. Als dat tegenvalt, kun je geen kant meer op. Budget en soort maatregelen staan immers al vast? Dus voor de zekerheid altijd maar in bezwaar en beroep gaan bij normbesluit. Zitten we daar op te wachten met z’n allen?

Kortom: wij vinden het allerm minst een overtuigende invulling van het credo ‘bewoner centraal’.

Een lege huls – opnieuw.

1.2.3 Snelheid

Om de snelheid te bevorderen is er een 'duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling', een samenvoeging van verschillende vergunningsprocedure en door beroep in één instantie voor te schrijven. Van deze drie versnellingsopties is eigenlijk alleen de laatste (beperkte mogelijkheden procederen) echt concreet. De duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling is op zichzelf niks zeggend over de snelheid en bovendien kun je je afvragen of die verdeling van verantwoordelijkheden wel zo duidelijk is.

Het samenvoegen van vergunningsprocedures is qua integrale benadering goed. Maar een garantie dat het daarmee sneller gaat is het bepaald niet! Het feit dat er weliswaar één integrale vergunning wordt afgegeven maar dat wel alle toetsingskaders gehanteerd moeten worden.

"Het resultaat van het nieuwe toetsingskader (voor het allesomvattend versterkingsbesluit-GGB) moet zoveel mogelijk overeenstemmen met het resultaat dat zou worden bereikt indien de niet van toepassing zijnde wettelijke toestemmingsvereisten wél van toepassing zouden zijn geweest."

Vraag is waar hier de echte (tijds)winst zit.

In de wet wordt nergens gesproken over het vaststellen van termijnen van overheidszijde.

Hoeveel inspecties worden per maand gedaan? Hoeveel tijd krijgt de NCG tot het nemen van een normbesluit? Hoeveel tijd krijgt de gemeente voor het nemen van het aangevraagde versterkingsbesluit? En wat als 'de overheid' deze termijnen overschrijdt?

De enige tijdsdruk die wordt genoemd wordt neergelegd bij de bewoner. Die krijgt periodes mee om in beroep te gaan, en om een versterkingsbesluit aan te vragen. De 'andere kant' kan er zo lang over doen als nodig is.

**Hoezo,
'de bewoner centraal'?**

1.2.4 Betrokkenheid gemeenten

"Door deze verantwoordelijkheid (planning en vaststelling versterkingsbesluiten) bij de gemeente te beleggen kunnen koppelingen worden gemaakt tussen versterking, verduurzaming en gebiedsontwikkeling. De uitvoeringsorganisatie ondersteunt de gemeenten hierbij."

Is dat zo? Kan die koppeling inderdaad gemaakt worden? En gebeurt dat dan ook? Of hebben gemeenten straks vooral hun handen vol aan het maken van planningen waarbij ze afhankelijk van elkaar en de uitvoeringsorganisatie zijn?

Waarbij ze bewoners voortdurend moeten melden *"dat ze het nog niet weten"*, of dat ze *"hun uiterste best doen om het versterkingsadvies gereed te hebben"*, of dat ze *"best snappen dat bewoners die oplossing niet zien zitten maar dat zij daar ook niet over gaan"*. Het afbreukrisico van gemeenten is hier enorm. Hun invloed is uiteindelijk beperkt, de ruimte zelf te handelen ook en de mogelijkheden om deze operatie organisatorisch te 'managen' helemaal. En wanneer de frustraties van bewoners zich gaat richten op gemeenten, zonder dat die werkelijk bij machte zijn te sturen dan zijn we verder weg van huis dan ooit.

Onduidelijk is overigens hoeveel ruimte de gemeenten krijgen naar eigen inzicht te handelen of dat er kaders zijn die een beetje een gelijke benadering van de verschillende gemeenten borgt. Hoe groot kunnen de verschillen tussen de gemeenten worden? En wat betekent dat voor de rechts (on)gelijkheid van onze inwoners?

1.3 Reikwijdte wetsvoorstel

In deze paragraaf gaat het over het toepassingsbereik, eigenlijk de 'contour' waarbinnen de wet geldt.

Er is gekozen voor een afbakening langs gemeentegrenzen. Deze keuze wordt niet toegelicht hoewel hij niet vanzelfsprekend is. Voor schade geldt een heel ander toepassingsbereik en waarom zou dat niet ook voor versterken gelden? Daar waar schade door mijnbouw aan de orde is, zou ook sprake kunnen zijn van de noodzaak voor een vorm van versterken. Het is nog denkbaar dat een groter gebied niet op voorhand in een proactieve versterkingsoperatie wordt opgenomen, maar voor het uitsluiten van individuele panden buiten de gemeentegrenzen zien wij geen rechtvaardiging. Een 'niet-ontvankelijkheid' briefje puur op grond van een gemeentegrens? Die tijd zijn we toch wel voorbij?

2. Versterkingsproces

2.1 Inleiding versterkingsproces

Hier wordt nogmaals uitgelegd dat wanneer een gebouw niet aan de veiligheidsnorm voldoet, bepaald wordt welke *soort* maatregelen nodig zijn om het gebouw aan de veiligheidsnorm te laten voldoen. Hier, en op geen enkele andere plek in het wetsvoorstel, wordt expliciet gesteld dat hierbij ook een budget wordt aangegeven. Maar dat zal onvermijdelijk zijn aangezien de eigenaar kan kiezen voor andere of verdergaande maatregelen, mits er *financiële* dekking is van de eigenaar.

De verdeling van verantwoordelijkheden lezen wij als volgt: de minister van EZK bepaalt, op grond van adviezen van het nieuwe Advies College Veiligheid, de veiligheidskaders waarbinnen de uitvoeringsorganisatie, onderdeel van BZK, haar normbesluiten moet nemen, in de volgorde en in opdracht van de gemeenten. Die gemeenten nemen vervolgens een versterkingsbesluit dat de uitvoeringsorganisatie moet uitvoeren.

Dit is in theorie misschien nog helder uit te leggen, maar het zijn wel heel veel schijven, heel veel instanties en heel veel beslismomenten.

Het is niet voor te stellen hoe dit in de praktijk in zijn werk moet gaan. Om die reden hebben wij ook herhaaldelijk en nadrukkelijk verzocht om een 'klantreis' voor de bewoner in kaart te brengen, inclusief doorlooptijden. Die is niet gemaakt en vormt geen onderdeel van het wetsvoorstel.

**Hoezo,
'de bewoner centraal'?**

2.2 Rolbeschrijving partijen

2.2.1 Eigenaar van een gebouw

Het gaat hier om veel gevallen om de bewoner die, zo hebben we gelezen, centraal staat. Dat zal dan hier moeten blijken.

“De bewoner wordt gedurende het gehele proces geïnformeerd over de voortgang.” Ja, dat lijkt ons wel minimaal. Ook als de bewoner niet centraal staat is dat een minimale fatsoensnorm. Vervolgens wordt gesteld dat de bewoner de gelegenheid heeft om tegen de genomen besluiten in bezwaar en beroep te gaan. En dat hij of zij ‘in beginsel’ kan afzien van versterking. Daarmee heeft *“de eigenaar het initiatief op de versterkingsoperatie in handen gekregen.”*

Deze conclusie delen wij niet. Integendeel. Uit helemaal niks blijkt dat de bewoner initiatief heeft.

De bewoner kan alleen reageren op wat anderen voor hem bedenken. Zelfs in de mogelijkheid om een versterkingsinspectie op verzoek te doen wordt in dit wetsvoorstel niet voorzien!

En dat terwijl herhaaldelijk, zelfs op ministersniveau, is toegezegd dat die mogelijkheid zou komen. Ook suggesties als werken met een (bouw)depot komen in het wetsvoorstel niet voor. De bewoner moet afwachten wanneer ie aan de beurt is, moet *afwachten* wat er voor zijn pand bedacht wordt en moet *afwachten* hoe en wanneer de uitvoeringsorganisatie het gaat doen. In het recente verleden waren er ‘pilots’ Eigen Initiatief en Heft in Eigen Hand. Er waren wachtlijsten voor deze aanpak, zo groot was de behoefte om inderdaad het initiatief zelf in handen te krijgen. Deze aanpak is stop gezet, iedereen op de wachtlijst is afgebeld. En ook nu, in de onderhavige wet, wordt die mogelijkheid niet geboden. Zelfs een kader op basis waarvan de eigenaar zelf de opname en beoordeling kan laten doen en de kosten kan declareren wordt niet aangekondigd.

Hoezo,
‘de bewoner centraal?’

2.2.2 Gemeenten

Gemeenten krijgen de centrale rol als opdrachtgever maar dat betekent niet dat de gemeente verantwoordelijk wordt voor de uitvoering of financiering van de versterkingsmaatregelen. Dat kan niet. Je kunt geen opdrachtgever zijn zonder een bijbehorende financiering of zonder verantwoordelijkheid. Dit leidt op zijn minst tot onduidelijkheid in de rolverdeling waarbij – als het niet loopt zoals gehoopt – gemeenten en Rijk naar elkaar zullen verwijzen. *“U moet bij de opdrachtgever zijn, nee, u moet bij de verantwoordelijke zijn.”*

Hoezo,
‘de bewoner centraal?’

“Door het opdrachtgeverschap bij de gemeenten te leggen kan beter invulling gegeven worden aan een goede planning en aan de ruimte die er is voor het koppelen aan lokale initiatieven.”

Hier wordt er niet aan toegevoegd ‘voor zover dat de prioritering en de snelheid van de versterkingsoperatie niet in de weg staat’. Die wordt elders wel genoemd en daarmee moet de geboden ruimte sterk gerelativeerd worden. Temeer omdat zonder (financiële) middelen de mogelijke koppeling een wassen neus is. Overigens is het niet consistent om hier te spreken over koppelen aan ‘lokale initiatieven’ en elders te spreken over koppelen aan ‘verduurzamen en gebiedsontwikkeling’.

2.2.3 Minister van Economische Zaken en Klimaat

De minister van EZK blijft verantwoordelijk voor de veiligheid van de gebouwen in Groningen. Enerzijds stuurt hij daarop middels de verlaging van de gaswinning, anderzijds is hij verantwoordelijk voor de normstelling ten aanzien van de veiligheid. Maar waar het gaat om de versterking van gebouwen is dit een gedeelde verantwoordelijkheid met de minister van BZK. Dit roept de vraag wie in het kabinet eerstverantwoordelijk is voor de veiligheid in Groningen. Prima dat vervolgens met alles en iedereen wordt samengewerkt maar het moet toch wel glashelder zijn wie politiek verantwoordelijk is voor de versterkingsoperatie. Wie kan de het parlement daarop aanspreken?

Een "enerzijds", "anderzijds" antwoord is onbevredigend. Het risico dat de oorzaak voor eventuele vertraging of falen van de versterkingsoperatie heen-en-weer geschoven wordt tussen twee ministeries is levensgroot. Nu ligt de formele verantwoordelijkheid bij de minister van EZK maar vrijwel alle sturings-, en beïnvloedingsmogelijkheden bij de minister van BZK. Dat is vragen om ongelukken.

2.2.4 Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De minister van BZK is verantwoordelijk voor de versterkingsoperatie; het vaststellen van de risicoprofielen, het stellen van kaders voor de uitvoering, het nemen van de normbesluiten en de zorg voor de uitvoering. Zij heeft daarvoor een uitvoeringsorganisatie tot haar beschikking.

Daarnaast is de minister verantwoordelijk voor de inzet van het Rijk voor het toekomstbestendig maken van Groningen, het Nationaal Programma Groningen.

Het is opmerkelijk dat op een aantal punten in de versterkingswet het NPG opduikt. Dat zou logisch zijn wanneer het NPG ook inderdaad bedoeld was voor de nadrukkelijk genoemde koppeling tussen versterken, verduurzaming en gebiedsontwikkeling. Die expliciete koppeling ontbreekt echter op dit moment. Er wordt juist gestuurd op een strikte scheiding tussen schade/versterken en het toekomstperspectief voor Groningen. Dit is niet productief en voor bewoners onbegrijpelijk.

Een duidelijke keuze voor het inzetten van het NPG in verhouding tot de versterkingsoperatie lijkt voortdurend boven de markt te blijven hangen. Wij dringen erop aan alle elementen -herstel (schade&versterken) plus perspectief- in één integraal masterplan onder te brengen waarin voor iedereen duidelijk wordt hoe deze elementen allemaal bijdragen aan een toekomstbestendig Groningen. Uiteindelijk is het niet relevant waar de middelen vandaan komen, startkapitaal NPG of additioneel. Kern is dat zonder middelen voor koppelkansen in gebiedsontwikkeling en verduurzaming de betrokkenheid van BZK geen wezenlijke toegevoegde waarde gaat hebben. Dan is er alleen een nieuwe 'frontje' voor de versterkingsdeur, maar gebeurt er in de kern nog precies hetzelfde als onder verantwoordelijkheid NAM. Alleen is NAM dan vervangen door twee ministeries, zeven gemeenten en twee uitvoeringsinstanties. Daarmee is complexiteit en bureaucratie verder vergroot en zal de frustratie van bewoners en bedrijven alleen maar verder toenemen.

2.2.5 De uitvoeringsorganisatie

De uitvoeringsorganisatie ondersteunt de versterkingsoperatie. Zij voeren werkzaamheden uit namens de minister van BZK, ze zijn – naast de gemeente – aanspreekpunt voor de bewoner en moeten deze ontzorgen. Ook ondersteunen zij de gemeenten. De uitvoeringsorganisatie zal dus regelmatig 'van pet moeten wisselen.' Kan de uitvoeringsorganisatie een bewoner ondersteunen die het niet eens is met een normbesluit dat door dezelfde uitvoeringsorganisatie is genomen?

Kan de uitvoeringsorganisatie een gemeente ondersteunen wanneer de minister via die uitvoeringsorganisatie een interventie heeft gepleegd in het lokaal plan vanwege bijvoorbeeld capaciteitsgebrek? Of gemeente en minister een ander verschil van inzicht hebben?

2.2.6 Staatstoezicht op de Mijnen

Het SodM kan adviseren aan de beide ministers, aan het Adviescollege en aan de gemeenten. Een forse uitbreiding van de taken maar ook een toename van de impact van die adviezen?

Door het zo uit te smeren en adviezen ook aan de voorkant te vragen (lokale plannen, Adviescollege) wordt SodM meer en meer een onderdeel van het systeem in plaats van een toezichthouder op afstand. De versnipperde adviezen op onderdelen boeten in aan zeggingskracht, maar zijn wel tijdrovende en complicerende processtappen. Een jaarlijks, of tweejaarlijks stevig monitoring rapport *"Hoe staat het er nu voor met de veiligheid in Groningen?"* zou wat ons betreft meer toegevoegde waarde kunnen hebben.

2.2.7 Adviescollege Veiligheid Groningen

Een nieuwe bestuurlijke spaghettisliert op het versterkingsbord: Welkom; Adviescollege Veiligheid Groningen! De tekst illustreert vooral dat eigenlijk niemand nog weet hoe dit precies moet gaan functioneren. Het Adviescollege moet dan ook nog zijn eigen werkwijze vastleggen in het reglement van orde en tevens jaarlijks een ontwerp jaarprogramma voorleggen aan de minister van EZK en BZK. Wie van hen heeft het laatste woord? Het komt ons sowieso vreemd voor dat zowel het reglement van orde als de jaarprogramma's niet vastgesteld worden in het Bestuurlijk Overleg Groningen en er dus geen formele rol voor gemeenten of maatschappelijke organisaties is weggelegd.

2.2.8 Maatschappelijke organisaties

Het staat hier als vanzelfsprekend geformuleerd: *"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"*.

Wat is de status van deze adviezen? Wat gebeurt er met de adviezen? Hoe wordt ervoor gezorgd dat de organisaties in staat worden gesteld om te adviseren? In de wet zelf wordt deze positie op geen enkele manier verankerd. Ook het mogelijk maken, het (o.a. financieel) faciliteren van deze rol, wordt niet geborgd. Wie is daarvoor verantwoordelijk?

Waarom wordt in de wet zelf niet gesproken over een daartoe op te stellen instellingsbesluit?

Zoals het nu is verwoord is het volstrekt vrijblijvend en zonder enige, formele status.

**Hoezo,
'de bewoner centraal'?**

2.3 Veiligheid, normstelling en wijze van beoordelen

Er wordt hier gesteld dat er verschillende beoordelingsmethoden een rol spelen in de versterkingsaanpak: Het HRA, de NPR, de typologie aanpak en expert judgement. Maar is dat zo?

Sinds wanneer is het HRA een beoordelingsmethode? Het HRA is een 'statistisch voorspellingsmodel' (en toevallig één met een onacceptabele foutenmarge). Maar een risicoanalyse is in de kern toch heel iets anders dan een beoordelingsmethode?

2.3.1 HRA

Hier hebben we al het nodige over gezegd wat we niet gaan herhalen. Opmerkelijk is dat hier als voordeel van het HRA wordt genoemd dat de methode in staat is om in beperkte tijd een inschatting te geven op adresniveau. Vraag is natuurlijk hoe een 'beperkte tijd' hier gedefinieerd moet worden. Tot dusver duurde elke 'nieuwe run' toch al gauw een half jaar.

Griezelig is de laatste zin van de paragraaf: *"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."* Hier zit een suggestie in dat opname op locatie in de toekomst misschien niet meer nodig wordt geacht.. Je moet er niet aan denken.

2.3.2 NPR

"De NPR wordt op dit moment gebruikt om uitspraken te doen over individuele gebouwen die op basis van de HRA een onveilig profiel hebben." Waarom alleen over die gebouwen?

De NPR zou die uitspraak juist ook moeten doen over gebouwen die dat profiel niet hebben gekregen. Wij hebben in het verleden herhaaldelijk aangedrongen op een validatie van het HRA-model door juist ook een steekproef onder gebouwen te doen die volgens HRA een 'normaal' risico profiel hebben. Die is inmiddels onbedoeld uitgevoerd bij de batch 1581 – de resultaten zijn bekend.

2.3.3 Typologie-aanpak

Iedereen onderkent al jaren de aantrekkelijkheid van een typologie-aanpak. Terecht wordt hier gesteld: *"De ontwikkeling van een typologie-aanpak is echter ingewikkeld."* Al jaren wordt hiermee geworsteld en onze conclusie is dat we ons hier voorlopig niet rijk mee mogen rekenen. Nuttige informatie maar alleen bruikbaar in combinatie met een maatwerk beoordeling bijvoorbeeld op basis van expert-judgement.

Deze, als vierde genoemde, beoordelingsmethode – en misschien wel de meest interessante in combinatie met de typologie aanpak – wordt hier als enige niet verder uitgewerkt. Dat is jammer, want deze methode biedt kansen (zie Experiment Krewerd) maar zal juist wel verder uitgewerkt moeten worden om de noodzakelijke (kwaliteits)waarborgen en rechtsbescherming te regelen.

2.4 Planning en prioriteit

Hierover is voldoende opgemerkt. Wel merken we nog op dat het teleurstellend is dat het model nog steeds niet in publiek beheer is. Al meer dan drie jaar 'wordt daaraan gewerkt'. In de tekst wordt gemeld dat er een traject loopt om een *"alternatief model voor de HRA in publiek beheer te ontwikkelen"*. Waarom een *alternatief* model? Waarom neemt het Rijk het HRA-model, wat nu al publiek wordt ingezet, niet gewoon over? Is er misschien onvoldoende vertrouwen in het model?

2.5 Programma van aanpak

2.5.1 Programma van aanpak

Hier wordt herhaald dat de lokale plannen van aanpak het centrale plannings- en sturingsinstrument voor de versterkingsopgave zijn. *"De gemeenten fungeren hiermee feitelijk als opdrachtgever (...)".* Feitelijk, dus niet formeel?

Nergens staat expliciet wannéér gemeenteraden dergelijke plannen van aanpak moeten vaststellen, oftewel, wat de looptijd van de plannen moet zijn. Impliciet is dit jaarlijks, aangezien jaarlijks de risicoprofielen worden vastgesteld. Maar jaarlijks een nieuw plan lijkt onwerkbaar. Kan de gemeenteraad een meerjarenplan vaststellen met hooguit een jaarlijkse, marginale, actualisatie?

Er kan veel tijd verloren gaan tussen risicoprofiel, normbesluit en versterkingsbesluit.

En dan moeten we nog beginnen aan de uitvoering.

"De passende wijze waarop inwoners kunnen participeren bij de vormgeving wordt aan de gemeenten overgelaten".

Kortom: In potentie ontstaat hier snel een ongelijkheid in inhoud, vorm, tijdsplan en participatie tussen de verschillende gemeenten met alle complicaties van dien. Het is in ieder geval noodzakelijk dat het proces verder wordt gebonden aan dwingende termijnen.

2.5.2 Prioritering in programma van aanpak

De prioritering begint bij het (jaarlijks) vaststellen van de risicoprofielen door de minister van BZK op basis van het HRA. Volgens de wet (artikel 13 e) worden de risicoprofielen jaarlijks geactualiseerd *voor de panden die nog geen normbesluit hebben*. Maar een verlaging van een eenmaal vastgesteld risicoprofiel is niet mogelijk (lid 2). Met andere woorden: een pand wat eenmaal in aanmerking komt voor opname en beoordeling, blijft op die lijst net zo lang tot er een normbesluit ligt. Waarom wordt er dan niet voor gekozen om jaarlijks alléén de panden die tot dusver een 'normaal' risicoprofiel hadden statistisch te testen of ze nu anders uit het voorspellingsmodel komen (lees mogelijk inmiddels toch licht verhoogd risico?).

Wat heeft het voor zin om voor alle panden die nog geen normbesluit hebben (maar al wel zijn opgenomen in de werkvoorraad voor opname en beoordeling) jaarlijks een risicoprofiel vast te stellen wanneer dat voor deze panden geen consequentie meer mag en kan hebben?

Consistenter en transparanter zou het zijn om alléén (nieuwe) risicoprofielen vast te stellen van panden die nog niet zijn opgenomen in de werkvoorraad, in plaats van voor alle panden die nog geen normbesluit hebben gekregen.

Enfin. Zodra de minister van BZK de beschikking heeft over de geactualiseerde risicoprofielen zendt zij deze zo spoedig mogelijk naar de betreffende colleges van B&W en naar het SodM (artikel 13 f). Maar wie stuurt ze naar de betreffende eigenaar/bewoner? Wanneer wordt hij/zij door wie geïnformeerd over het risicoprofiel van zijn eigen woning? Of is het niet de bedoeling dat de bewoner hierover geïnformeerd wordt? Het wordt nergens in de wet vastgelegd hoe, wanneer of door wie de bewoner/eigenaar geïnformeerd wordt over zijn eigen risicoprofiel.

Dit is ook geen afweging die aan de gemeenten zelf overgelaten kan of mag worden. Zij komen hiermee in een lastige positie ten opzichte van elkaar en ten opzichte van hun eigen inwoners.

Wij vinden het niet acceptabel dat de minister, de gemeente en het SodM op de hoogte zijn van het risicoprofiel van specifieke adressen, maar de bewoner zelf niet.

Hoezo,
'de bewoner centraal'?

Als de profielen binnen zijn maken de gemeenten een eigen plan van aanpak. De ruimte die gemeenten hebben om een eigen plan van aanpak te maken wordt hier ingeperkt (artikel 13 j, lid 5). Er mag veel, onder de voorwaarden dat de prioritering (hoogst risico eerst) niet in gevaar komt en er geen vertraging optreedt. Dit is natuurlijk al snel het geval. Elke bouwvakker of architect is maar één keer inzetbaar. In de praktijk kan dit betekenen dat de eigen lokale invulling maar heel minimaal kan zijn en dat de gemeente vooral ook uitvoerder binnen het systeem wordt.

Bij het versterkingsbesluit zal voor veel bewoners pas echt concreet worden wat de versterking daadwerkelijk voor hen gaat betekenen. Als ze dan alsnog andere zaken willen regelen zijn ze mede afhankelijk van de gemeente.

Maar de gemeente zal in de praktijk niet heel veel meer voor ze kunnen doen en moet ze (terug)verwijzen naar de uitvoeringsorganisatie. Uiteindelijk zal de gemeente bij het uitblijven van versterkingsaanvragen ambtshalve moeten besluiten, wat de relatie met bewoners niet ten goede zal komen.

De gemeente wordt kwetsbaar, dreigt de frustratie van de bewoner op zich gericht krijgt. Veel extra taken, veel extra druk vanuit de bevolking op de gemeente maar weinig toegevoegde waarde kunnen leveren, weinig eigen financiële ruimte hebben, en uiteindelijk niet verantwoordelijk zijn voor de hele situatie. Geen benijdenswaardige positie.

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

Moeilijk voor te stellen hoe dit gaat werken. Om de tijdigheid en de prioritering goed te kunnen beoordelen is inzage in de totale beschikbare capaciteit voor alle gemeenten samen nodig.

Hoe beoordeel je dan één lokaal plan? Op basis waarvan oordeelt SodM over tijdigheid en reikwijdte? De gemeenteraad kan gemotiveerd afwijken van het advies van SodM.

2.5.4 Vaststelling programma van aanpak

In artikel 13-g, lid 2 wordt bepaald dat elke gemeente zijn uitvoeringskaders vastlegt in het programma van aanpak.

Daaronder valt onder andere het beleid op de tijdelijke huisvesting.

Hoe kan dat? Dat hoort onderdeel te zijn van generieke versterkingskaders, inclusief dekking!

Het kan toch niet zo zijn dat de ene gemeente een bewoner met een financiële vergoeding een half jaar bij familie onderbrengt en dat een andere gemeente daarvoor tijdelijke woonunits plaatst? En wie betaalt dan de hogere kosten in het laatste geval? Krijgen gemeenten straks de vergoeding voor tijdelijke huisvesting en kunnen zij 'inverdienen' door die goedkoper in te zetten? De gemeente heeft hier feitelijk juridisch niks mee te maken! Dit is een kwestie van 'schade' tussen bewoner en de aansprakelijke partij. Het kan niet zo zijn dat een derde partij daar zelf beleid op gaat maken!

Hoort bij de gemeentelijke uitvoeringskaders ook de afweging in welk geval een normbesluit aanleiding is voor mogelijke sloop/nieuwbouw en in welk geval niet? Nu onderdeel van de generieke versterkingskaders.

2.5.5 Uitvoeringstoets minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De minister van BZK doet een uitvoeringstoets voordat de lokale plannen worden vastgesteld.

Zijn ze uitvoerbaar binnen de beschikbare capaciteit? Dat betekent dus dat alle gemeenten, op hetzelfde moment, hun ontwerpplannen klaar moeten hebben. Onduidelijk is of deze 'uitvoeringstoets' na, voor of parallel aan het advies van SodM wordt uitgevoerd.

Wanneer de uitvoeringstoets tot de conclusie leidt: 'Niet alles kan', zal de minister zelf de lokale plannen vaststellen en komt de gemeenteraad er niet meer aan te pas. Dat betekent overigens wel onvermijdelijk dat de prioritering van de opname en beoordeling weer veranderd en dat uiteindelijk de bewoner weer verder kan afwachten.

2.6 De versterking van een gebouw

"Het versterkingsproces laat ruimte voor initiatief van eigenaren die veel zelf doen en geen of minder hulp willen van de uitvoeringsorganisatie en het meenemen van eigen wensen van een eigenaar (...)" Fijn dat er ruimte is voor eigen wensen. En natuurlijk fijn dat 'hulp van de uitvoeringsorganisatie' niet wordt opgedrongen. Of we hier nu in moeten lezen dat het mogelijk zal zijn zelf de beschikking over het budget te krijgen (een 'depot' constructie) is niet helder. Het wordt niet uitgewerkt wat nu precies de ruimte is voor de eigenaar. Het lijkt een gedwongen winkelnering bij de uitvoeringsorganisatie. Het is in ieder geval onduidelijk waaraan moet worden voldaan om de kosten voor een eigen inspectie en beoordeling vergoed te krijgen, als dat al überhaupt is toegestaan.

2.6.1 Uitvoeren opname en beoordeling

Het versterkingsproces *"begint bij een opname en beoordeling van het gebouw door de uitvoeringsorganisatie"*. Hieruit lezen wij dat het opnemen en beoordelen van een pand exclusief door of in opdracht van de uitvoeringsorganisatie moet gebeuren. Waarom?

Waarom kan een eigenaar niet zélf een opname en beoordeling organiseren of laten uitvoeren?

De gemeente kan in het versterkingsbesluit toetsen of het plan voldoet aan de veiligheidskaders. Dit lijkt op gedwongen winkelnering bij de uitvoeringsorganisatie.

**Hoezo,
'de bewoner centraal'?**

2.6.2 Normbesluit

Pas hier wordt expliciet duidelijk dat het normbesluit de 'soort maatregelen' vastlegt inclusief het budget. Pas daarna komt de bewoner in beeld. Deze mag best iets anders wensen zolang het niet meer kost en net zoveel veiligheid oplevert. In de praktijk zal dat niet heel veel mogelijkheden opleveren. Een betere inpassing van de versterkingsmaatregelen in de betreffende woonkamer of keuken zijn mogelijk, maar zullen snel meer kosten dan de berekende 'standaard'.

De bewoner kan dan zelf kiezen tussen dokken of slikken.

Of natuurlijk gewoon afzien van de versterking. Dat mag ook. Als het normbesluit definitief is, staat het budgettaire kader vast en is voor de bewoner weinig tot geen ruimte meer, tenzij er eigen geld bij gelegd wordt. Daarmee is het normbesluit in feite alles bepalend, op het moment dat je nog niet goed weet hoe dat in jouw woning uitpakt. Maar als je niet al dan in bezwaar en beroep gaat bij het normbesluit is er aan dat budget niks meer te doen op het moment dat je met de uitvoeringsorganisatie gaat praten over hoe dat bij jou ingevuld moet gaan worden. Terwijl de ervaringen uit het verleden leren dat vroegtijdige betrokkenheid van bewoners tot andere, vaak betere en niet zelden goedkopere oplossingen leidt. Dat wordt met deze systematiek bijna onmogelijk.

Hoezo,
'de bewoner centraal'?

2.6.3 Bijstellen programma's van aanpak

Dit is een onduidelijke paragraaf. Kennelijk zijn er straks twee niveaus lokale plannen. Eén waarop de prioritering van de opname en beoordeling wordt bepaald en daarna één waarop de uitvoeringsplanning wordt bepaald.

Dat laatste kan immers pas worden geformuleerd nadat de normbesluiten 'binnen zijn'. Pas dan kan de gemeente (reactief) beoordelen wat de impact zal zijn en hoe er, ook in het kader van het 'absorptievermogen' van een wijk/dorp en de maatschappelijke impact gehandeld zou moeten worden. Hierover zijn geen verdere (proces)afspraken te vinden.

2.6.4 Versterkingsbesluit algemeen

Geen opmerkingen. Wegens tijdsgebrek konden we niet helemaal volledig zijn. Waarvoor onze excuses.

2.6.5 Inhoud versterkingsbesluit

Hier wordt nogmaals uitgelegd dat het normbesluit de grenzen bepaald van het versterkingsbesluit. Zowel in soort maatregelen als in budget. Het versterkingsbesluit mag daarvan afwijken *"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 (..) worden gedragen door de eigenaar of het college"* (lees: gemeente).

Expliciet wordt gesteld dat *"de (meer)kosten voor deze versterkingsmaatregelen of aanvullende werkzaamheden komen dus niet voor rekening van het Rijk."* Dit wringt. Alleen de kosten die direct 'gedeclareerd' kunnen worden bij NAM worden vergoed. Het Rijk is daarmee eigenlijk alleen de nieuwe systeembeheerder geworden maar voegt zelf niets toe in het kader van maatschappelijke, publieke verantwoordelijkheid.

Zelfs de overdracht van het systeem van EZK naar BZK lijkt dus helemaal niks toe te voegen. Ze voeren dezelfde systeemafspraken uit, die we ook met NAM gemaakt zouden kunnen hebben.

Onduidelijk is het (artikel 13 k) wanneer de bewoner een versterkingsbesluit moet aanvragen, aan welke eisen die moet voldoen en wie daarvoor verantwoordelijk is. Dit is een hachelijke situatie. Een bewoner krijgt op enig moment een normbesluit waarin het 'soort maatregelen en het budget' staan die in zijn geval nodig zouden zijn. Vervolgens gaat de uitvoeringsorganisatie met hem of haar in gesprek om te komen tot een definitief ontwerp die als basis kan dienen voor het aanvragen van een versterkingsbesluit. De bewoner komt hier snel in een afhankelijke situatie ten opzichte van de

uitvoeringsorganisatie, die immers de uitwerking op basis van gesprek en eventuele wensen moet (laten) maken. Wat als dat niet loopt? Wat als zij daar samen niet goed uitkomen? Wat als de uitvoeringsorganisatie onverhoopt niet of slecht werk levert? Wat als het steeds niet is wat de bewoner voor ogen heeft? Dan kan er een impasse ontstaan waardoor er geen versterkingsbesluit aangevraagd wordt. Er worden geen derde belanghebbenden bedreigd. Dan kan de gemeente ambtshalve besluiten dat de hele versterking gewoon niet doorgaat?! (artikel 13 k, lid 1a)

Er is niet vastgesteld wanneer de gemeente gebruik kan maken van deze bevoegdheid. *“Dit zal per geval moeten worden gezien. Het ligt in de lijn der verwachting dat binnen enkele maanden een versterkingsbesluit wordt aangevraagd”*. Het lijkt ons een buitengewoon kwetsbare situatie. Er is niet veel fantasie voor nodig om te bedenken tot welke toestanden dit kan leiden.

Hoezo,
'de bewoner centraal'?

2.6.6 Versterkingsbesluit bij cultureel erfgoed

Geen opmerkingen. Wegens tijdsgebrek konden we niet helemaal volledig zijn. Waarvoor onze excuses. Wij verwijzen hier naar de reactie van Libau en de Vereniging Groninger Monument Eigenaren.

2.6.7 Versterkingsbesluit allesomvattend

Zoals hierboven al gemeld is dit in potentie een goede ontwikkeling. We hopen dat dit werkelijk (tijd)winst oplevert. Eén extra opmerking: het is in theorie mogelijk dat vanwege deze brede(re) vergunningstoets er mogelijk toch andere maatregelen getroffen moeten worden, of op een andere wijze uitgevoerd. Voor wiens rekening komen dan de eventuele meerkosten?

2.6.8 Gedoogplicht

Dat er situaties denkbaar zijn waarbij bewoners gedwongen moeten worden mee te werken aan noodzakelijke versterking van de burens, onderkennen wij. In de Memorie van Toelichting wordt gesuggereerd dat er eerst overeenstemming wordt gezocht, en als dat niet lukt, een gedoogplicht met mogelijk schadevergoeding volgt. Wij stellen voor in dergelijke situaties altijd, op voorhand, uit te gaan van schadevergoeding. En niet pas wanneer de burens protesteren - waardoor de suggestie ontstaat dat zij hun burens geen veiligheid gunnen. Er zijn al spanningen genoeg gecreëerd in de Groningse samenleving.

Een ander punt betreft de zinsnede dat de verplichting alleen kan worden opgelegd voor de maatregelen *“die op basis van normbesluit als noodzakelijk voor de versterking zijn aangemerkt en voor zover er geen alternatieve maatregelen mogelijk die voor de eigenaar minder belastend zijn.”* Wat als die alternatieve maatregelen wel bestaan maar boven het budget van het normbesluit uit komen? Extra betalen is voor de eigenaar erg 'belastend'. Maar is dat een reden om de buurman te verplichten mee te werken?

Hoezo,
'de bewoner centraal'?

2.6.9 Uitvoering

Bij de uitvoering wordt de deur op een kier gezet voor een mogelijke vorm van bouwdepot.

Bij of krachtens algemene maatregelen van bestuur kunnen hiervoor eventueel nadere regels worden gesteld (artikel 13o lid2). Onduidelijk is over welke kosten dit gaat. De kosten voor de uitvoering van de maatregelen ten behoeve

van de veiligheid in het versterkingsbesluit zijn voor rekening van de minister van BZK. Uitvoering van “de overige werkzaamheden” niet.

Maar we mogen toch aannemen dat de bijkomende kosten als tijdelijke huisvesting, urendeclaratie, schoonmaak enz. onderdeel blijven van de kosten voor rekening van de minister? De wet laat hier wel heel veel ruimte om in te vullen via een Amvb. Terwijl dit de zaken zijn die voor de bewoners bij uitstek van belang zijn. Kaders hiervoor zouden in de wet duidelijker verwoord moeten worden. Geen hete aardappel die eindeloos vooruitgeschoven kan worden.

Hoezo,
‘de bewoner centraal?’

2.7 Rechtsbescherming

De minister is hier op zoek naar een balans tussen versnelling en voldoende waarborgen voor alle betrokkenen. Dat streven onderschrijven wij. In de eerste plaats wordt “daarom voorgesteld om de vaststelling van risicoprofielen, door de minister van Binnenlandse Zaken (...) uit te zonderen van bezwaar en beroep.” Dat kan, aldus de minister, omdat dit een voorbereidende handeling is voor de versterkingsoperatie zonder directe rechtsgevolgen voor eigenaren of bewoners. Dat zien wij anders. Als een pand door het model niet wordt herkend als een pand met een (licht) verhoogd risico heeft dat als directe consequentie dat het pand niet wordt opgenomen in de opname en beoordeling planning. In feite kan de eigenaar dan helemaal niks meer. Immers, de mogelijkheid voor ‘opname op verzoek’ wordt niet geboden. Zeker gezien de eerder aangehaalde grote onzekerheidsmarges van het risicomodel vinden wij dit onacceptabel.

De eigenaar van een pand met een ‘normaal’ risicoprofiel heeft in dit model geen enkele rechtsbescherming. Vermoedelijk is dat nog steeds de grootste groep bewoners. Dit zou hooguit mogelijk zijn wanneer deze eigenaren een besluit krijgen dat hun pand als ‘veilig’ wordt geclassificeerd. En dat ze daartegen in bezwaar en beroep kunnen. Het is van tweeën één: of de overheid geeft de garantie af dat het betreffende pand veilig is, óf geeft de bewoner de gelegenheid dit zelf kosteloos te (laten) toetsen. Anders is niet vol te houden dat er geen bezwaar en beroep mogelijk is tegen het afgeven van een risicoprofiel op pand/adres niveau.

Hoezo,
‘de bewoner centraal?’

2.8 Relatie met hoger recht

Geen opmerkingen. Wegens tijdsgebrek konden we niet helemaal volledig zijn. Waarvoor onze excuses.

2.8.1 Bevoegdheid tot binnentreden

Geen opmerkingen. Wegens tijdsgebrek konden we niet helemaal volledig zijn. Waarvoor onze excuses.

2.8.2 Eigendomsrecht

Geen opmerkingen. Wegens tijdsgebrek konden we niet helemaal volledig zijn. Waarvoor onze excuses.

2.8.3 Bescherming persoonsgegevens

Geen opmerkingen. Wegens tijdsgebrek konden we niet helemaal volledig zijn. Waarvoor onze excuses.

3. Financiering en heffing

Buitengewoon cruciaal. In deze paragraaf wordt heel summier beschreven welke kosten onder de 'heffing' aan (aandeelhouders van) van NAM vallen. De bedoeling is de hele operatie met deze heffing te verhalen op de exploitant (*"de volledige kosten van de versterkingsoperatie die nodig zijn voor de veiligheid"*). Daaronder vallen in ieder geval: apparaatskosten NCG, kosten die worden gemaakt voor de uitvoering en inpassing van veiligheidsmaatregelen, de kosten voor het faciliteren van bewoners (zoals vervangende woonruimte en reiskostenvergoeding), onderzoek en uitkering batch 1.588.

De afgelopen jaren is de onduidelijkheid over welke kosten daar nu precies onder vallen een permanent blok aan het been geweest, verantwoordelijk voor het leeuwendeel van de vertraging. Vooral de definitie van welke kosten vallen onder de "inpassing van de veiligheidsmaatregelen".

Dit geldt zowel op individueel niveau als op gebiedsgericht niveau. Voortdurend zijn er onderhandelingen over indirecte kosten, de zogenaamde 'inpassingskosten'.

De versterkingsoperatie kan, linksom of rechtsom, alleen maar meters gaan maken wanneer deze discussie minimaal geparkeerd kan worden. Het Rijk moet komen met duidelijke kaders waarbinnen bewoners en gemeenten weten welke kosten gegarandeerd gedekt zijn, gebaseerd op wat maatschappelijk nodig is. Of die kosten vervolgens gaan passen in de heffing is de zorg van het Rijk (de zogenaamde 'bloody and messy' achterdeur).

Uiteindelijk was juist dit ook de hele ratio om de versterking (net als de schade) publiek te maken. Omdat duidelijk was geworden dat een puur technische en juridische aansprakelijkheidsbenadering van de versterking een ruimtelijk- en sociaal-maatschappelijk onwenselijke situatie opleverde.

De bedoeling van een publieke aanpak was juist de ruimte te creëren voor een in alle opzichten maatschappelijk verantwoorde operatie. Het is evident dat dat meer kost dan alleen de directe, technische aansprakelijkheid. Zolang dit niet wordt erkend, en uitsluitend langs de lijnen van de civiele aansprakelijkheid gewerkt blijft worden, zal Groningen hier nooit goed uitkomen.

Zo staat hier beschreven dat gebouwen die op basis van HRA, verrijking en bestuurlijke keuzes, de gebouwen zijn die op kosten van NAM onderzocht kunnen worden om te bepalen of ze voldoen aan de veiligheidsnorm. Dus staat hier ook dat de kosten van inspecties van alle panden die hierbuiten vallen, niet verhaald kunnen worden op NAM. Terwijl er wel een maatschappelijke noodzaak (of zelfs plicht?) is om ook die bewoners desgewenst een beoordeling van hun woning te vergoeden.

4. Samenhang met andere dossiers

Samenhang tussen schade en versterken

In deze paragraaf wordt geprobeerd uit te leggen dat schade en versterken totaal verschillende fenomenen zijn waardoor een verschillende aanpak noodzakelijk is.

Bij schadevergoeding gaat het om het herstel van de rechten van de individuele gedupeerde en bij versterking zou het gaan om een breder publiek belang. *“En daarom kennen schade en versterken ieder een eigen beoordelingskader en prioriteitstelling.”*

Wij vinden dit een allesbehalve overtuigende redenering.

Maar zelfs als deze redenering stand zou houden dan nog is het geen verklaring waarom niet begonnen wordt bij het pand en zijn bewoner die met beide fenomenen tegelijk wordt geconfronteerd.

Waarom zou het niet mogelijk zijn om inspecties zoveel mogelijk te combineren? De kennis en data over één woning zoveel mogelijk te bundelen? Te werken aan integrale en zoveel mogelijk definitieve oplossingen voor het pand en haar bewoners? Capaciteit, marktpartijen en expertise bundelen? Waarom niet?

Is men bang dat de versterking daarmee uit de hand loopt? Dat de prioritering weg glijdt?

Maar die was al gebaseerd op drijfzand! Zelfs als er gesproken wordt over waar mogelijk proberen de organisaties af te stemmen, dan nog is dat steeds vanuit de volgorde: een gebouw wat versterkt moet worden maar ook schade heeft moet één oplossing krijgen. Ja, door de bewoner afhankelijk te maken van de toevallige samenwerking tussen twee partijen.

Juist de andere volgorde; de woningen met (herhalings- of substantiële) schade óók beoordelen op mogelijke schadepreventieve en versterkingsmaatregelen, die is interessant maar komt helemaal niet aan bod.

De minister schrijft dat er ernstig beschadigde panden kunnen bestaan die best veilig zijn.

Wie legt dat die bewoners uit? Ja, uw muur is wel bijna doormidden, maar dat wil toch niet zeggen dat u niet binnen tien minuten naar buiten kunt rennen? Theorie en praktijk zijn hier niet te verenigen. Dit is gewoon niet uit te leggen.

Het verschil tussen schade en versterken is helemaal niet zo duidelijk. Waar schade ophoudt en versterken begint is juridisch noch technisch goed te bepalen. Dat dat wel zo lijkt komt omdat de NAM ons allemaal zo heeft ‘opgevoed’. Versterken is door de NAM gedefinieerd als op tijd het huis uitkunnen bij een zware beving. Schade werd door NAM gedefinieerd als ‘cosmetische schade op maaiveldniveau’ en als die voor het oog werd weggewerkt was de schade hersteld.

TCMG herstelt nu alle werkelijke schade op een zo duurzaam mogelijke manier.

Dus als de fundering stuk is of de dakconstructie is verzakt, dan wordt die meegenomen. Constructief herstel, hetgeen dicht aan ligt tegen versterken. Ook daar zijn bouwkundigen en constructeurs voor nodig. Of wat te denken van zwaar beschadigde woningen waarbij herstel eigenlijk economisch gezien geen zin heeft? Dan komt er aardbevingsbestendige nieuwbouw. Wat is daar zo anders aan dan in de versterking? De TCMG handelt de zogenaamde AOS-meldingen af, Acut Onveilige Situatie. Dat gaat over veiligheid!

Het onderscheid is een door NAM gecreëerd onderscheid die een eigen leven is gaan leiden.

Het feit dat er nu verschillende processen en kaders voor zijn is daaruit verklaarbaar maar kan geen argument zijn om ze nu ook verschillend te noemen. Voor de bewoner geldt simpelweg: er is van alles mis met mijn woning, zichtbaar en onzichtbaar. Ik wil dat het in één keer wordt opgelost. Ik wil niet drie keer een aannemer die mijn terugkomende schades hersteld en dan een vierde keer een aannemer die datzelfde muurtje gaat slopen! Dat alles in een tijdbestek van vijf jaar.

Kortom, het onderscheid tussen schade en versterken is een gecreëerde organisatorische logica, maar niet de logica van de bewoner. En wie stond ook weer centraal?

Hoezo,
'de bewoner centraal'?

4.2 Samenhang met gaswinning

Geen opmerkingen. Wegens tijdsgebrek konden we niet helemaal volledig zijn. Waarvoor onze excuses.

4.3 Samenhang met NPG

Al eerder in het stuk spraken wij onze verbazing uit over het feit dat NPG op een aantal plekken op duikt in de tekst. Is er nu wel of geen koppeling tussen NPG en de versterkingsoperatie?

In deze paragraaf staat dat projecten voor stads- en dorpsvernieuwing (mogelijke NPG-projecten) gecombineerd kunnen worden met de versterkingsoperatie. Alles kan. Maar zolang er geen duidelijke afbakening, definiëring en commitment is over de zogenaamde 'inpassingskosten' van de versterking zullen de regionale bestuurders terecht terughoudend zijn om die koppeling te gaan maken.

"De middelen van het NPG zijn niet bedoeld voor de maatregelen die worden getroffen voor de veiligheid." Dat is een nogal smalle definitie.

De afgelopen jaren is al veel gesproken over de bijkomende, indirecte kosten voor de gemeenten.

De zogenaamde 'inpassingskosten'. Deze discussie wordt opnieuw in dit wetsvoorstel genegeerd, laat staan helder gedefinieerd en afgekaart. Hierover zal dus steeds opnieuw een onderhandeling plaatsvinden tussen Rijk en gemeenten en zullen de gemeenten – om te voorkomen dat NPG gelden 'weglekken' naar inpassingskosten versterken, ver weg blijven van deze mogelijke koppeling.

