

No.W18.20.0043/IV

's-Gravenhage, 20 mei 2020

Bij Kabinetsmissive van 24 februari 2020, no.2020000415, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken en Klimaat, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Tijdelijke wet Groningen in verband met de versterking van gebouwen in de provincie Groningen, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel is een aanvulling op de nog niet in werking getreden Tijdelijke wet Groningen en bevat een publiekrechtelijke regeling voor het versterken van gebouwen. De Tijdelijke wet Groningen bevat een publiekrechtelijke regeling voor de afhandeling van verzoeken om vergoeding van mijnbouwschade als gevolg van de gaswinning in Groningen. In dit wetsvoorstel wordt de versterking van onveilige gebouwen eveneens publiekrechtelijk geregeld.

De Afdeling advisering van de Raad van State acht de keuze voor een publiekrechtelijke regeling gerechtvaardigd, gelet op het belang van de gedupeerde burger bij een met de schadeafhandeling samenhangende benadering én de zorgplicht van de Minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) voor het voorkomen van schade. De bijzondere omstandigheden die aanleiding geven voor het wetsvoorstel, betekenen dat de Afdeling het wetsvoorstel vooral vanuit het perspectief van de gedupeerden heeft beoordeeld. Bij de publiekrechtelijke regeling voor de versterking van gebouwen dienen de veiligheid en de belangen van de getroffen Groningers leidend te zijn.

Wat betreft de vormgeving van het versterkingsproces wijkt het wetsvoorstel af van de Tijdelijke wet Groningen, doordat de besluitvorming over en uitvoering van de versterking niet worden toegevoegd aan de taken van het Instituut Mijnbouwschade Groningen (het Instituut) maar worden verdeeld over verschillende bestuursorganen en een uitvoeringsorganisatie. Ook kiest de regering voor het verruimen van het bestuurlijke afwegingskader, waardoor ook andere bestuurlijke overwegingen dan het veiligheidsbelang van de Groningers een plaats krijgen.

De Afdeling acht het van belang dat er als gevolg van deze keuze geen afbakeningsvragen ontstaan, en dat een keuze voor één van beide procedures niet tot vertraging leidt op een adres dat voor schadevergoeding of -herstel, versterking dan wel beide in aanmerking komt. In dat verband constateert de Afdeling dat met het wetsvoorstel het uiteindelijke doel van een publiekrechtelijk stelsel van schadeafhandeling en versterking dat een sluitend geheel vormt en een met het burgerlijk recht gelijkwaardig niveau van rechtsbescherming biedt, niet volledig wordt gerealiseerd.

AAN DE KONING

Daarom adviseert de Afdeling tot een aantal aanpassingen van de voorgestelde regeling voor de versterking met het oog op de positie van de gedupeerde in verhouding tot de schadeafhandeling. Daarbij staat het belang van de burger bij een veilig huis voorop. Omwille van een snel en effectief versterkingsproces acht de Afdeling het van belang dat de versterking van onveilige gebouwen voorgeaat op andere maatschappelijk en bestuurlijke overwegingen. Zij adviseert tegen deze achtergrond de voorgestelde besluitvormingsprocedure in een aantal opzichten te stroomlijnen en te vereenvoudigen. Daarbij wijst de Afdeling op het belang van goede voorlichting aan en communicatie met bewoners.

Leeswijzer

De Afdeling gaat eerst in op de achtergrond en het doel van het wetsvoorstel en de belangrijkste elementen van het voorstel (paragraaf 1). Vervolgens beoordeelt zij de voorgenomen publiekrechtelijke regeling van de versterking tegen deze achtergronden (paragraaf 2). Ten slotte maakt zij een aantal overige opmerkingen (paragraaf 3).

1. Achtergrond, doel en hoofdlijnen van het wetsvoorstel

a. Inleiding

Door de gaswinning door de Nederlandse Aardolie Maatschappij N.V. (NAM) in Groningen ontstaan aardbevingen met ingrijpende gevolgen. De aardbevingen zorgen niet alleen voor schade aan gebouwen en andere onroerende zaken. Ze tasten ook het woongenot van de Groningers aan en leiden, na jaren van onzekerheid, tot maatschappelijke ontwrichting.

De afhandeling van verzoeken om schadevergoeding riep uit een oogpunt van onafhankelijkheid steeds meer bezwaren op en de bouwkundige versterking van onveilige gebouwen kwam traag op gang en kwam uiteindelijk vrijwel stil te liggen. Daarom besloot het kabinet in 2018 een publiekrechtelijke regeling tot stand te brengen. Hierdoor heeft de NAM, als aansprakelijke partij, in de praktijk alleen nog een financiële verplichting.

De publiekrechtelijke afhandeling van schade is opgenomen in de Tijdelijke wet Groningen. Een belangrijk uitgangspunt van deze wet is dat er voor de afhandeling van alle vormen van mijnbouwschade in Groningen één loket is gerealiseerd, waar op een eenduidige, toegankelijke en effectieve manier schadevergoeding kan worden verkregen. Het Instituut – een zelfstandig bestuursorgaan – neemt beslissingen over de oorzaak van de schade en schadevergoeding op basis van de regels van het burgerlijk recht. Dit gebeurt onafhankelijk van de NAM en de Minister van EZK. Het Instituut kan echter geen vergoeding toekennen voor preventieve maatregelen of zelf preventieve maatregelen treffen (versterking), tenzij sprake is van een acuut onveilige situatie.¹

¹ Het gaat dan niet om versterking, maar om het veiligstellen van de situatie als tijdelijke maatregel, zoals het stutten van een gebouw.

Voor de versterking geeft dit wetsvoorstel nu alsnog een eveneens publiekrechtelijke regeling, door een aanvulling van de Tijdelijke wet Groningen. Het doel van het wetsvoorstel is het bereiken van veiligheid voor alle Groningers door de versterking van onveilige woningen publiekrechtelijk te regelen. Indien een gebouw niet voldoet aan de eisen voor constructieve veiligheid met betrekking tot aardbevingen,² komt het in aanmerking voor versterking.

Er heeft lange tijd onduidelijkheid bestaan over de omvang van de versterkingsoperatie. Aanvankelijk werd uitgegaan van circa 1.500 adressen. Hier zijn echter, om uiteenlopende redenen, adressen aan toegevoegd, zodat het inmiddels om ongeveer 26.200 adressen gaat.³ Deze adressen zijn nog niet allemaal beoordeeld; naar verwachting duurt dat nog zo'n vijf jaar. Pas dan is duidelijk hoeveel adressen in Groningen daadwerkelijk onveilig zijn. Van de adressen die al wel zijn beoordeeld, wachten er op dit moment 5.600 op versterking, waarvan 1000 met de hoogste prioriteit vanwege een verhoogd risico. Afgezet tegen het huidige tempo van versterken, duurt het vermoedelijk nog zo'n tien jaar voordat de gebouwen op deze 5.600 adressen ook daadwerkelijk zijn versterkt.⁴

Hier staat tegenover dat een vermoedelijk substantieel aantal van de nog op te nemen en te beoordelen adressen niet zal hoeven te worden versterkt, omdat zij ook zonder versterking aan de veiligheidsnorm voldoen. Dit hangt enerzijds samen met de bewust gekozen ruime opzet van het adressenbestand, anderzijds met het kabinetsbesluit om de gaswinning op zo kort mogelijke termijn te beëindigen. Daardoor verminderen de veiligheidsrisico's en gaat het aantal gebouwen dat moet worden versterkt omlaag. Illustratief hiervoor is dat de minister van EZK recent aan de Tweede Kamer heeft geschreven dat volgens een door het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) gevalideerde risicoanalyse in het aardbevingsgebied geen woningen meer zijn met een verhoogd risicoprofiel.⁵ Dat neemt niet weg dat alleen een opname en beoordeling van het gebouw zekerheid kan geven over de veiligheid ervan.

b. Doel van het wetsvoorstel

Op dit moment krijgt de versterking nog vorm via de Beleidsregel Besluit versterking gebouwen Groningen.⁶ De beleidsregel regelt de publieke aansturing van de versterking en voorziet in de instelling van een onafhankelijke commissie van deskundigen die beoordeelt of gebouwen versterkt moeten worden. Voor een aantal zaken is volgens het kabinet echter een wettelijke regeling nodig, zoals het toekennen van bevoegdheden aan het college van burgemeester en wethouders en

² De zogeheten Meijdam-norm geeft regels voor de aardbevingsbestendigheid van een gebouw, en houdt verband met het risico op overlijden door het geheel of gedeeltelijk instorten van een gebouw in geval van een aardbeving.

³ Deze omvang is gebaseerd op de adressen. Op één adres kunnen meerdere gebouwen staan.

⁴ Deze cijfers zijn ontleend aan: Advies over de versterkingsopgave en de versnellingsmaatregelen. Tussentijdse voortgangsrapportage van het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), 29 januari 2020. Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 33529, nr. 720.

⁵ Zie Kamerstukken II 2019/20, 33529, nr. 740.

⁶ Stcrt. 2019, 30569.

de gemeenteraad. Het wetsvoorstel voorziet hierin en strekt er toe de door de Mijnraad bevolen aanpak een wettelijke basis te geven. Daarbij worden de meest risicovolle gebouwen als eerste versterkt. Indien een gebouw niet voldoet aan de eisen voor constructieve veiligheid met betrekking tot aardbevingen, komt het in aanmerking voor versterking. Bewoners en eigenaren komen bij het versterkingsproces centraal te staan en de betrokkenheid van de gemeente daarbij wordt verbeterd, aldus de toelichting.

c. *Hoofdpijnen van het wetsvoorstel*

Procedure

Het wetsvoorstel regelt welke procedurele stappen worden doorlopen alvorens een gebouw wordt versterkt en welke bestuursorganen bevoegd zijn de daarvoor benodigde besluiten te nemen. Zo stelt de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) voor alle gebouwen⁷ in de aardbevingsgemeenten⁸ een *(i) risicoprofiel* vast.⁹ Dit risicoprofiel wordt jaarlijks geactualiseerd, maar het wordt niet naar beneden bijgesteld, uitsluitend naar boven.¹⁰

Het risicoprofiel geeft de gemeente informatie zodat vervolgens de gemeenteraad in een *(ii) programma van aanpak* kan bepalen wat de prioritaire volgorde is van de gebouwen die mogelijk versterking behoeven.¹¹ Dit programma van aanpak regelt de volgorde waarin die gebouwen worden opgenomen en beoordeeld. Daarnaast geeft het de uitvoeringskaders voor de daadwerkelijke versterking van gebouwen in de gemeente. De gemeente kan samenhangende werkzaamheden, bijvoorbeeld verduurzamingswerkzaamheden, in het programma van aanpak opnemen.¹²

Na opname en beoordeling, besluit de Minister van BZK of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet.¹³ Zo niet, dan wordt in een *(iii) normbesluit* het soort maatregelen vastgelegd dat nodig is om aan de veiligheidsnorm te voldoen.¹⁴

Vervolgens kan de eigenaar van het gebouw bij het college van burgemeester en wethouders een *(iv) versterkingsbesluit* aanvragen.¹⁵ Het versterkingsbesluit bevat de concrete maatregelen om het gebouw aan de veiligheidsnorm te laten voldoen. Voor rekening van de eigenaar (of het college) kunnen duurdere of extra maatregelen in een versterkingsbesluit worden opgenomen. Tevens vervangt een versterkingsbesluit alle vergunningen, ontheffingen, vrijstellingen of welke

⁷ Waarvoor nog geen normbesluit is vastgesteld.

⁸ De reikwijdte van het wetsvoorstel is beperkt tot gebouwen in zeven van de twaalf gemeenten in de provincie Groningen, namelijk: Appingedam, Delfzijl, Groningen, Het Hogeland, Loppersum, Midden-Groningen en Oldambt (artikel 13a, eerste lid).

⁹ Artikel 13e, eerste lid.

¹⁰ Artikel 13e, tweede lid.

¹¹ Artikel 13g, eerste lid.

¹² Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.2 en paragraaf 2.5.1.

¹³ Artikel 13i, eerste lid.

¹⁴ Artikel 13i, tweede lid.

¹⁵ Artikel 13j, eerste lid. De eigenaar kan er ook van afzien; als dat zou betekenen dat daardoor de belangen van derden worden geschaad, kan het college ambtshalve besluiten dat het gebouw wordt versterkt (artikel 13k, eerste lid).

besluiten dan ook die nodig zijn voor de uitvoering van het versterkingsbesluit.¹⁶ Het nemen van het besluit van de Minister van BZK om een (*v*) *voorziening in natura of budget* (hierna: het financieringsbesluit) toe te kennen voor de uit te voeren werkzaamheden wordt gecoördineerd met het nemen van het versterkingsbesluit.¹⁷

Wat betreft de rechtsbescherming: de vaststelling van een risicoprofiel (Minister van BZK) of een programma van aanpak (gemeenteraad) is niet vatbaar voor bezwaar en beroep; een normbesluit (Minister van BZK), een versterkingsbesluit (college) of een financieringsbesluit (Minister van BZK) is dat wel.¹⁸

Uitvoeringsorganisatie

Door de bevoegdheid tot het vaststellen van een programma van aanpak en de versterkingsbesluiten, zijn gemeenten feitelijk opdrachtgever van de versterking, aldus de toelichting.¹⁹ Een groot deel van de uitvoerende taken (vaststellen risicoprofielen, opname, beoordeling en normbesluit, begeleiden plan van aanpak gemeenten, begeleiden van aanvragen om versterkingsbesluiten en uitvoering versterking op adresniveau) wordt uitgevoerd door de Nationaal Coördinator Groningen (NCG). Die is omgevormd tot uitvoeringsorganisatie van het ministerie van BZK. Om de samenhang tussen schadeafhandeling en preventie te bevorderen is in september 2019 een convenant afgesloten tussen de NCG en het Instituut.

2. Beoordeling van de vormgeving van de versterkingsprocedure

2.1. *Een veilige woning op zo kort mogelijke termijn*

Het doel van het wetsvoorstel is het bereiken van veilige gebouwen in Groningen door de versterking van onveilige woningen door en namens de staat. Evenals bij het voorstel voor de publieke afhandeling van mijnbouwschade, acht de Afdeling deze verstrekkende beslissing geboden. De zorgplicht van de minister van EZK, de omvang en urgentie van de versterkingsopgave én de onvrede over de voortgang ervan, met de maatschappelijke ontwrichting die hierdoor is ontstaan, rechtvaardigen deze keuze. Dit lijkt te worden bevestigd door het feit dat deze aanpak bij de schadeafhandeling tot een belangrijke versnelling heeft geleid en de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen, de voorloper van het Instituut, de schadeafhandeling voortvarend ter hand heeft genomen.²⁰

¹⁶ Artikel 13l, naar analogie van het projectuitvoeringsbesluit dat is geregeld in artikel 2.10 Crisis- en herstelwet.

¹⁷ Artikel 13n. Uitgangspunt is een voorziening in natura wordt toegekend, wat inhoudt dat de uitvoeringsorganisatie namens de minister zorgdraagt voor de daadwerkelijke uitvoering van de versterkingsmaatregelen. De eigenaar kan echter ook kiezen voor een budget. In dat geval verstrekt de eigenaar opdrachten aan aannemers en leveranciers en voldoet de Minister van BZK de daaraan verbonden kosten door rechtstreeks betalingen aan de aannemers en leveranciers uit het budget.

¹⁸ Artikel II. Voorzien wordt in beroep in een instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak, die binnen zes maanden na ontvangst van het verweerschrift uitspraak moet doen (artikel 19a).

¹⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.5.1.

²⁰ Inmiddels handelt de TCMG honderden schademeldingen per week af en duurt de afhandeling van een schademelding ongeveer een half jaar. Zie voor een overzicht van de binnengekomen en

De bijzondere omstandigheden die aanleiding geven voor het wetsvoorstel, betekenen dat de Afdeling het wetsvoorstel met name vanuit het perspectief van de gedupeerden beoordeelt. De Afdeling heeft begrip voor de keuze die aan het wetsvoorstel ten grondslag ligt om de procedures van schadeafhandeling en versterking in de Tijdelijke wet Groningen te scheiden en verschillend vorm te geven. Zij wijst er echter op dat het onderscheid tussen schade en versterken door bewoners niet zo wordt beleefd. Bewoners beleven schade en versterken als één probleem, met één oorzaak (gaswinning) en zij willen één oplossing, met één loket voor al hun vragen en problemen.²¹ Civielrechtelijk hebben schade en versterken in de zin van het wetsvoorstel eenzelfde basis.²² Ook zijn schade en versterken in de praktijk niet eenvoudig te (onder)scheiden.²³ Een gedupeerde mag daarvan geen nadeel ondervinden, in materiële noch in procedurele zin. Kort gezegd: het moet voor een bewoner die woont in een onveilig gebouw duidelijk zijn wat hij mag verwachten, en dat is een veilige woning op zo kort mogelijk termijn.

Tegen deze achtergrond maakt de Afdeling enkele opmerkingen over de vormgeving van de voorgestelde versterkingsprocedure die zien op (i) de positie van de gedupeerde in verhouding tot schadeafhandeling en (ii) stroomlijning van de besluitvormingsprocedure.

2.2. De positie van de gedupeerde

Geregeld wordt dat enerzijds het Instituut en anderzijds de NCG (namens de Minister van BZK) en de gemeenten bepaalde taken en bevoegdheden hebben. De Afdeling onderschrijft het uitgangspunt in de toelichting dat schade en versterken in de uitvoering zoveel mogelijk moeten worden samengebracht.²⁴ Daartoe wordt geleund op het convenant dat het Instituut en de NCG gezamenlijk hebben

afgehandelde schademeldingen in 2019 het Jaarverslag 2019 van de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen, via <https://schadedoormijnbouw.nl>.

²¹ SodM noemt het voorbeeld dat bewoners wachten met onderhoud aan hun woning en aarzelen bij schadeherstel als zij nog geen duidelijkheid hebben over de noodzaak en de aard van versterkingsmaatregelen. Eerst de schade afwikkelen en vervolgens versterken kan leiden tot onbegrip, en onnodige spanning, overlast en kosten.

²² De versterkingsoperatie is (mede) ingegeven door artikel 6:184 BW. Op grond van dat artikel vallen onder de aansprakelijkheid voor mijnbouwschade tevens 'de kosten van iedere redelijke maatregel ter voorkoming of beperking van schade (...), nadat een ernstige en onmiddellijke dreiging is ontstaan dat schade zal worden veroorzaakt.' Uit recente jurisprudentie volgt dat dit ook geldt 'indien de maatregel nog niet is genomen, maar het wel redelijk is haar te nemen ter voorkoming of beperking van aardbevingsschade, nadat een ernstige en onmiddellijke dreiging van dergelijke schade is ontstaan.' Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 16 juli 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:5849.

²³ Bij schadevergoeding wordt gekeken naar de schade, bij versterken naar de kans dat een gebouw bezwijkt, zonder dat sprake hoeft te zijn van zichtbare schade. Overlap is mogelijk, bijvoorbeeld als de schade zo groot is dat de kans op bezwijken toeneemt. Zowel vanuit het perspectief van schadeherstel als van versterken kunnen dan (dezelfde) ingrijpende maatregelen nodig zijn, zoals renovatie, sloop en vervangende nieuwbouw. Bij complexe schade of bij meerdere schademeldingen op hetzelfde adres kort na elkaar, is het vaak niet eenvoudig uit te maken of schade of versterking noodzakelijk is, en kan een combinatie van duurzaam schadeherstel met versterkingsmaatregelen aangewezen zijn.

²⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 1.4.

afgesloten om schadeafhandeling en versterking zowel inhoudelijk als procedureel op elkaar af te stemmen. Het convenant heeft onder meer tot doel dat bewoners en eigenaren niet tussen wal en schip raken, dat in voorkomende gevallen een gezamenlijke aanpak van schadeafhandeling en versterking mogelijk wordt en dat vertraging bij de uitvoering van taken wordt voorkomen.²⁵

Een convenant kan behulpzaam zijn, maar is onvoldoende om de positie van de gedupeerde afdoende te waarborgen. De Afdeling acht het aangewezen dat de wettelijke regeling ten minste op de navolgende punten wordt aangevuld of gewijzigd.

a. De Afdeling wijst op het belang van de onafhankelijkheid van de instantie die oordeelt over de (on)veiligheid van een gebouw. Dit uitgangspunt lag ten grondslag aan het Besluit versterking gebouwen Groningen, maar is met dit wetsvoorstel zonder nadere toelichting verlaten.²⁶ Ook bij de schadeafhandeling is bewust gekozen voor een zelfstandig bestuursorgaan, dat in onafhankelijkheid en onpartijdigheid op basis van aansprakelijkheidsrecht schadevergoedingen aan gedupeerden uitkeert. Omdat versterking een vorm van schadeafhandeling is, zou dit daarvoor ook moeten gelden. Ook hier is het belangrijk dat vertrouwen bestaat in de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van degene die de versterkingsbeslissing neemt.

b. Het Instituut kan volgens de Tijdelijke wet Groningen geen vergoeding toekennen voor preventieve maatregelen of zelf preventieve maatregelen treffen, tenzij sprake is van een acuut onveilige situatie. In de toelichting bij de wet wordt deze situatie omschreven als "een ernstige en onmiddellijke dreiging dat schade zal worden veroorzaakt" als bedoeld in artikel 6:184 BW. Het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden heeft voor de uitleg van dit artikel aansluiting gezocht bij de Meijdam-norm. In dit wetsvoorstel wordt voor de noodzaak tot versterking eveneens aansluiting gezocht bij de Meijdam-norm.²⁷

Gelet hierop is het de vraag in welk opzicht de bevoegdheid van het Instituut tot het treffen van versterkingsmaatregelen zich onderscheidt van het wetsvoorstel. Zo is het bijvoorbeeld niet duidelijk of het Instituut een aanvraag om schadevergoeding kan afwijzen indien het in de praktijk om constructieve schade gaat, of wanneer de gedupeerde het Instituut om versterking van zijn onveilige woning vraagt, zonder dat de woning zichtbare schade heeft. Dit betekent dat een duidelijker afbakening van beider bevoegdheden noodzakelijk is.

c. Van belang is dat de wet erin voorziet dat de eigenaar van een gebouw dat schade heeft, maar vermoedelijk ook versterkt dient te worden, op het moment waarop hij een aanvraag om versterking indient, een besluit van het Instituut heeft

²⁵ Convenant NCG – TCMG, in te zien via: <https://schadedoormijnbouw.nl>

²⁶ Volgens de toelichting wordt hiermee tegemoet gekomen aan de kritiek die door verschillende partijen hierop is geleverd (memorie van toelichting, paragraaf 1.1). Wat de kritiek is en van welke partijen deze afkomstig is, blijft onbesproken.

²⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 2.3.

over het al dan niet laten herstellen van de (mijnbouw)schade aan zijn woning. Omgekeerd zal in een versterkingsbesluit steeds moeten worden nagegaan of, en zo ja onder welke voorwaarden, de ontstane (mijnbouw)schade gelijktijdig kan worden hersteld bij de uitvoering van de versterking. Hierdoor kan de versterking worden afgestemd op en gecombineerd met het herstel van de schade, heeft de gedupeerde een compleet beeld van wat er mogelijk is en is er slechts een keer overlast als gevolg van het herstel of renovatie.

d. Het wetsvoorstel bepaalt dat de eigenaar van een gebouw dat versterkt moet worden op aanvraag een voorziening in natura of een budget ontvangt.²⁸ Onduidelijk is of het artikel daarnaast een grondslag biedt voor de vergoeding van kosten of schade die ontstaat doordat versterking nodig is, of dat dit schade betreft in de zin van artikel 1 van de Tijdelijke wet Groningen. Gedacht kan worden aan de kosten van een bedrijf gedurende de uitvoering van de versterkingswerkzaamheden, kosten voor vervangende woonruimte, etc.

e. De risicoaansprakelijkheid voor schade als gevolg van bodembeweging door gaswinning is geregeld in artikel 6:177 BW en rust op de exploitant (en de Staat). Op grond van artikel 6:184 BW geldt deze aansprakelijkheid ook voor maatregelen ter voorkoming of beperking van ernstige en dreigende schade (versterking). In het wetsvoorstel blijft de aansprakelijkheid van de NAM bestaan en blijft de weg naar de burgerlijke rechter open. Anders dan bij de schadeafhandeling, wordt echter wisselen tussen de publieke en private weg niet uitgesloten. Het ligt voor de hand voor de versterking een gelijke regeling te treffen. Dit laat overigens in beide gevallen de mogelijkheid onverlet dat partijen door een vaststellingsovereenkomst een onderlinge regeling treffen.

2.3. *De voorgestelde besluitvormingsprocedure*

a. *Andere bestuurlijke afwegingen naast veiligheidsbelang*

Het wetsvoorstel verruimt het bestuurlijke afwegingskader van (decentrale) bestuursorganen. De gemeenteraad bepaalt in het programma van aanpak de prioritering van de versterkingsoperatie. Het college beslist in individuele versterkingsbesluiten over de concrete versterkingsmaatregelen in de vorm van een bouwplan. Dit om "koppelkansen" met andere ruimtelijke ontwikkelingen (gebiedsontwikkeling, verduurzaming) te kunnen benutten. In het versterkingsbesluit kunnen op initiatief van het college ook werkzaamheden worden opgenomen die niet noodzakelijk zijn om een gebouw aan de veiligheidsnorm te laten voldoen. Daarbij blijft overigens onduidelijk wat de juridische situatie is als zulks tegen de wensen van de aanvrager ingaat.²⁹

Het gevolg hiervan is dat ook andere bestuurlijke overwegingen dan het veiligheidsbelang van de Groningers een plaats krijgen. Het belang van de burger

²⁸ Artikel 13n.

²⁹ Artikel 13l, vijfde lid.

bij een veilig huis op zo kort mogelijke termijn, kan daardoor op de achtergrond raken.

De Afdeling acht het van belang dat de versterking van onveilige gebouwen voorgaat op andere maatschappelijke belangen en bestuurlijke afwegingen. Het bestuurlijk meewegen van andere belangen verdraagt zich niet goed met het doel en de aard van de versterkingsoperatie.

De Afdeling merkt op dat ook zonder dat gemeenten de planning van de versterkingsoperatie bepalen, zij in staat kunnen worden gesteld koppelkansen met lokaal beleid te benutten, bijvoorbeeld door hen een adviesrecht te geven. Het veiligheidsbelang kan heel goed samengaan met andere belangen, zoals dat gebouwen met een lager risicoprofiel voorrang krijgen als dat de snelheid van het algehele plan ten goede komt, of het geen onredelijke vertraging oplevert voor de versterking van gebouwen met een verhoogd risicoprofiel.³⁰

Naarmate de veiligheidsrisico's in Groningen verder afnemen en daardoor het aantal te versterken huizen afneemt, doet deze spanning zich nog meer voelen. Vanuit het perspectief van de burger is het niet begrijpelijk dat hij moet wachten op versterking omdat andere belangen voorgaan, en vervolgens versterking onnodig wordt omdat met schadeherstel kan worden volstaan. Mede tegen deze achtergrond benadrukt de Afdeling het belang van goede voorlichting en goede communicatie met bewoners en eigenaren over de meest recente veiligheidsinzichten en de voortgang en omvang van de versterkingsoperatie.

b. *Complexiteit van de besluitvormingsprocedure*

De voorgestelde getrapte besluitvormingsprocedure is complex. Deze leidt tot verschillende opeenvolgende procedurele stappen en vergt bestuurlijke afstemming tussen verschillende bestuursorganen. Er is in verschillende consultatiereacties op gewezen dat het proces met vele betrokken partijen kan leiden tot onduidelijkheid voor eigenaren en vertraging.

Zo moet de uitvoering van de programma's van aanpak van de zeven gemeenten passen binnen de beschikbare uitvoeringscapaciteit. Daartoe beoordeelt de Minister van BZK de ontwerpprogramma's op uitvoerbaarheid. Als de capaciteit niet toereikend is en de gemeenten niet tot een onderlinge verdeling ervan komen, neemt de Minister het over en stelt een bovenlokaal programma van aanpak vast.³¹ Gezien de huidige beperkte voortgang van de versterking, juist vanwege de beperkte uitvoeringscapaciteit, rijst de vraag of in de praktijk niet steeds bovenlokale programma's van aanpak zullen moeten worden vastgesteld. Dit getrapte bestuurlijke afstemmingsproces kan veel tijd kosten.

³⁰ Zie in dat verband bijvoorbeeld artikel 6, zesde lid, Besluit versterking gebouwen Groningen.

³¹ Artikel 13g, vijfde lid.

Ook kan de wijze waarop de splitsing tussen normbesluit (Minister van BZK) en versterkingsbesluit (college van burgemeester en wethouders) wordt geregeld, betekenen dat het voor eigenaren onduidelijk is tegen welk besluit moet worden opgekomen. Door bovendien de toetsingskaders van andere benodigde ontheffingen, vergunningen en andere besluiten in het versterkingsbesluit mee te nemen, bestaat de mogelijkheid dat een versterkingsbesluit vanwege gebreken van omgevingsrechtelijke aard in beroep wordt vernietigd. Dit kan tot veel onzekerheid leiden.

De Afdeling merkt op dat deze onzekerheid kan worden voorkomen door de verlening van andere noodzakelijke vergunningen, ontheffingen en toestemmingen, die in overwegende mate van omgevingsrechtelijke aard zullen zijn, te scheiden van het versterkingsbesluit. Dat laat onverlet dat kan worden voorzien in (gecoördineerde) verlening van die noodzakelijke vergunningen en ontheffingen, al dan niet in een enkel besluit naar analogie van het projectuitvoeringsbesluit in de zin van de Crisis- en herstelwet.

2.4. *Snel en effectief versterkingsproces*

Het voorgaande brengt de Afdeling tot de volgende overwegingen. Omwille van een snel en effectief versterkingsproces, geeft zij in overweging de voorgestelde besluitvormingsprocedure nader te bezien. De Afdeling acht het raadzaam de planning van de opname en beoordeling, alsmede van de uitvoering van de versterkingsopgave en de besluitvorming over versterkingsmaatregelen in één hand te nemen. Dit kan door het normbesluit, het versterkingsbesluit en het financieringsbesluit te integreren in één besluit en dit te beleggen bij een onafhankelijke instantie (zie paragraaf 2.2.a).

Geregeld kan worden dat gemeenten bijvoorbeeld vooraf adviseren over deze planning. Om gebruik te maken van de gemeentelijke expertise op het gebied van het omgevingsrecht, en gegeven de noodzaak tot versnelling, zou daarnaast moeten worden voorzien in gecoördineerde besluitvorming met de verlening van eventuele overige benodigde vergunningen, ontheffingen en van andere toestemmingen. Hierbij geldt dat voorlichting aan en communicatie met bewoners en eigenaren over de meest recente veiligheidsinzichten en de voortgang en omvang van de versterkingsoperatie van groot belang is.

De Afdeling adviseert voorts om in het belang van de positie van de gedupeerde de afbakening met de schadeafhandelingsprocedure met inachtneming van het in paragraaf 2.2 overwogene aan te vullen of te wijzigen.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel en de toelichting aldus aan te passen.

3. Overige opmerkingen

a. *Zorgplicht beide ministers en toezicht SodM*

Artikel 52g, derde lid, van de Mijnbouwwet vervalt, maar de daarin opgenomen zorgplicht van de Minister van EZK voor de veiligheid van de gaswinning wordt

opgenomen in artikel 13ba van de Tijdelijke wet Groningen. Deze zorgplicht is voortaan een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Ministers van EZK en BZK, aldus de toelichting. Artikel 13ba is onderdeel van hoofdstuk 5 van de Tijdelijke wet Groningen, en heeft daarmee alleen betrekking op de versterking van gebouwen, zoals omschreven en begrensd door artikel 13a en 13b.

De Afdeling merkt op dat de zorgplicht van artikel 52g, derde lid, verder gaat dan het nemen van besluiten over de versterking van gebouwen. Deze omvat bijvoorbeeld ook de versterking van infrastructuur, schadeherstel enz. Voorts leidt de verplaatsing tot een inperking van het toezicht door de inspecteur-generaal der mijnen. Ingevolge artikel 127, eerste lid, onder a, van de Mijnbouwwet is de inspecteur-generaal der mijnen belast met het uitoefenen van toezicht op de naleving van de Mijnbouwwet, waaronder artikel 52g. Door deze verplaatsing wordt het toezicht door SodM onbedoeld verkleind.

De Afdeling adviseert de plaatsing van artikel 13ba te heroverwegen en het toezicht op de zorgplicht van beide ministers voor de veiligheid van de gaswinning in Groningen adequaat te regelen.

b. *Advisering SodM*

Artikel 13d bepaalt dat de inspecteur-generaal der mijnen de Minister van BZK kan adviseren over de uitvoering van de versterkingsmaatregelen in Groningen. De Mijnbouwwet kent de term "uitvoering van de versterkingsmaatregelen" niet. De inspecteur-generaal heeft op grond van artikel 127, eerste lid, onderdeel e, van de Mijnbouwwet de taak om de Minister van EZK te adviseren naar aanleiding van het toezicht op de naleving, de risicobeoordelingen en het onderzoek, waaronder de door de Minister van EZK op te stellen operationele strategie met betrekking tot het Groningerveld. Wat betreft het veiligheidsbelang heeft deze strategie onder meer betrekking op in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm, het tempo van versterking van gebouwen, en de maatschappelijke ontwrichting (artikel 52d, tweede lid, onderdelen a, d en e). Dit betekent dat toezicht, risicobeoordeling en onderzoek, en daarmee ook de advisering, zich richten zijn op zowel de werking van het systeem van de versterking als op de uitvoering van de versterking vanuit het oogpunt van veiligheid.

Gelet hierop adviseert de Afdeling artikel 13d aan te passen en te bepalen dat de inspecteur-generaal der mijnen de Minister van BZK gevraagd en ongevraagd kan adviseren over de versterking in relatie tot de veiligheid.

c. Op grond van artikel 13i, derde lid, bepaalt de Minister van BZK in een normbesluit dat een gebouw niet wordt versterkt als een eigenaar of gebruiker niet wil meewerken aan de opname van een gebouw, en hun belangen of die van derden niet worden geschaad. De vraag rijst hoe de Minister van BZK zonder opname en beoordeling kan vaststellen dat de belangen van eigenaar, gebruiker of derde belanghebbenden niet worden geschaad.

De Afdeling leest het voorstel zo, dat wanneer een gebouw een (licht) verhoogd risicoprofiel heeft, de eigenaar of gebruiker zich niet tegen opname van het gebouw kan verzetten, indien de belangen van de eigenaar, gebruiker of van derden daardoor mogelijk worden geschaad. De Afdeling adviseert het voorgaande in de toelichting te verduidelijken en zo nodig het voorstel aan te passen.

d. De eigenaar van een gebouw kan alleen een versterkingsbesluit aanvragen als hij een normbesluit heeft waarin is bepaald is dat zijn woning niet aan de veiligheidsnorm voldoet.³² Het artikel laat in het midden hoe lang de eigenaar kan wachten met het aanvragen van een versterkingsbesluit. Laat hij dit na, dan kan het college ambtshalve besluiten dat het gebouw niet wordt versterkt. Het belang daarvan is dat de publiekrechtelijke aanspraak op versterking vervalt.

Naar analogie van de verjaring van civiele vorderingen adviseert de Afdeling te bepalen dat een aanvraag om een versterkingsbesluit gedaan wordt binnen vijf jaar na ontvangst van het normbesluit.

e. Het wetsvoorstel regelt dat artikel 2.4 van de Crisis- en herstelwet – het experimenteerartikel – van toepassing wordt “ten behoeve van de uitvoering van de Tijdelijke wet Groningen”. Omdat het in dit geval niet om een experiment gaat dat mogelijk tot nieuw beleid leidt, maar uitsluitend om afwijking van de wet, wordt de verplichting dat toepassing van artikel 2.4 bijdraagt aan innovatieve ontwikkelingen buiten toepassing gelaten. Om dezelfde reden 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 eveneens buiten toepassing gelaten. De toelichting bij dit onderdeel van het wetsvoorstel is uiterst beknopt. Vermeld wordt dat een tijdelijke afwijking van deze wetten gerechtvaardigd is gelet op de bijzondere opgave die de versterking vormt.

Wetgeving heeft onder andere tot doel het waarborgen van de rechtsgelijkheid, het bevorderen van de rechtszekerheid en het voorkomen van willekeur. Van de juridische grenzen die aan overheid, bedrijf en burger gesteld zijn, kan worden afgeweken. Maar dan wel in concrete situaties en onder waarborgen die de afwijking proportioneel, het minst bezwarend, controleerbaar en transparant doen zijn. Doordat het wetsvoorstel een algemene, ongeclausuleerde afwijkingsbevoegdheid introduceert, die betrekking heeft op een groot aantal wetten en regels en zich over een onbekend aantal jaren uitstrekt, wordt dit uitgangspunt verlaten. Het wetsvoorstel gebruikt aldus wel de afwijkingsbevoegdheid die nodig is om te kunnen experimenteren, maar geeft niet de waarborgen die daarbij horen. Daarmee creëert het wetsvoorstel een witte vlek in het geheel van wet- en regelgeving dat betrekking heeft op de belangen die de betreffende wetten beogen te beschermen.

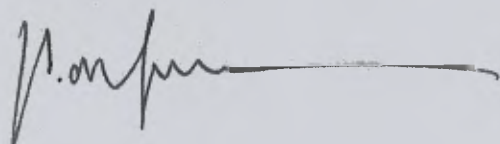
De Afdeling ontraadt de voorgestelde wijziging.

³² Artikel 13j.

4. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State,



Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W18.20.0043/IV

- In artikel I, onderdeel A, de begripsaanduidingen cursiveren.
- In artikel 1 van de wet de punt aan het slot van de begripsomschrijving van schade vervangen door een puntkomma.
- In artikel I, onderdeel B, artikel 3, zesde lid, "en een college" vervangen door "en het betrokken college".
- In artikel I, onderdeel C, in artikel 13a het woord "uitsluitend" schrappen.
- In artikel I, onderdeel C, in artikel 13b, de begripsaanduidingen van "gebouw" en van "veiligheidsnorm" schrappen en invoegen in de alfabetische volgorde van artikel I, onderdeel A.
- In artikel 13e, eerste lid, "van een gebouw" vervangen door "van gebouwen".
- In artikel 13f, "aan de colleges" vervangen door "aan het betrokken college" en bepalen met welke frequentie of binnen welke termijn de Minister het overzicht zendt.
- In artikel 13g, eerste lid, na "stelt een programma van aanpak vast" toevoegen "op basis van de risicoprofielen". Voorts de zinsnede na "behoeven" schrappen.
- De term "beschikbare capaciteit" in artikel 13g, vijfde lid voorzien van een begripsaanduiding.
- In artikel 13g, vijfde lid, eveneens voorzien in advisering door de inspecteur-generaal der mijnen over een bovenlokaal programma van aanpak.
- Onder vervanging van de punt aan het slot van artikel 13g, zevende lid, toevoegen "en neemt de gemeenteraad het gebouw op in het programma van aanpak."
- In artikel 13j, eerste lid "Na ontvangst van een normbesluit waarin is bepaald" vervangen door "Indien het normbesluit inhoudt".
- In artikel 13k, eerste lid, aanhef, na "gebouw" toevoegen "waarvoor een normbesluit is genomen"; in onderdeel a "een gebouw" vervangen door "het gebouw" en in onderdeel b "een versterkingsbesluit nemen" vervangen door "besluiten tot versterking".
- In artikel 13l, eerste lid, "Op de uitvoering van een versterkingsbesluit" vervangen door "op de uitvoering van versterkingswerkzaamheden ingevolge een versterkingsbesluit."
- In artikel 13n, tweede lid, "of een budget als bedoeld in artikel 13o, eerste lid, " schrappen.
- In artikel 13o, eerste lid, "13o" vervangen door "13k".
- Aan artikel 8 van bijlage 2 van de Algemene wet bestuursrecht een lid toevoegen waarin wordt bepaald dat tegen een besluit als bedoeld in de artikelen 13i, eerste en derde lid, 13j, tweede lid, 13k, eerste lid, 13m, tweede lid, 13n, eerste en vijfde lid, van de Tijdelijke wet Groningen beroep kan worden ingesteld bij de rechtbank Noord-Nederland.