



Besluit van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 20 mei 2019, nr. WJZ / 19127069, inzake versterking van gebouwen in Groningen en tot instelling van de Tijdelijke commissie versterking Groningen (Besluit versterking gebouwen Groningen)

De Minister van Economische Zaken en Klimaat;

Gelet op artikel 52g, derde lid, van de Mijnbouwwet, artikel 4:81 en afdeling 10.1.1 van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 2, eerste lid, van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies;

Besluit:

HOOFDSTUK 1 ALGEMEEN

Artikel 1 Begripsbepaling

In dit besluit en de hierbij behorende bijlagen wordt verstaan onder:

- *beoordeling*: bouwkundige berekening of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet;
- *categorie van maatregelen*: inschatting van de aard en ernst van de maatregelen die noodzakelijk zijn om een gebouw aan de veiligheidsnorm te laten voldoen;
- *commissie*: commissie bedoeld in artikel 15, eerste lid
- *gebouw*: gebouw als bedoeld in artikel 1 van de Woningwet;
- *gebouwen met een langjarig licht verhoogd risico*: gebouwen waarvan 90% van de berekende risico's in de risicoverdeling voldoen aan de veiligheidsnorm tot 2023 en daarna, uitgezonderd de gebouwen met verhoogd risico;
- *gebouwen met een licht verhoogd risico*: gebouwen waarvan 90% van de berekende risico's in de risicoverdeling voldoen aan de veiligheidsnorm tot 2023, uitgezonderd de gebouwen met verhoogd risico;
- *gebouwen met een verhoogd risico*: gebouwen waarvan de verwachtingswaarde van het berekende risicoverdeling niet voldoet aan de veiligheidsnorm;
- *gebouwen met een normaal risico*: gebouwen waarvan meer dan 90% van de berekende risico's in de risicoverdeling voldoen aan de veiligheidsnorm;
- *inspecteur-generaal der mijnen*: inspecteur-generaal der mijnen als bedoeld in artikel 126 van de Mijnbouwwet;
- *minister*: Minister van Economische Zaken en Klimaat;
- *NPR*: door de Stichting Nederlands Normalisatie-instituut uitgegeven Nederlandse Praktijkrichtlijn;
- *opname*: onderzoek aan een gebouw gericht op het verkrijgen van de informatie voor het uitvoeren van een beoordeling;
- *plan van aanpak*: plan van aanpak als bedoeld in artikel 6, eerste lid;
- *risicoprofiel*: inschatting van het risico dat een gebouw niet voldoet aan de normen voor versterken;
- *uitvoeringsorganisatie*: Nationaal Coördinator Groningen, als bedoeld in het Instellingsbesluit Nationaal Coördinator Groningen;
- *normbesluit*: besluit als bedoeld in artikel 8, eerste lid;
- *veiligheidsnorm*: een maximaal risico op overlijden van een individu door het bezwijken van een gebouw, als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de winning van gas uit het Groningenveld, van 1 op de 100.000 per jaar;
- *versterkingsbesluit*: besluit als bedoeld in artikel 9, eerste lid;

HOOFDSTUK 2 VERSTERKING

Artikel 2 Toepassingsbereik

1. Dit besluit is van toepassing op gebouwen die mogelijk niet voldoen aan de veiligheidsnorm als gevolg van beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van een mijnbouw-werk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld en waarvoor op het moment van inwerkingtreding van dit besluit nog geen versterkingsadvies is vastgesteld.
2. Dit besluit is niet van toepassing op:
 - a. gebouwen waarop het convenant 'Aardbevings- en toekomstbestendige scholenbouw', van 28 oktober 2016, van toepassing is;



- b. gebouwen waarvoor in het kader van zorgprogramma als bedoeld in '(Bevings-)bestendige zorg in Groningen Toekomstperspectief en versterken', van 8 oktober 2018, is besloten tot vervangende nieuwbouw;
 - c. installaties met gevaarlijke stoffen en daarbij behorende gebouwen met een functionele binding (zoals controlekamers).
3. De minister kan gebouwen of categorieën van gebouwen aanwijzen waarop dit besluit niet van toepassing is, als er afspraken zijn over de wijze van versterken van gebouwen die afwijken van dit besluit.
4. Dit besluit is niet van toepassing op een aanvraag om schadevergoeding als bedoeld in artikel 2 van bijlage 1 van het Besluit mijnbouwschade Groningen.

Artikel 3 Beoordelingsmethode

De beoordeling of een gebouw voldoet aan de veiligheidsnorm wordt gedaan volgens de NPR:9998:2018.

HOOFDSTUK 3 PLANNING EN PRIORITERING

Artikel 4 Risicoprofiel

1. De uitvoeringsorganisatie doet een voorstel aan de commissie voor de risicoprofielen, conform dit besluit en de werkwijze van de commissie.
2. De commissie stelt op basis van de modelmatige verwachting dat een gebouw niet aan de veiligheidsnorm voldoet een risicoprofiel van een gebouw vast, waarvoor nog geen normbesluit is vastgesteld en actualiseert dit jaarlijks.
3. Bij het vaststellen van het risicoprofiel wordt elk gebouw in een van de volgende categorieën ondergebracht, gebouwen met een:
 - a. verhoogd risico;
 - b. langjarig licht verhoogd risico;
 - c. licht verhoogd risico;
 - d. normaal risico.
4. Het risicoprofiel van een gebouw wordt vastgesteld met gebruikmaking van de analyse van de verwachte risico's van de verwachte bodembeweging, als bedoeld in artikel 52c, vierde lid, onder c, van de Mijnbouwwet.
5. Het risicoprofiel van een gebouw wordt aangepast ten opzichte van de analyse, bedoeld in het derde lid, indien de aard, locatie of staat van het gebouw daar aanleiding toe geeft.
6. Bij de actualisatie van de risicoprofielen krijgt ieder gebouw waarvoor eerder een risicoprofiel is vastgesteld en waarvoor nog geen normbesluit is vastgesteld, een risicoprofiel en wordt een gebouw niet in een lager risicoprofiel ondergebracht. Als gebouwen eenmaal in de werkvoorraad zitten voor opname en beoordeling worden ze niet meer afgevoerd.
7. De eigenaar of bewoner van een gebouw kan een verzoek doen om een controle op de uitkomst van de analyse, bedoeld in het vierde lid.
8. De controle, bedoeld in het zevende lid, bevat een onderzoek aan het gebouw.
9. De commissie kan het risicoprofiel van een gebouw aanpassen waar een controle, als bedoeld in het zevende lid, is uitgevoerd als de aard, locatie of staat van het gebouw daar aanleiding toe geeft.

Artikel 5 Capaciteit uitvoeringsorganisatie

1. De minister draagt er zorg voor dat de uitvoeringsorganisatie beschikt over voldoende kwaliteit, capaciteit en financiële middelen voor een adequate uitvoering van de taken in dit besluit.
2. De kwaliteit, capaciteit en financiële middelen van de uitvoeringsorganisatie worden besproken in het regulier overleg tussen de minister en de betrokken decentrale overheden.
3. De uitvoeringsorganisatie geeft jaarlijks aan de minister, colleges van burgemeester en wethou-



ders en inspecteur-generaal der mijnen een inschatting van de beschikbare capaciteit voor opname, beoordeling, het opstellen van versterkingsbesluiten en de uitvoering van maatregelen.

Artikel 6 Gemeentelijk plan van aanpak

1. De gemeenteraad kan een plan van aanpak voor de versterking vaststellen en na goedkeuring van de inspecteur-generaal der mijnen indienen bij de uitvoeringsorganisatie. De gemeenteraad kan beslissen dat het college van burgemeester en wethouders het plan kan vaststellen en indienen.
2. De inspecteur-generaal der mijnen beoordeelt of het plan van aanpak voldoende gericht is op het zo snel als mogelijk realiseren van het gehele plan, of het plan voldoet aan de eisen, genoemd in het vierde tot en met het achtste lid.
3. De uitvoeringsorganisatie voert de versterking uit conform het ingediende plan van aanpak.
4. Het plan van aanpak bevat tenminste:
 - a. uitvoeringskaders voor de versterking binnen de gemeente;
 - b. de planning voor het opnemen van gebouwen; en
 - c. de planning voor de uitvoering van de werkzaamheden aan de gebouwen, bedoeld in artikel 2, tweede lid.
5. In de planning voor het opnemen en beoordelen van gebouwen wordt bepaald dat eerst gebouwen met een verhoogd risicoprofiel, vervolgens gebouwen met een langjarig licht verhoogd risico en vervolgens gebouwen met een licht verhoogd risico worden opgenomen.
6. In het plan van aanpak kunnen gebouwen met een normaal risicoprofiel worden toegevoegd en gebouwen met een lager risicoprofiel voorrang krijgen als dit:
 - a. de snelheid van de uitvoering van het algehele plan ten goede komt;
 - b. het draagvlak voor de versterking ten goede komt; en
 - c. geen onredelijke vertraging oplevert voor de versterking van gebouwen met een verhoogd risicoprofiel.
7. In het plan van aanpak wordt rekening gehouden met de jaarlijks beschikbare capaciteit, zoals aangegeven door de Uitvoeringsorganisatie, als bedoeld in artikel 5, tweede lid.
8. Het plan van aanpak wordt tenminste jaarlijks herzien naar aanleiding van de actualisatie, bedoeld in artikel 4, tweede lid.

Artikel 7 Opname en beoordeling

1. De uitvoeringsorganisatie draagt zorg voor opname en beoordeling van de gebouwen conform het plan van aanpak en de werkwijze van de commissie.
2. De uitvoeringsorganisatie stelt de resultaten van de opname en beoordeling ter beschikking aan de commissie ten behoeve van het normbesluit.
3. Indien de plannen van aanpak van alle gemeenten gezamenlijk, naar het oordeel van de inspecteur-generaal der mijnen, niet uitvoerbaar zijn binnen de beschikbare capaciteit en de gemeenteraden de plannen hierop niet bijstellen, geeft de minister toepassing aan artikel 14, eerste lid.

HOOFDSTUK 4 PROCES VAN VERSTERKEN

Artikel 8 Normbesluit

1. De commissie besluit of een gebouw voldoet aan de veiligheidsnorm.
2. Indien een gebouw niet voldoet aan de veiligheidsnorm bevat het besluit de randvoorwaarden voor versterking van het gebouw, bestaande uit:
 - a. de soort maatregelen die noodzakelijk zijn om aan de veiligheidsnorm te voldoen;
 - b. een indicatie van het benodigde budget voor de maatregelen;
 - c. een termijn, in jaarschijven, waarbinnen het gebouw aan de veiligheidsnorm zal voldoen.
3. Bij het bepalen van de randvoorwaarden voor versterking van het gebouw wordt rekening gehouden met de monumentale of karakteristieke waarde van een gebouw.



Artikel 9 Versterkingsbesluit

1. De Uitvoeringsorganisatie neemt binnen een redelijke termijn en conform het plan van aanpak een versterkingsbesluit voor een gebouw waarvoor in het normbesluit is vastgesteld dat het niet voldoet aan de veiligheidsnorm.
2. Het versterkingsbesluit bevat uitsluitend de maatregelen die worden getroffen zodat het gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet. Daarbij wordt gerekend met de beoordelingsmethode die werd toegepast voor het normbesluit.
3. In het versterkingsbesluit wordt rekening gehouden met voorkeuren van de eigenaar en bewoners van het gebouw met betrekking tot de keuze, uitvoering en planning van de maatregelen.
4. Het versterkingsbesluit voldoet aan de randvoorwaarden, als bedoeld in artikel 8, tweede lid. Op verzoek van de eigenaar of het college van burgemeester en wethouders kan het versterkingsbesluit afwijken van het normbesluit indien:
 - a. degene die het verzoek heeft gedaan zich jegens de uitvoeringsorganisatie verbindt tot het betalen van de meerkosten ten opzichte van het indicatieve budget in het normbesluit, en
 - b. de alternatieve invulling van het versterkingsbesluit geen onredelijke vertraging oplevert voor het bereiken van de veiligheidsnorm voor het betreffende gebouw of andere gebouwen.
5. Op verzoek van de eigenaar of gemeente kan het versterkingsbesluit voor een gebouw met monumentale of karakteristieke waarde maatregelen bevatten waardoor de veiligheid verbeteren maar de veiligheidsnorm niet volledig wordt gehaald.

Artikel 10 Uitvoering versterkingsbesluiten

1. De uitvoeringsorganisatie draagt zorg voor de uitvoering van de versterkingsbesluiten conform het plan van aanpak.
2. De minister draagt zorg voor alle kosten die noodzakelijk zijn om een gebouw aan de veiligheidsnorm te laten voldoen.

HOOFDSTUK 5 AFZIEN VAN VERSTERKEN

Artikel 11 Afzien van versterken op verzoek van de eigenaar

1. De eigenaar van een gebouw kan op ieder moment schriftelijk aan de uitvoeringsorganisatie verzoeken om af te zien van versterken.
2. De uitvoeringsorganisatie bevestigt schriftelijk de ontvangst van het verzoek om af te zien van versterken, een afschrift van de ontvangstbevestiging wordt verzonden aan:
 - a. het college van burgemeester en wethouders;
 - b. de bewoner van het gebouw indien dit niet de eigenaar is;
 - c. bewoners en eigenaren van gebouwen die constructief verbonden zijn aan het gebouw waarvoor het verzoek om af te zien van versterken is gedaan; en
 - d. de commissie.
3. Indien de eigenaar van een gebouw het verzoek om af te zien van versterken niet binnen zes weken na de dag van verzending van de ontvangstbevestiging heeft ingetrokken, besluit de uitvoeringsorganisatie dat het gebouw niet versterkt zal worden.

Artikel 12 Afzien van versterken door onthouden medewerking

1. De uitvoeringsorganisatie kan besluiten af te zien van het versterken van een gebouw als de opname van het gebouw of uitvoering van maatregelen onmogelijk is door gebrek aan medewerking van de eigenaar of bewoner van het gebouw.
2. De uitvoeringsorganisatie stelt:
 - a. de eigenaar en bewoner van het gebouw;
 - b. de eigenaar en bewoner van een gebouw dat constructief verbonden is aan het gebouw waarop het verzoek betrekking heeft; en
 - c. het college van burgemeester en wethouders;in de gelegenheid om een zienswijze naar voren te brengen over het voornemen om te besluiten dat niet versterkt zal worden.



Artikel 13 Gevolgen van het afzien van versterken

1. Het besluit om niet te versterken wordt bekend gemaakt door verzending aan de eigenaar van het gebouw. Een afschrift wordt toegezonden aan:
 - a. de eigenaar en bewoner van het gebouw;
 - b. de eigenaar en bewoner van een gebouw dat constructief verbonden is aan het gebouw waarop het besluit betrekking heeft; en
 - c. het college van burgemeester en wethouders.
2. Indien is besloten dat een gebouw niet wordt versterkt, wordt voor het gebouw:
 - a. geen risicoprofiel vastgesteld;
 - b. geen planning opgenomen in het plan van aanpak;
 - c. geen normbesluit of versterkingsbesluit vastgesteld.
3. In het besluit tot niet versterken wordt bepaald dat een reeds vastgesteld normbesluit of versterkingsbesluit wordt ingetrokken.
4. De eigenaar van een gebouw kan een verzoek doen om intrekking van het besluit om niet te versterken.
5. Als het besluit om niet te versterken wordt ingetrokken, wordt het gebouw opnieuw opgenomen in het plan van aanpak bij de eerst volgende actualisatie.

HOOFDSTUK 6 ESCALATIE

Artikel 14 Escalatie

1. Indien het college van burgemeester en wethouders of de minister van oordeel is dat de uitvoering van dit besluit onvoldoende is om uitvoering te geven aan de op hen drukkende verplichtingen en publieke taken, informeren zij de andere bestuurlijke partijen hierover.
2. Uiterlijk een maand na de kennisgeving, bedoeld in het eerste lid, wordt een bestuurlijk overleg gehouden tussen de bestuursorganen, genoemd in het eerste lid.
3. Een college van burgemeester en wethouders kan na het bestuurlijk overleg zijn medewerking aan dit besluit opzeggen.
4. Indien het college van burgemeester en wethouders zijn medewerking opzegt, wordt voor de verdere uitvoering van dit besluit, voor die gemeente, de minister gelezen in plaats van het college van burgemeester en wethouders of de gemeenteraad.
5. Indien de minister na het bestuurlijk overleg van mening is dat de uitvoering door een gemeente van dit besluit onvoldoende is om uitvoering te geven aan zijn verantwoordelijkheid voor veiligheid, met inbegrip van een voldoende op veiligheid georiënteerde planning, kan hij bepalen dat voor de verdere uitvoering van dit besluit, voor die gemeente, de minister gelezen wordt in plaats van het college van burgemeester en wethouders of de gemeenteraad.
6. Indien toepassing wordt gegeven aan het vierde of vijfde lid, informeert de minister direct de Tweede Kamer der Staten-Generaal en de bestuursorganen, bedoeld in het eerste lid.

HOOFDSTUK 7 TIJDELIJKE COMMISSIE VERSTERKING

Artikel 15 Tijdelijke commissie versterking

1. Er is een Tijdelijke commissie versterking, die bestaat uit twee deelcommissies:
 - a. de deelcommissie versterken;
 - b. de deelcommissie bezwaar.
2. De deelcommissie versterken heeft tot taak namens de minister normbesluiten en risicoprofielen vast te stellen.
3. De deelcommissie bezwaar heeft tot taak het namens de minister nemen van beslissingen op bezwaar tegen normbesluiten, het voeren van beroepsprocedures tegen beslissingen op bezwaar en het voeren van hoger beroepsprocedures tegen uitspraken van de rechtbank over de door de deelcommissie bezwaar genomen beslissingen op bezwaar.



4. De commissie kan zich laten bijstaan door deskundigen.
5. De minister stelt personeel en huisvesting ter beschikking aan de commissie.
6. Aan de voorzitter van de commissie, de voorzitter van de deelcommissie versterken en de voorzitter van de deelcommissie bezwaar wordt, ieder voor zich mandaat, volmacht en machtiging verleend voor aangelegenheden die verband houden met de in het tweede respectievelijk derde lid bedoelde taken waaronder begrepen het nemen van besluiten, het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen en overige handelingen op het gebied van de Wet openbaarheid van bestuur, de Algemene verordening gegevensbescherming, de Wet hergebruik overheidsinformatie en voor de afhandeling van interne klachten en verzoeken van de Nationale Ombudsman.
7. Aan de voorzitter van de commissie wordt tevens mandaat, volmacht en machtiging verleend voor het nemen van besluiten voor de personele aangelegenheden van de commissie.
8. De voorzitter van de commissie, de voorzitter van de deelcommissie versterken en de voorzitter van de deelcommissie bezwaar kunnen ieder voor zich binnen hun werkerrein aan een lid van de commissie, een lid van de deelcommissie versterken, respectievelijk een lid van de deelcommissie bezwaar, ondermandaat, volmacht en machtiging verlenen voor het nemen van besluiten en het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen en overige handelingen die verband houden met de in het tweede, respectievelijk derde lid bedoelde taken.

Artikel 16 Samenstelling deelcommissie

1. Elke deelcommissie bestaat uit een voorzitter, tevens lid, en ten minste twee andere leden.
2. De voorzitter van de commissie is tevens de voorzitter van de deelcommissie versterken. De voorzitter en de andere leden worden door de minister benoemd voor een termijn van twee jaar.
3. Ten minste één van de leden van een deelcommissie beschikt over diepgaande en actuele kennis van de oorzaken en gevolgen van de beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld.
4. De voorzitter en de andere leden kunnen door de minister worden geschorst en ontslagen.
5. Schorsing en ontslag vindt plaats:
 - a. wegens ongeschiktheid of onbekwaamheid voor de vervulde functie dan wel wegens andere zwaarwegende in de persoon van de betrokkene gelegen redenen;
 - b. op eigen verzoek.
6. Voor de voorzitter en andere leden van de commissie kunnen plaatsvervangers worden benoemd. Het tweede tot en met het vijfde lid zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 17 Vergoedingen

1. Aan een voorzitter wordt een vaste vergoeding per maand toegekend, waarbij de salarisschaal wordt vastgesteld op schaal 18 van bijlage B van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984 en de arbeidsduurfactor jaarlijks wordt vastgesteld.
2. Aan de andere leden wordt, ieder voor zich, een vaste vergoeding per maand toegekend, waarbij de salarisschaal wordt vastgesteld op schaal 16 van bijlage B van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984 en de arbeidsduurfactor jaarlijks wordt vastgesteld.
3. De arbeidsduurfactor wordt door de minister bij aanstelling vastgesteld.
4. Personen die een functie vervullen bij instellingen of organisaties als bedoeld in de artikelen 1.2 tot en met 1.5 van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector ontvangen geen vergoeding op grond van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies.

Artikel 18 Onafhankelijkheid

1. De leden van de commissie zijn onafhankelijk, het aan haar ter beschikking gestelde personeel en de door de commissie ingeschakelde deskundigen verlangen of ontvangen geen instructies van derden.



2. De leden brengen op persoonlijke titel hun kennis en ervaring in en treden niet op als vertegenwoordiger van een belangengroep.

Artikel 19 Werkwijze commissie

1. De commissie stelt met inachtneming van dit besluit de werkwijze vast waarop wordt bepaald welke maatregelen nodig zijn om te voorkomen dat als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld de veiligheid wordt geschaad.
2. Tot de werkwijze van de commissie behoren de:
 - a. wijze waarop een aanpassing van een risicoprofiel, als bedoeld in artikel 4, vierde lid, wordt bepaald;
 - b. wijze waarop de soort maatregelen in het normbesluit wordt bepaald;
 - c. wijze waarop het indicatieve budget wordt bepaald dat beschikbaar is voor de uitvoering van versterkingsmaatregelen;
 - d. voorschriften met betrekking tot de interne werking en procedure van de commissie.
3. De werkwijze van de commissie draagt bij aan een spoedige, eenduidige en rechtvaardige uitvoering van de versterkingsopgave. De werkwijze laat ruimte om de versterkingsopgave in de lokale situatie in te passen en koppelkansen te benutten.

Artikel 20 Werkplan

1. Het werkplan van de commissie wordt jaarlijks ter vaststelling voorgelegd aan het regulier overleg tussen rijk en regionale overheden. Hierin neemt het onafhankelijk instituut onder andere de werkwijze, bedoeld in artikel 19, tweede lid, op.
2. De commissie verstrekt desgevraagd aan de minister de voor de uitoefening van zijn taken benodigde inlichtingen.
3. Het beheer van de bescheiden betreffende de werkzaamheden van de commissie geschiedt op overeenkomstige wijze als bij het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. De bescheiden worden na beëindiging van de werkzaamheden van de commissie bewaard in het archief van dat ministerie.

Artikel 21 Advies

De inspecteur-generaal der mijnen kan gevraagd en ongevraagd advies geven over de uitvoering van deze beleidsregel.

HOOFDSTUK 8 OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN

Artikel 22 Bestaande bestuurlijke afspraken

Bestuurlijke afspraken over het versterken van gebouwen blijven van toepassing, voor zover hiervan niet is afgeweken in dit besluit.

Artikel 23 Evaluatie

De minister zendt in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties binnen twee jaar na de inwerkingtreding van dit besluit aan de Staten-Generaal en de betrokken decentrale overheden een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van dit besluit in de praktijk.

Artikel 24 Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst.

Artikel 25 Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit versterking gebouwen Groningen.



Dit besluit zal met de daarbij behorende toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

's-Gravenhage, 20 mei 2019

*De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes*



TOELICHTING

I. Algemeen

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Sinds begin 2018 is een aantal belangrijke besluiten genomen die effect hebben op de gaswinning en de gevolgen daarvan in Groningen. Een cruciale stap was het kabinetsbesluit van 29 maart 2018 om de gaswinning uit het Groningenveld op zo kort mogelijke termijn te beëindigen. Uit diverse onderzoeken en adviezen, zoals het mijnraadadvies van 29 juni 2018, blijkt dat de afbouw van de winning tot een sterk verbeterde veiligheidssituatie leidt.

Daarnaast is in 2018 besloten dat de versterkingsoperatie publiek zal worden gemaakt. Tot 2018 was alleen de NAM verplicht om maatregelen te treffen om risico's van gaswinning te beperken. De rijksoverheid en regionale overheden speelden een regisserende en faciliterende rol. Dit leverde veel onduidelijkheid op omdat het primaire aanspreekpunt voor de eigenaar – de overheid – niet het laatste woord had over de uitvoering van versterking. Op 1 januari 2019 is artikel 52g, derde lid, van de Mijnbouwwet in werking getreden. Hiermee berust bij de minister van EZK de verantwoordelijkheid om alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem gevegd kunnen worden om te voorkomen dat als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld de veiligheid wordt geschaad.

De verbeterde veiligheidssituatie en de publieke uitvoering van de versterkingssituatie leiden tot een nieuwe aanpak en rolverdeling bij versterken. De versterking kan bovendien in samenhang worden uitgevoerd met lopende programma's voor de verbetering van de leefbaarheid, energietransitie en economie in Groningen. De regionale overheden spelen een sleutelrol in de nieuwe aanpak. Daarom hebben de ministers van EZK, BZK en de regionale overheden op 11 maart 2019 uitgangspunten vastgesteld voor de publieke aansturing van de versterkingsaanpak. Hiermee wordt invulling gegeven aan de volgende uitgangspunten:

- De minister van EZK is verantwoordelijk voor de veiligheid. Het oordeel of een individueel gebouw aan de veiligheid voldoet legt hij op afstand van bestuurlijke partijen bij een onafhankelijke commissie van deskundigen.
- De regionale overheden zijn verantwoordelijk voor planning en aansturing van de uitvoering. Zij stellen de lokale plannen van aanpak op en zijn opdrachtgever van de uitvoeringsorganisatie. De besluiten van de onafhankelijke commissie laten voldoende ruimte voor lokale bestuurders om de versterkingsopgave in de lokale situatie in te passen en koppelkansen te benutten.
- Er komt één uitvoeringsorganisatie die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de versterking. De huidige NCG is de voorloper van deze uitvoeringsorganisatie. De uitvoeringsorganisatie stuurt de volledige uitvoeringsketen aan op basis van de lokale plannen van aanpak. Het rijk is eigenaar van de uitvoeringsorganisatie.
- De NAM speelt geen rol meer in de uitvoering van versterking. De kosten van de versterking worden door het rijk op NAM verhaald.
- Eigenaren van woningen hebben het laatste woord over de versterking. Zij worden nauw betrokken bij de uitwerking van de versterkingsmaatregelen en kunnen keuzes maken binnen de randvoorwaarden van veiligheid. Ook staat voor eigenaren laagdrempelige rechtsbescherming open.
- Het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) houdt toezicht op de werking van het systeem van de versterking en op de uitvoering van de nieuwe versterkingsaanpak.

De afspraken richten zich op de versterking van gebouwen die niet aan de veiligheidsnorm voldoen als gevolg van de gaswinning in Groningen. Het rijk en de regionale overheden hebben daarnaast afgesproken dat het ook mogelijk is om in aanvulling op de versterking samenhangende werkzaamheden van de gemeente voor het betreffende gebied of wensen van de eigenaar voor de eigen woning te faciliteren en geen onevenredige vertraging opleveren bij het veilig maken van gebouwen. Binnen de normbesluiten en de kaders van de onafhankelijke commissie is er voldoende ruimte voor lokale bestuurders om de versterkingsopgave in de lokale situatie in te passen en koppelkansen te benutten vanuit regelingen (internationaal, nationaal of regionaal), eigen middelen, inpassingskosten en/of middelen uit het Nationaal Programma Groningen.

1.2 Karakter van dit besluit

Het publieke model voor versterken wordt uitgewerkt in een wetsvoorstel. Een dergelijk wetsvoorstel kost tijd. Daarom wordt de nieuwe aanpak, vooruitlopend op dit wetsvoorstel, al zoveel mogelijk in dit besluit vastgelegd. Dit besluit heeft een gemengd karakter. Het bestaat deels uit een beleidsregel,



waarmee de minister invulling geeft aan zijn wettelijke taak om versterkingsmaatregelen te nemen, een instellingsbesluit voor een onafhankelijke commissie die daarbij een rol zal spelen en de processtappen die worden doorlopen om een gebouw aan te pakken. Gelet op de grote impact van de versterking in de regio is het gewenst dat de regionale overheden een belangrijke rol spelen bij de inrichting van de versterkingsoperatie. Daarom bevat dit besluit ook een rol voor deze bestuursorganen. Dit besluit is in overleg met de regionale overheden tot stand gekomen.

Het instrument van een beleidsregel en instellingsbesluit heeft beperkingen ten opzichte van een wettelijke regeling. Het is bijvoorbeeld niet mogelijk om formeel taken en bevoegdheden bij de decentrale overheden te beleggen. Daarom wordt in dit besluit het gewenste eindbeeld zoveel mogelijk benaderd. Dat betekent dat de gemeenten input kunnen leveren voor de planning, het versterkingsbesluit en de uitvoering in het lokaal plan van aanpak. Dit plan van aanpak heeft nog geen formele status omdat die bevoegdheid alleen bij wet kan worden gegeven. Dit besluit benadert deze situatie door aan te geven dat de (uitvoeringsorganisatie van de) minister het gemeentelijk plan van aanpak tot uitgangspunt zal nemen, mits het aan bepaalde voorwaarden voldoet.

De minister blijft onverminderd verantwoordelijk voor de volledige versterking tot dit bij wet anders geregeld wordt. Alle handelingen in dit besluit van de commissie, uitvoeringsorganisatie en de inspecteur-generaal der mijnen worden namens de minister verricht.

1.3 Bewoner centraal

De versterking van gebouwen en het daarvoor ingerichte proces is primair bedoeld voor de veiligheid van bewoners en eigenaren. Met dit besluit worden de belangen van bewoners en eigenaren op diverse punten verbeterd. In de oude opzet was onduidelijk welke partijen verantwoordelijkheid droegen en op welke normen een eigenaar zich kan beroepen. Dit besluit beoogt de versterkingsoperatie beter voorspelbaar te maken en te versnellen. Besluiten over de veiligheid worden onafhankelijk belegd, los van private partijen of bestuurlijke inmenging. Daarbij geeft dit besluit een heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen de betrokken bestuursorganen. Hiermee wordt voorkomen dat ieder besluit tussen drie bestuurslagen bestuurlijk moet worden besproken.

Lokale zeggenschap krijgt in deze beleidsregel vorm door het plan van aanpak. Hiermee wordt vastgelegd dat de gemeenten de lokale versterkingsoperatie zullen sturen. De gemeente staat het dichtst bij de mensen. De lokale bestuurders kennen de impact van bodembeweging. Het is daarom wenselijk dat de gemeente afweegt welke gebouwen die (mogelijk) versterkt moeten worden eerst worden aangepakt en welke later. Bovendien laat dit ruimte voor het koppelen van de versterkingsoperatie aan lokale initiatieven. Hiermee wordt beoogd het draagvlak voor de versterking te vergroten.

Eerst wordt op hoofdlijnen bepaald wat er in het kader van de veiligheid moet gebeuren aan een gebouw in een normbesluit. Vervolgens worden de maatregelen in nauw overleg tussen de eigenaar en de uitvoeringsorganisatie uitgewerkt in een versterkingsbesluit. Daarbij kunnen ook individuele wensen van de eigenaar worden meegenomen. Als een eigenaar of bewoner toch ontevreden is met de uitkomst van het proces, staat op verschillende momenten laagdrempelige rechtsbescherming open. Ook kunnen eigenaren een verzoek indienen voor een opname indien hun woning niet voorkomt op de lijst met verhoogde risicoprofielen. De positie van de bewoner en eigenaar wordt hiermee versterkt.

De nieuwe aanpak beoogt snelheid te maken, lokale zeggenschap over de versterkingsoperatie te organiseren en bewoners en eigenaren duidelijkheid te bieden over (afdwingbare) rechten. De uitkomst van de combinatie van belangen blijft een complex proces. Dit is onoverkomelijk in een situatie waarbij meerdere bestuursorganen betrokken zijn en lokale en individuele belangen worden betrokken bij de veiligheidsoperatie. De bestuurlijke partijen hebben gezamenlijk gekozen om deze belangen integraal een rol te laten spelen in het versterkingsproces.

2. Versterkingsproces

Ieder gebouw doorloopt een proces om te beoordelen of een gebouw aan de norm voldoet en – als het gebouw niet voldoet – welke maatregelen moeten worden getroffen. Dit proces bestaat uit twee delen.

Ten eerste moet een planning worden gemaakt. De opgave is zodanig dat niet alle gebouwen gelijktijdig kunnen worden aangepakt. Dat betekent dat er keuzes moeten worden gemaakt welke gebouwen eerder worden aangepakt, waarbij de meest onveilige gebouwen voorrang krijgen. Deze keuzes worden gemaakt op basis van een risico-analyse en een gebiedsplanning van de gemeenten.

Ten tweede moet per gebouw een proces worden doorlopen om te beoordelen of een gebouw aan de



veiligheidsnorm voldoet en zo niet, welke maatregelen moeten worden genomen om het gebouw te versterken. Dit proces bestaat uit een opname, beoordeling, normbesluit, versterkingsbesluit en bouwkundige uitvoering van de versterking. Deze stappen worden hieronder in chronologische volgorde uiteengezet.

Het proces is zo ingericht dat het versnelling van versterking toelaat. Bijvoorbeeld door een typologie-aanpak, die een meer gestandaardiseerde benadering van versterking mogelijk maakt. Alle stappen in het proces blijven noodzakelijk maar kunnen dan sneller worden doorlopen. Naast de typologieaanpak kunnen andere methoden om het proces te versnellen worden ingezet, mits deze maatschappelijk verantwoord en gevalideerd zijn.

2.1 Planning en prioritering

2.1.1 Uitvoeren HRA

De minister stelt op grond van artikel 52d van de Mijnbouwwet jaarlijks een operationele strategie vast voor de winning van aardgas uit het Groningenveld. Voor deze operationele strategie levert NAM een analyse van de risico's aan van de verwachte bodembeweging voor omwonenden en gebouwen als gevolg van de gaswinning in Groningen. Deze analyse wordt gemaakt met behulp van een model van de NAM – de Hazard and Risk Analysis (HRA). Dit model geeft een beoordeling van de seismische dreiging en het daaruit volgende seismische risico

In het kader van versterken wordt de HRA gebruikt om een inschatting te geven van de verdeling van de risico's in het gebied en daarmee te bepalen welke gebouwen bij voorrang in aanmerking komen voor een opname en beoordeling. Het beheer, de doorontwikkeling en de uitkomsten van de HRA worden getoetst door SodM. De uitkomst van de HRA vormt input voor de planning van de versterking.

De HRA is een methode die door NAM is ontwikkeld en door NAM wordt beheerd. Het is de intentie dat de uitvoering van de risico-inschatting zo snel mogelijk in publieke handen komt. Tot die tijd blijft NAM verantwoordelijk voor de HRA. Het gebruik van de HRA is in het besluit opgenomen. Zodra een (publiek) gevalideerd alternatief voor de HRA beschikbaar is wordt het besluit hierop aangepast.

2.1.2 Vaststellen lijst opname en beoordeling

De commissie stelt op basis van de HRA vast welke gebouwen een verhoogd risicoprofiel hebben en in ieder geval beoordeeld moeten worden. Van een verhoogd risico is sprake als de HRA aangeeft dat een gebouw volgens de verwachtingswaarde niet aan de veiligheidsnorm voldoet. Na elke jaarlijkse uitvoering van de HRA kunnen nieuwe gebouwen worden toegevoegd aan de werkvoorraad voor opname en beoordeling. Als gebouwen eenmaal in de werkvoorraad zitten voor opname en beoordeling worden ze niet meer afgevoerd.

Een risicomodel zoals de HRA kan uitkomsten genereren die technisch lastig verklaarbaar zijn. Een voorbeeld hiervan is dat vergelijkbare gebouwen op korte afstand afwijkende risicoprofielen toebedeeld krijgen of gebouwen die acuut onveilig zijn of aanzienlijke schade hebben niet met een (licht) verhoogd risicoprofiel uit de HRA komen. Om te voorkomen dat gebouwen die mogelijk niet aan de veiligheidsnorm voldoen niet worden opgenomen en beoordeeld, kan de commissie de HRA-uitkomst aanpassen. Dit is de zogenaamde verrijking. Deze gebouwen worden dan ook meegenomen bij de beoordeling. De uitvoeringsorganisatie, de gemeenten en de tijdelijke commissie mijnbouwschade (TCMG) kunnen onderbouwd gebouwen aandragen voor deze technische verrijking. Voor 52 rijksmonumentale kerken loopt een onderzoeksprogramma (Calvi). Als uit dit onderzoeksprogramma blijkt dat een monumentale kerk niet op norm is, kan deze onderbouwing worden benut voor verrijking van de prioriteringslijst. De kennis uit het onderzoeksprogramma wordt ter beschikking gesteld aan de commissie, zodat dit kan worden benut voor het normbesluit.

2.1.3 Plannen opname en beoordelen in plan van aanpak

De plannen van aanpak van gemeenten vormen het centrale plannings- en sturingsinstrument voor de versterkingsopgave binnen de gemeenten. Deze plannen zijn voor het eerst gemaakt op basis van de HRA en het Mijraadadvies van 2018. Ze beschrijven op welke wijze de versterking (opname, beoordeling, uitvoering) wordt uitgevoerd. De plannen van aanpak kunnen ook samenhangende werkzaamheden binnen de gemeente bevatten. Een voorbeeld van een samenhangende werkzaamheid is het aanpakken van de riolering, gelijktijdig met de versterking van de gebouwen in de straat. Deze werkzaamheden kunnen alleen worden ingepast in de uitvoering als deze samenhangen met de versterking en geen onevenredige vertraging opleveren. Het plan van aanpak gaat in op welke werkzaamheden worden voorzien, de prioritering van de uitvoering als ook de financiering, voor zover



de kosten niet worden gedekt uit de versterking. Door middel van de plannen van aanpak kunnen de gemeente de uitvoering van de versterking sturen. Zij fungeren hiermee feitelijk als opdrachtgever van de uitvoeringsorganisatie.

Op basis van de risicoprofielen neemt de gemeenteraad een planning voor opname en beoordeling op in het plan van aanpak voor die gemeente. Gebouwen met een hoger risicoprofiel worden in beginsel eerder ingepland voor opname en beoordeling dan gebouwen die een lager risicoprofiel hebben. Gemeenten kunnen een gebouw met een lager risicoprofiel om bestuurlijke redenen eerder inplannen in de opname en beoordeling indien dit een efficiënte uitvoering ten goede komt en dit niet ten koste gaat van de veiligheid. Ook kunnen zij onder dezelfde voorwaarden gebouwen met een normaal risicoprofiel toevoegen. Het naar voren halen van gebouwen met een lager risicoprofiel kan betekenen dat gebouwen met een hoger risicoprofiel later aan de beurt komen. SodM toetst of de plannen van aanpak voldoende zijn gericht op het zo snel als mogelijk realiseren van de beoogde veiligheid.

Gemeenten houden in hun plannen van aanpak rekening met de beschikbare capaciteit. Dit ziet zowel op het draagvermogen voor uitvoering binnen de gemeente als op de regionale capaciteit om opnames, beoordeling en waar nodig versterking uit te voeren. Deze beschikbaarheid van capaciteit wordt voortdurend geoptimaliseerd. Dit vergt regionale afstemming tussen de gemeenten en met de uitvoeringsorganisatie, die minimaal jaarlijks een inschatting geeft van de beschikbare capaciteit in de regio. De capaciteit kan beperkt zijn door beschikbare menskracht of door lokale omgevingsfactoren (bijvoorbeeld toevoerwegen, beschikbaarheid wisselwoningen). Als een gemeente of alle gemeenten gezamenlijk meer capaciteit wensen dan beschikbaar is, vindt hierover overleg plaats in het versterkingsoverleg Groningen met het oog op het verdelen van de beschikbare capaciteit. Indien hier geen overeenstemming wordt bereikt, zal de minister toepassing geven aan de escalatie-bepaling van dit besluit. In het uiterste geval kan de minister dan zelf een plan van aanpak vaststellen, dat in de plaats treedt van het lokale plan van de gemeente. Doel hiervan is de voortgang van de versterkingsoperatie te waarborgen. Een plan van de minister bevat alleen de noodzakelijke elementen in het kader van de veiligheid.

2.2 Onderzoek per woning

2.2.1 Uitvoeren opname en beoordelen

Het onderzoek naar maatregelen aan de woning begint bij een opname en beoordeling door de uitvoeringsorganisatie. Tijdens een opname brengt een deskundige de eigenschappen van de woning in kaart. Daarbij wordt gekeken naar de situatie zoals deze werkelijk is. Er wordt dus bijvoorbeeld ook rekening gehouden met wijzigingen die zijn aangebracht door de eigenaar, zoals het verwijderen van een tussenmuur. Vervolgens wordt op basis van een technische beoordeling vastgesteld of een gebouw voldoet aan de veiligheidsnorm. De beoordelingsmethode hiervoor is de NPR:9998:2018. De uitkomsten van de opname en beoordeling worden door de uitvoeringsorganisatie ter beschikking gesteld aan de commissie voor het opstellen van het normbesluit.

2.2.2 Normbesluit

De commissie neemt namens de minister op basis van deskundigheid een besluit over de veiligheid van de gebouwen waar een opname en beoordeling voor is uitgevoerd. Indien een gebouw voldoet aan de veiligheidsnorm is het proces daarmee ten einde. Tegen het oordeel van de commissie dat het gebouw aan de norm voldoet en er dus geen verdere versterking volgt, kan bezwaar en beroep worden ingesteld door de eigenaar.

Indien een gebouw niet voldoet aan de veiligheidsnorm bevat het normbesluit de randvoorwaarden voor de verdere versterking. Deze bestaan uit de categorie van maatregelen die genomen moeten worden om aan de norm te voldoen en een indicatie van het voor die maatregelen benodigde budget. Het normbesluit is daarmee maatgevend voor wat er aan een gebouw moet gebeuren in het kader van de veiligheid. Ook bevat het normbesluit de termijn waarbinnen het gebouw aan de veiligheidsnorm dient te voldoen. Bij het normbesluit wordt gebruik gemaakt van de meest recente beoordelingsmethode, aangewezen in artikel 3. Wanneer een nieuwe versie van de beoordelingsmethode beschikbaar is, wordt dit in dit besluit verwerkt. NPR. Op dit moment is de meest recente beoordelingsmethode de NPR:9998:2018. De randvoorwaarden voor de verdere versterking worden bij het normbesluit vastgesteld, ongeacht het moment van de uitvoering van versterking. Dit geeft duidelijkheid aan eigenaren.

Afhankelijk van de beschikbare kennis en de aard van het gebouw kan het normbesluit worden gebaseerd op een individuele doorrekening of op basis van de doorrekening van vergelijkbare gebouwen. Het is de ambitie om tot een typologie-aanpak te komen. Daarbij wordt voor grote aantallen gebouwen een standaardaanpak bepaald, die kan worden toegepast zonder tijdrovende



doorrekening per gebouw. De bepaling over het normbesluit laat zowel ruimte voor een individuele doorrekening als een typologie-aanpak. Beide vormen de basis om de randvoorwaarden voor veiligheid, budget en tijd te bepalen. Het is aan de commissie om te bepalen welke methode wordt toegepast voor een bepaalde (groep van) gebouwen. De wijze waarop de commissie deze afweging maakt wordt beschreven in het de werkwijze (artikel 19).

Op basis van de verwachte maatregelen wordt een indicatie van het beschikbare budget gegeven. Dit budget is gerelateerd aan de soort maatregelen die wordt aangewezen en kan tevens worden gebruikt om te bepalen welke aanvullende bijdrage noodzakelijk is als de gemeente of eigenaar een alternatieve invulling van de versterking wensen. Uitgangspunt is dat de daadwerkelijke, voor de versterking noodzakelijke kosten worden gedragen door de minister. Bijkomende wensen komen niet voor rekening van de minister. De uiterste termijn die in het normbesluit wordt opgenomen is gebaseerd op de mate van onveiligheid van het gebouw en biedt tevens voldoende ruimte voor de gemeente om het besluit in te passen in het vervolgtraject.

Het normbesluit vervangt het versterkingsadvies in de oude aanpak. Het normbesluit kan meer op hoofdlijnen worden ingevuld dan het versterkingsadvies uit de oude aanpak. Daardoor wordt sneller bekend wat er met een gebouw moet gebeuren en kan eerder worden overgaan tot de concrete invulling in samenspraak met de eigenaar en gemeente. Voor sommige gebouwen is een standaardaanpak minder geschikt. Denk daarbij aan unieke bouwwerken of monumenten. In dat geval zal een op het gebouw toegesneden inschatting moeten worden gegeven van de noodzakelijke maatregelen, waarbij rekening wordt gehouden met het karakter van het gebouw. De randvoorwaarden voor versterken zullen voldoende ruimte moeten laten voor maatregelen die passen bij het bijzondere karakter van het gebouw.

In het derde lid van artikel 8 is specifiek bepaald dat het indicatieve budget en de termijn voor versterken worden afgestemd op de monumentale of karakteristieke waarde van een gebouw. Hiermee kan de commissie bijvoorbeeld een hoger budget bepalen, zodat ruimte is voor de specifieke expertise en maatregelen die nodig zijn. Versterking kan op deze wijze worden uitgevoerd met behoud van het monumentale of karakteristieke karakter van het gebouw, conform de kaders die hiervoor zijn vastgelegd in het Erfgoedprogramma 2017–2021 (Kamerstukken II 2016/17, 33 529, nr. 382), de daarbij behorende Voortgangsrapportage van het Erfgoedprogramma 2019–2022 en het Afwegingskader Erfgoed en Aardbevingen Groningen deel 1 & 2.

Het normbesluit bevat het indicatieve budget voor maatregelen die direct aan het gebouw te relateren zijn. Er zijn ook kosten die niet aan de versterking van een individueel gebouw zijn te koppelen. Er wordt door rijk en regio gezamenlijk een analyse gemaakt van de inpassingskosten van enkele concrete projecten. Op basis van deze analyse worden normbedragen bepaald voor de inpassingskosten. Dit interbestuurlijke proces is niet in dit besluit geregeld. Uitgangspunt is dat de daadwerkelijke, voor de versterking noodzakelijke kosten worden gedragen door de minister.

De beoordelingsmethode die wordt toegepast voor het normbesluit (de NPR) wordt ook toegepast bij het versterkingsbesluit. In de komende jaren neemt het risico als gevolg van aardbevingen snel af, door de dalende gaswinning. Als er enige tijd tussen normbesluit en versterkingsbesluit zit, ontstaat het risico dat, tegen de tijd dat de versterking uitgevoerd is, minder of geen maatregelen noodzakelijk zijn. Dit wordt opgelost door de tijd tussen normbesluit en versterkingsbesluit zo kort mogelijk te houden. Ook wordt nog onderzocht of bij het normbesluit rekening kan worden gehouden met de verwachte tijd die nodig is voor het versterking besluit en de uitvoering (tijdvakken). Als het wenselijk is om met tijdvakken te rekenen wordt dat in dit besluit verwerkt.

Tegen het oordeel dat een gebouw niet voldoet aan de veiligheidsnorm en de randvoorwaarden voor versterking (maatregelen, budget, tijd) staat bezwaar en beroep open door belanghebbenden. Hiermee krijgen eigenaren vroeg in het proces de gelegenheid om de discussie aan te gaan over de noodzaak en omvang van de versterking. Dit staat vervolgens voor de verdere uitwerking vast. Hiermee wordt voorkomen dat de eigenaar betrokken moet worden in een gesprek over de inrichting van lichte maatregelen, terwijl hij eigenlijk van mening is dat veel zwaardere maatregelen noodzakelijk zijn.

2.2.3 Uitwerking plannen van aanpak

Op basis van de normbesluiten kunnen gemeenten meer gedetailleerde plannen maken over het vervolgproces van versterken. Op basis van de normbesluiten van de commissie wordt duidelijk of een huis, straat of wijk ingrijpend moet worden aangepakt of niet. Dit is mede bepalend voor de planning van het vervolgproces en de koppeling van versterking aan andere ruimtelijke ontwikkelingen. Ingrijpend versterken of sloop en nieuwbouw kost aanmerkelijk meer tijd dan een lichte versterking en is ook bepalend voor de bouwcapaciteit of de vraag naar vervangende woonruimte in de buurt. Ook kan de leefbaarheid van het dorp of de wijk tijdens de operatie een reden zijn om de



uitvoering over meer tijd te spreiden. Bij ingrijpende versterking is er meer ruimte om werkzaamheden in samenhang op te pakken. Als er slechts lichte versterking nodig is, die in relatief weinig tijd en met weinig impact voor de bewoner kan worden uitgevoerd, spelen deze punten minder.

De vervolgplanning en samenhangende werkzaamheden worden in deze fase in het plan van aanpak opgenomen. Daardoor weet de eigenaar tijdens het gesprek met de uitvoeringsorganisatie over de aanpak van zijn huis wat er in de omgeving staat te gebeuren. Op deze wijze kan snel na het versterkingsbesluit worden gestart met uitvoering van de maatregelen. Nadat het versterkingsbesluit in overleg met de eigenaar is vastgesteld kan de uitvoeringsorganisatie geen rekening meer houden met aanpassingen van de plannen van aanpak die invloed hebben op het betreffende gebouw. Het is dus van belang dat er goede samenwerking plaatsvindt in deze fase.

2.2.4 Versterkingsbesluit

De uitvoeringsorganisatie werkt het normbesluit samen met de eigenaar uit tot een versterkingsbesluit. Het bevat uitsluitend de versterkingsmaatregelen zoals deze daadwerkelijk zullen worden uitgevoerd. Hierbij is niet alleen van belang dat de maatregelen de veiligheid borgen, maar ook dat zij ingepast worden op een manier die zoveel mogelijk aansluit bij de wensen van de eigenaar en/of bewoner.

De maatregelen in het versterkingsbesluit worden bepaald op basis van de beoordelingsmethode (NPR:9998) die geldt op het moment dat het normbesluit is vastgesteld. Het is daarom van belang dat het versterkingsbesluit binnen een redelijke termijn na het normbesluit wordt vastgesteld, zowel om de veiligheid te borgen als ook om te voorkomen dat versterkingsmaatregelen vanwege de daling van de gaswinning onnodig zwaar zijn. De uitvoeringsorganisatie kan daartoe afspraken maken met gemeenten om de bijgestelde plannen van aanpak binnen een redelijke termijn aan te leveren.

In beginsel moeten geraamde kosten van de maatregelen passen binnen het indicatieve budget uit het normbesluit. Dit budget laat ruimte voor een redelijke inpassing van de maatregel in het gebouw, waarbij keuzes kunnen worden gemaakt door de eigenaar. De voor de versterking noodzakelijke kosten worden door de minister vergoed.

Op verzoek van de eigenaar of de gemeente kan ook een aanmerkelijk duurdere oplossing in het versterkingsbesluit worden opgenomen. Degene die het verzoek doet tot de duurdere uitvoering zal dan het verschil tussen het indicatieve budget en de kosten van de duurdere maatregel moeten bijdragen en de uitvoeringsorganisatie zal alleen tot uitvoering overgaan als de garantie bestaat dat deze kosten volledig worden gedragen door de eigenaar dan wel gemeente. Deze situatie is alleen relevant als het een afwijkende uitvoering van de versterkingsmaatregelen betreft. In een dergelijke situatie worden deze maatregelen niet in het versterkingsbesluit opgenomen maar worden parallel aan het besluit afspraken gemaakt over de afstemming of uitvoering van de werkzaamheden.

In het vijfde lid van artikel 9 is een bijzondere regeling gegeven om voor monumenten te kunnen beslissen tot een minder vergaand maatregelen pakket. Het kan wenselijk zijn om tot een dergelijk pakket te komen omdat volledige versterking tot de veiligheidsnorm afbreuk doet aan het karakter van het gebouw. In de wetenschap dat de gaswinning snel daalt, kan een afweging worden gemaakt tussen een (tijdelijke) overschrijding van de veiligheidsnorm en de belangen van het karakter van het gebouw en het gebruik. Naast de eigenaar speelt de gemeente hier een rol in, vanwege de bevoegdheid om te beslissen over een omgevingsvergunning voor het wijzigen van een monument. Hierbij wordt aansluiting gezocht bij de Bijlage K en de positionpaper van de NPR 2018 en reeds bestaande afspraken onder het Erfgoedprogramma (Kamerstukken II 2016/17, 33 529, nr. 382).

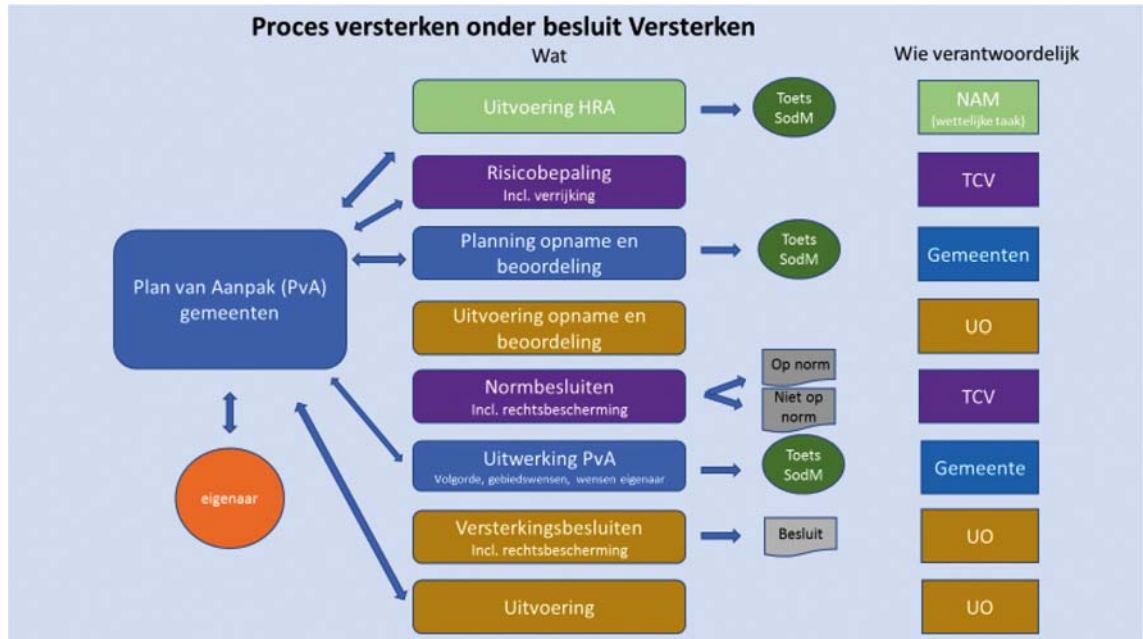
De uitvoeringsorganisatie stelt het versterkingsbesluit vast binnen de randvoorwaarden die de commissie heeft gesteld en met inachtneming van het gemeentelijk plan van aanpak. Als het ondanks nauw overleg tussen uitvoeringsorganisatie en eigenaar niet mogelijk blijkt om de wensen van de eigenaar te verwerken binnen de randvoorwaarden van de commissie of de gemeente, dan wordt een versterkingsbesluit vastgesteld dat dit benadert zodat de veiligheid wordt gegarandeerd. Belanghebbenden kunnen in bezwaar en beroep tegen dit besluit van de uitvoeringsorganisatie. Ook kan de eigenaar in iedere fase van het proces afzien van versterken, met uitzondering van acuut onveilige situaties. Het versterkingsbesluit vervangt het definitief ontwerp in de oude aanpak.

2.3 Realisatie van versterkingsmaatregelen

De realisatie van de maatregelen vindt zo snel mogelijk na de vaststelling van het versterkingsbesluit plaats. Hierdoor wordt de periode dat de eigenaar betrokken is in het proces en moet wachten op een afronding beperkt. De plannen van de aanpak van de gemeente en de versterkingsbesluiten zijn hiervoor leidend. De uitvoering vindt plaats onder regie van de uitvoeringsorganisatie.

De maatregelen in het versterkingsbesluit worden uitgevoerd ten koste van de minister. Het kan zijn dat dit in de uitvoering tot financiële tegenvallers leidt (bijvoorbeeld door complicaties bij de uitvoering zoals asbest of stijgende prijzen in de markt). Het uitgangspunt blijft dat alle noodzakelijke kosten voor de versterking door de minister worden vergoed. Slechts in uitzonderlijke gevallen zou in de uitvoering kunnen blijken dat het versterkingsbesluit redelijkerwijs niet uitgevoerd kan worden. In dat geval dient het versterkingsbesluit (en in het uiterste geval ook het normbesluit) te worden aangepast.

Het proces van versterken kan als volgt schematisch worden weergegeven.



3. Betrokken partijen bij versterken

Bij het versterkingsproces zijn diverse partijen betrokken, ieder met zijn eigen verantwoordelijkheid. De belangrijkste partijen zijn de volgende.

3.1 Minister van EZK

De minister van EZK is wettelijk verantwoordelijk het treffen van versterkingsmaatregelen op grond van artikel 52g, derde lid, van de Mijnbouwwet. Deze wettelijke taakverdeling kan niet door dit besluit worden veranderd. De formele besluiten (normbesluit, versterkingsbesluit), de rechtsbescherming en het inschakelen van aannemers ligt daarom nog bij de minister van EZK. Het oordeel of een individueel gebouw aan de veiligheid voldoet legt de minister op afstand van bestuurlijke partijen bij een onafhankelijke commissie van deskundigen, de tijdelijke commissie versterken. Zoals afgesproken tussen de betrokken bestuurlijke partijen is het de intentie om uiteindelijk bij wet te regelen dat de commissie onderdeel wordt van in het zelfde zelfstandig bestuursorgaan als dat wordt opgericht voor de schadeafhandeling. Tevens is afgesproken dat het vaststellen van het versterkingsbesluit en het opdrachtgeverschap van de uitvoeringsorganisatie in een wettelijke regeling worden ondergebracht bij de gemeenten.

3.2 Minister van BZK

De versterkingsoperatie biedt goede mogelijkheden voor een integrale stads-, dorps- en buurtvernieuwingaanpak. Naast gemeenten, corporaties, de uitvoeringsorganisatie en andere partijen is ook het ministerie van BZK hierbij een partner. De bijdrage van BZK heeft met name betrekking op burgerbetrokkenheid, bestuurskracht, wonen en bouwen. De minister van BZK neemt deel aan het Bestuurlijk Overleg Groningen (BOG). Het is de intentie dat de minister van BZK op termijn de verantwoordelijkheid voor de uitvoeringsorganisatie krijgt. Nader wordt bezien hoe hieraan invulling kan worden gegeven.



3.3 Gemeenten

In het bestuurlijk overleg is afgesproken dat de gemeente opdrachtgever wordt van de uitvoering en verantwoordelijk wordt voor het nemen van de versterkingsbesluiten, inclusief afhandeling van bezwaar en beroep. Dit kan uitsluitend in een wet in formele worden gerealiseerd. De gemeenten krijgen in het besluit wel het materieel opdrachtgeverschap van de versterking door het opstellen en regulier aanpassen van het lokale plan van aanpak. Dit besluit legt vast dat de uitvoeringsorganisatie en de commissie volgens de planning van het plan van aanpak werken. De plannen van aanpak worden voorbereid door een lokale stuurgroep en het college van burgemeester en wethouders. Het lokale van plan van aanpak wordt – na toetsing op veiligheid door het SODM – vastgesteld door de gemeenteraad.

In het plan van aanpak wordt binnen de gegeven kaders van de commissie de planning bepaald van de gebouwen die worden opgenomen en beoordeeld in het komende jaar. Het bevat tevens een beschrijving en planning van samenhangende werkzaamheden en – voor zover bekend – een planning van de uitvoering van de versterkingsbesluiten. Het lokale plan van aanpak vervult dus een centrale rol in de inpassing van de versterkingsopgave in de lokale situatie. Voor de samenhangende werkzaamheden is additionele financiering nodig. De plannen van aanpak worden minimaal jaarlijks nader aangevuld en uitgewerkt op basis van de laatste stand van zaken, bijvoorbeeld als gevolg van een nieuw uitgevoerde HRA, normbesluiten van de commissie en mee- of tegenvallers in de realisatie. SodM toetst de plannen van aanpak en de wijzigingen voor zover zij van invloed zijn op de veiligheid in de gemeente op reikwijdte (wordt de juiste scope gehanteerd), tijdigheid (leiden de maatregelen tot een tijdig voldoen aan de norm), prioritering (krijgen de risicovolle gebouwen voorrang), effectiviteit (leiden de maatregelen tot de beoogde veiligheid) en communicatie met bewoners.

Gemeenten leggen in de plannen van aanpak de uitvoeringskaders vast voor de uitvoering van de versterking door de uitvoeringsorganisatie binnen hun gemeente. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om beleid voor tijdelijke huisvesting, de communicatie met bewoners en de wijze waarop het versterkingsbesluit tot stand komt. Gemeenten kunnen besluiten om deze uitvoeringskaders gezamenlijk vast te leggen. SodM toetst deze uitvoeringskaders.

De plannen van aanpak bevatten ook een planning voor de uitvoering van maatregelen aan gebouwen die niet onder de reikwijdte van dit besluit vallen (zoals batch 1.588). Wensen van de eigenaar voor samenhangende activiteiten aan de eigen woning komen in principe niet in het gemeentelijke plan, maar worden direct betrokken bij het opstellen van het versterkingsbesluit.

3.4 Uitvoeringsorganisatie

De uitvoeringsorganisatie is verantwoordelijk voor de uitvoering van de versterking (opname, beoordeling en uitvoering) conform de plannen van aanpak van de gemeenten. De huidige NCG is de voorloper van de uitvoeringsorganisatie. De uitvoeringsorganisatie stuurt de uitvoeringsketen aan. De uitvoeringsorganisatie stelt met nauwe betrokkenheid van de eigenaren de versterkingsbesluiten op en handelt bezwaar en beroep af. De uitvoeringsorganisatie krijgt een ruim mandaat, zodat zij de versterking slagvaardig kan uitvoeren.

Verder ondersteunt de uitvoeringsorganisatie de commissie bij de vaststelling van de risicoprofielen en normbesluiten van de commissie door hiervoor alle relevante informatie te leveren. Het gaat hierbij onder andere om de opnames en beoordelingen die ten grondslag liggen aan het normbesluit en de informatie om de risicoprofielen en de verrijgingsvoorstellen te kunnen vaststellen. Ook ondersteunt de uitvoeringsorganisatie de gemeenten bij het opstellen van de plannen van aanpak. De uitvoeringsorganisatie brengt de lokale plannen van aanpak samen en voert een bovenlokale toets uit op haalbaarheid en uitvoerbaarheid, ook in relatie tot beschikbare capaciteit.

3.5 Eigenaar van het gebouw

De eigenaar van het gebouw heeft altijd het laatste woord over de versterking van zijn gebouw, met uitzondering van acuut onveilige situaties. Dit geldt zowel voor het doen van onderzoek aan de woning als het uitvoeren van maatregelen. Inbreuken op het eigendomsrecht of huisrecht kunnen alleen bij formele wet geregeld worden. Dit geldt ook als er sprake is van conflicterende voorkeuren van versterken bij constructief verbonden woningen. Dit laat onverlet dat het mogelijk is dat eigenaren onderling elkaar kunnen aanspreken om mee te werken aan een versterking. Ook gemeenten kunnen daarbij een rol vervullen.

De eigenaar wordt gedurende het gehele proces geïnformeerd over de voortgang. Nadat in een normbesluit is vastgelegd of de woning versterkt moet worden en met welke soort maatregelen kan de eigenaar hiertegen in bezwaar en beroep. Bij de uitwerking van de maatregelen werkt de uitvoe-



ringsorganisatie nauw samen met de eigenaar om de versterkingsmaatregelen in te passen in de woning en eventueel samenhangende werkzaamheden vast te stellen die door de eigenaar worden geïnitieerd. In beginsel komen de uitvoeringsorganisatie en de eigenaar tot overeenstemming over de inhoud van het versterkingsbesluit. Als het niet mogelijk is om de wensen van de eigenaar te verwerken binnen de randvoorwaarden van de commissie of de gemeente, dan wordt een versterkingsbesluit vastgesteld dat dit benadert. Tegen het versterkingsbesluit kan de eigenaar in bezwaar en beroep. Ook kan de eigenaar op ieder moment afzien van versterking via een procedure die in het besluit is vastgelegd. Eventueel kan de eigenaar een verzoek doen om intrekking van het besluit om af te zien van versterking.

Eigenaren kunnen een verzoek tot opname doen. De commissie richt hiervoor een specifieke procedure in waarmee een gebouw door middel van een controle aan huis wordt getoetst of het risicoprofiel moet worden aangepast. Op termijn wordt een procedure uitgewerkt voor uitvoering in eigen beheer (eigen initiatief/heft in eigen hand). Deze mogelijkheid is nog niet in dit besluit opgenomen. Dit besluit zal daar op worden aangepast.

3.6 TCV

De TCV is een commissie met onafhankelijke deskundigen en is verantwoordelijk voor de besluiten over de veiligheid van individuele gebouwen. Dit doet de TCV op basis van de kaders die in het besluit zijn opgenomen. Hiertoe behoren de Meijdam-norm, de HRA en de NPR. De TCV stelt de risicoprofielen voor het opnemen en beoordelen van gebouwen en het normbesluit vast. Indien een gebouw niet voldoet aan de veiligheidsnorm bevat het besluit de randvoorwaarden voor veiligheid, zoals de categorie maatregelen die op het gebouw van toepassing is, de indicatie van het budget en een termijn in jaarschijven. Voor het beoordelen van deze randvoorwaarden stelt het TCV vooraf kaders op. Tegen het normbesluit staat bezwaar en beroep open voor de eigenaar.

De TCV wordt bij haar werkzaamheden ondersteund door de uitvoeringsorganisatie. De uitvoeringsorganisatie voert de opnames en beoordelingen uit die noodzakelijk zijn voor het vaststellen van het normbesluit en levert de informatie om de risicoprofielen en de verrijkingsvoorstellen te kunnen vaststellen.

Het werkplan van de TCV wordt jaarlijks ter vaststelling voorgelegd aan het BOG. Het werkplan bevat een jaarplanning van de werkzaamheden en de werkwijze van de commissie. De werkwijze gaat in op de wijze waarop risicoprofielen of normbesluiten worden vastgesteld. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de criteria voor het aanpassen van de risicoprofielen (het verrijken van de HRA) of de procedure voor het vaststellen van een maatregelenpakket of typologie. De werkwijze bevat niet de technische toepassing. De risicoprofielen en de inschatting van de noodzakelijke maatregelen en bijbehorend budget worden onafhankelijk en zonder bestuurlijke inmenging vastgesteld.

Het is de intentie dat onder de TCV onder de wettelijke regeling voor versterken samen met de TCMG opgaat in één zelfstandig bestuursorgaan.

3.7 NAM

Alle betrokken partijen delen de wens dat NAM zo snel als mogelijk uit het systeem van versterken wordt gehaald en de versterking volledig publiek wordt gemaakt. De eerste stap was de wetwijziging om de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van de gaswinning bij de minister van EZK te beleggen. Het besluit legt vervolgens vast op welke wijze publieke partijen beslissen over de invulling van de versterkingsoperatie. De NAM is echter nog niet volledig uit het systeem.

In de eerste plaats speelt de NAM een rol door het aanleveren van de gegevens uit de HRA. Dit is een wettelijke verplichting van de NAM als vergunninghouder van de gaswinning uit het Groningenveld. Het beheer en de uitkomsten van de HRA worden getoetst door SodM. Het is de intentie dat de aansturing van dit model of eventueel een alternatief model zo spoedig mogelijk in publiek beheer wordt genomen, zodat de betrokkenheid van NAM hierbij wordt beëindigd. In de tweede plaats is NAM degene die de opdrachten geeft aan het Centrum voor Veilig Wonen (CVW) om de versterking (opname, beoordelen, bouwkundig versterken) uit te voeren. Dit gebeurt op basis van een contract tussen NAM en CVW dat eind 2019 afloopt. De minister heeft in 2018 afgesproken dat de NAM zich in de instructies aan het CVW volledig conformeert aan de wijze van versterken zoals hij voorschrijft. Daarnaast hebben de uitvoeringsorganisatie en het CVW operationele afspraken gemaakt om de rechtstreekse aansturing van het CVW door de uitvoeringsorganisatie vorm te geven. Deze situatie bestaat tot de uitvoeringsorganisatie in staat is om de werkzaamheden van CVW over te nemen of eigen contracten heeft met partijen die deze werkzaamheden kunnen uitvoeren. Dit wordt naar verwachting bereikt op 1 januari 2020.



In de derde plaats is de reikwijdte van het besluit beperkt tot gebouwen die onder de nieuwe aanpak vallen. Een deel van de gebouwen in Groningen wordt op basis van andere afspraken aangepakt. De NAM is daar soms nog (indirect) bij betrokken. Tot slot is op 22 november 2018 een overeenkomst gesloten tussen de Staat en NAM op basis waarvan de versterkingsuitgaven voor rekening van NAM blijven komen.

3.8 Staatstoezicht op de Mijnen

Het SodM is toezichthouder op de versterking. Het toezicht richt zich zowel op de werking van het systeem van de versterking als op de uitvoering van de versterking vanuit het oogpunt van veiligheid. Zo houdt SodM toezicht op het beheer en de verbetering van het HRA model en de opvolger(s) daarvan in het publieke domein. Ook beoordeelt SodM de plannen van aanpak van gemeenten (ook na wijzigingen) vanuit het oogpunt van veiligheid op reikwijdte, tijdigheid, prioritering, effectiviteit van de maatregelen, en communicatie naar bewoners.

SodM adviseert de minister gevraagd en ongevraagd over veiligheidsvraagstukken in verband met de gaswinning inclusief de versterking op grond van haar toezicht, risicobeoordeling en onderzoek.

3.9 Maatschappelijke organisaties

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

4. Overlegstructuur

Er is voorzien in verschillende overlegstructuren die moeten borgen dat het rijk, regionale overheden en maatschappelijke organisaties nauw met elkaar samenwerken in het kader van de versterkingsopgave. Deze overlegorganen worden hieronder toegelicht. De bestuurlijke en maatschappelijke stuurgroep houden met inwerkingtreding van dit besluit op te bestaan.

4.1 Bestuurlijk overleg Groningen

Het bestuurlijk overleg Groningen (BOG) is een interbestuurlijk overleg van regionale overheden en het rijk. In het BOG vindt strategische afstemming plaats over de schadeafhandeling, de versterking en het Nationaal Programma Groningen. Het BOG dient de interbestuurlijke afstemming. Deelnemende partijen houden hun eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Maatschappelijke organisaties worden als adviseur betrokken. Daarnaast kunnen onderwerpen waar geen overeenstemming over bestaat worden besproken in het BOG. Hier wordt gestreefd naar bestuurlijke overeenstemming. Het BOG komt enkele malen per jaar bijeen.

4.2 Versterkingsoverleg Groningen

In het Versterkingsoverleg Groningen (VOG) vindt afstemming plaats over de inzet van middelen en capaciteit om te komen tot een slagvaardige uitvoering. Ook fungeert het VOG als platform voor het bevorderen van besluitvorming over specifieke vragen in de uitvoering. Het VOG dient daarnaast als voorportaal voor het BOG. In het VOG zitten vertegenwoordigers van provincie en gemeenten, van de uitvoeringsorganisatie en van de eigenaar van de uitvoeringsorganisatie binnen het rijk. Maatschappelijke organisaties worden als adviseur betrokken.

Vanuit het VOG wordt een team ingericht voor het bevorderen van slagvaardige besluitvorming over specifieke vragen in de uitvoering. Dit team kan op korte termijn schakelen en komt naar behoefte bijeen.

4.3 Lokale stuurgroep

Iedere gemeente heeft een lokale stuurgroep. Deze staat onder voorzitterschap van een gemeentelijke bestuurder met mogelijke deelname van o.a. woningbouwcorporaties, de uitvoeringsorganisatie, maatschappelijke organisaties en/of verenigde particuliere woningbezitters. De gemeente bepaalt zelf de inrichting van de lokale stuurgroep. De lokale stuurgroep bereidt de plannen van aanpak van de gemeenten voor.



4.4 Escalatie

Los van de mogelijkheden om onderwerpen waar geen overeenstemming over bestaat te agenderen in het VOG of het BOG en daar tot bestuurlijke overeenstemming te komen, blijven er situaties mogelijk waarbij één van de partijen geen verantwoordelijkheid meer kan of wil nemen voor de uitvoering van de versterking zoals vastgelegd in het besluit. Voorbeeld hiervan is dat bij de uitvoering blijkt dat er onvoldoende capaciteit beschikbaar is bij de uitvoeringsorganisatie waardoor de versterking stagneert en de gemeente zijn medewerking aan de uitvoering opzegt. Ook kan het gaan om de situatie waarbij de minister van mening is dat de uitvoering van de versterking dusdanige vertraging oploopt dat niet voldaan wordt aan de op hem drukkende verplichting om de veiligheid te waarborgen in het gebied. Indien hierover geen bestuurlijke overeenstemming wordt bereikt en er geen andere middelen meer openstaan, kan de minister bepalen dat hij rechtstreeks uitvoering geeft aan de versterking. Voorafgaand daaraan informeert de minister van EZK de betrokken bestuurlijke partijen en de Tweede Kamer.

5. Rechtsbescherming

Door middel van (de uitvoering van) dit besluit geeft de minister invulling aan zijn wettelijke verplichting uit artikel 52g, derde lid, van de Mijnbouwwet. Dit artikel expliciteert niet of en welke handelingen bij het treffen van veiligheidsmaatregelen besluiten zijn. Dit is ter beoordeling aan de rechter. Naar het oordeel van de minister zijn bepaalde beslissingen bij de uitvoering van artikel 52g, derde lid, besluiten in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 52g, derde lid, van de Mijnbouwwet geeft een algemene opdracht om maatregelen te treffen 'die redelijkerwijs van hem gevergd kunnen worden'. Daarmee is nog onduidelijk wat per gebouw moet gebeuren. De algemene verplichting uit artikel 52g, derde lid, moet daarom per gebouw worden geconcretiseerd. De interpretatie die de minister hierbij geeft heeft als gevolg dat de eigenaar aanspraak kan maken op de realisatie van deze maatregelen.

Artikel 52g, derde lid, en deze beleidsregel bevestigen dat deze beslissingen worden genomen in het kader van een publieke taak. Het is wenselijk dat tegen dit oordeel een laagdrempelige vorm van rechtsbescherming open staat, in de vorm van bezwaar en beroep bij de bestuursrechter. Er is bovendien een wettelijke regeling in voorbereiding die expliciteert dat dit proces bestuursrechtelijk zal worden ingericht. Gegeven de publieke taak, het karakter van de beslissingen in deze beleidsregel en de aankomende wetswijziging wordt verwacht dat de bestuursrechter beslissing(en) uit deze beleidsregel als besluiten zal aanmerken.

Naar het oordeel van de minister staat voor belanghebbende bij een gebouw dat niet aan de veiligheidsnorm voldoet en het hele proces doorloopt op twee momenten rechtsbescherming open. In de eerste plaats bij het normbesluit en vervolgens bij het versterkingsbesluit. Deze dubbele rechtsbescherming is het gevolg van het feit dat het normbesluit de kaders stelt voor het versterkingsbesluit. Het is onwenselijk als een belanghebbende die het niet eens is met de beslissing dat slechts beperkte versterking noodzakelijk is, eerst een heel proces moet doorlopen om in detail de 'beperkte maatregelen' in te passen, terwijl de discussie over de aard van de maatregelen op de achtergrond blijft bestaan. Er kan bovendien een enige tijd tussen het normbesluit en het versterkingsbesluit zitten. Dit is mede afhankelijk van de gemeentelijke keuzes in het plan van aanpak en de randvoorwaarde voor de beschikbare tijd die de commissie stelt. Het lijkt niet redelijk om een belanghebbende te laten wachten met zijn of haar bezwaren tot het versterkingsbesluit, gegeven het tijdsverloop tussen beide besluiten.

6. Samenhang met schadevergoeding

Dit besluit regelt preventieve versterking van gebouwen om de veiligheidsrisico's als gevolg van de gaswinning te beperken. Versterking kent een andere afweging en ander proces dan schadevergoeding. Bij schadevergoeding wordt gekeken naar de werkelijk opgetreden schade aan het gebouw. Dit kan cosmetische schade zijn of constructieve schade. Bij versterken wordt gekeken naar de kans dat een gebouw bezwijkt, waardoor een risico op overlijden bestaat. Deze beide afwegingen kunnen overlappen. Bijvoorbeeld als er grootschalige constructieve schade aan het gebouw is, waardoor de kans op bezwijken groter wordt. De oplossing kan dan ook vergelijkbaar zijn. Zowel vanuit het perspectief van schade als versterken kan worden besloten tot ingrijpende constructieve maatregelen (of sloop nieuwbouw) van een gebouw.

Dit hoeft echter niet het geval te zijn. In veel gevallen is de schade constructief niet van dien aard dat dit effect heeft op de vraag of het gebouw voldoet aan de veiligheidsnorm.

Een procedureel verschil is dat een schadevergoeding wordt beoordeeld op verzoek, door de Tijdelijke



commissie mijnbouwschade en dat versterken een ambtshalve gestuurde operatie is.

Het beleidsmatige en juridische verschil tussen schade en versterken wordt logischerwijs niet zo beleefd door de inwoners van het gebied. Zij beleven schade en versterken als één probleem, met één oorzaak (gaswinning) en willen één oplossing. Om hier aan tegemoet te komen werken de TCMG en de uitvoeringsorganisatie aan een gekoppeld proces, zodat schade en versterken in tempo gelijk oplopen. Dit is een nuttige eerste stap.

Het voornemen bestaat om de TCV en TCMG in één instituut onder te brengen en waar mogelijk de processen en beoordelingskaders voor schade en versterken op elkaar af te stemmen. Dit is nog niet verwerkt in dit besluit. Alle aandacht gaat nu uit naar een voortvarend verloop van schade en versterken op zich. Het is niet opportuun om de voortgang die hier is geboekt te belemmeren om opnieuw met nieuwe procedures te komen.

De TCV en TCMG zullen iedere kans moeten benutten om binnen de gestelde kaders samen te werken. Waar wijzigingen van dit besluit of het Besluit mijnbouwschade Groningen nodig zijn worden deze doorgevoerd. Ook wordt gewerkt aan een samenwerkingsovereenkomst waarin afspraken worden gemaakt over de gegevensuitwisseling tussen TCMG, uitvoeringsorganisatie en TCV.

7. Overige afspraken

Gelijktijdig met het besluit zullen het instellingsbesluit voor de uitvoeringsorganisatie, de uitwerking van de Interim Betalingsovereenkomst versterken tussen de Staat en NAM en de samenwerkingsovereenkomst met de CVW, waarmee de uitvoeringsorganisatie rechtstreekse aansturing krijgt op het CVW, in werking treden. De vier documenten moeten in samenhang met elkaar worden gezien. Wijziging van het besluit vindt alleen plaats in overleg met de regio.

II. Artikelen

Artikel 1

Dit artikel bevat een omschrijving van enkele begrippen uit dit besluit. Het begrip veiligheidsnorm komt overeen met de veiligheidsnorm zoals bedoeld in artikel 52d, tweede lid, onder a, van de Mijnbouwwet en artikel 1.3a.3 van de Mijnbouwregeling. In het kader van besluitvorming over gaswinning wordt gebruik gemaakt van de HRA om te bepalen hoeveel gebouwen niet aan de veiligheidsnorm voldoen. De HRA is hiervoor een geschikt instrument omdat een betrouwbare inschatting van het totaal wordt gegeven. De HRA is minder geschikt voor uitspraken over individuele gebouwen omdat op individueel niveau afwijkingen kunnen ontstaan. Daarom wordt voor de beoordeling van individuele gebouwen de NPR voorgeschreven in artikel 3 van dit besluit.

Verder bevat dit artikelen begripsomschrijvingen van verhoogd risico, langjarig licht verhoogd risico, licht verhoogd risico en normaal risico. Gebouwen met een verhoogd risico, zijn de gebouwen die volgens de HRA niet aan de veiligheidsnorm voldoen. De categorieën langjarig licht verhoogd en licht verhoogd voldoen volgens de HRA aan de veiligheidsnorm. Uit voorzorg worden ook deze gebouwen onderzocht volgens de NPR. Uiteindelijk wordt op basis van de NPR bepaald of een gebouw versterkt dient te worden of niet.

Artikel 2

Het eerste lid geeft de hoofdregel voor het toepassingsbereik van dit besluit. Het besluit is alleen van toepassing op gebouwen en dus niet op wegen, dijken of bouwwerken, niet zijnde gebouwen. Deze constructies hebben een heel andere beoordelingskader dan de versterking van gebouwen. Hiervoor zijn of worden afwijkende afspraken gemaakt. Het besluit is van toepassing als een gebouw mogelijk niet aan de norm voldoet. Hiermee is een ruime afbakening beoogd, zonder harde contouren te trekken in welk gebied dit besluit wordt toegepast. Bij twijfel valt een gebouw onder deze aanpak, zodat beoordeeld kan worden of het gebouw al dan niet aan de norm voldoet.

In het tweede lid zijn enkele specifieke uitzonderingen gegeven voor situaties waar al afspraken zijn gemaakt of worden gemaakt over de wijze waarop de gebouwen worden aangepakt. Een beoordeling door de commissie, het normbesluit en het versterkingsbesluit spelen hierbij geen rol.

De beleidsregel is niet van toepassing op bedrijven die werken met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen. Voor installaties met gevaarlijke stoffen, de eventueel daarbij behorende gebouwen met een functionele binding (zoals controlekamers) en buisleidingen met gevaarlijke inhoud is een specifiek beoordelingskader ontwikkeld om de aardbevingsbestendigheid te kunnen beoordelen. Het gaat



daarbij om bedrijven en activiteiten die op de Risicokaart (www.risicokaart.nl) staan. Voor de onderzoeken aan deze installaties, gebouwen en buisleidingen en is een afzonderlijk traject ingericht; afspraken hiervoor worden via de Industrietafel gemaakt waarin alle betrokken overheids- en andere partijen vertegenwoordigd zijn.

In het derde lid is een algemene regeling opgenomen om gebouwen uit te zonderen van deze aanpak. Achtergrond is dat er veel verschillende afspraken lopen tussen de NCG en/of de NAM en bewoners. Indien gebouwen reeds in een vergevorderde fase zitten van het beoordelen van de maatregelen, zouden deze een 'stap terug' moeten doen door dit nieuwe regime.

Gebouwen waar dit besluit geen betrekking op heeft, worden wel betrokken in de gemeentelijke plannen van aanpak zodat de werkzaamheden kunnen worden afgestemd op de werkzaamheden aan de gebouwen die wel onder deze aanpak vallen.

In het vierde lid is verduidelijkt dat dit besluit het beoordelingskader voor versterken bevat en dat dit los staat van het beoordelingskader voor schade in het Besluit mijnbouwschade Groningen.

Artikel 4

In artikel vier is de regeling opgenomen om het risicoprofiel van gebouwen vast te stellen. Jaarlijks wordt voor alle gebouwen waar dit besluit op van toepassing is een risicoprofiel vastgesteld. In het eerste lid is geregeld dat de uitvoeringsorganisatie hier een voorstel voordoet. De commissie stelt de risicoprofielen vast. De uitvoeringsorganisatie doet het voorstel in lijn met de kaders in dit besluit en de criteria voor het aanpassen van de risicoprofielen, zoals door de commissie bepaald op grond van artikel 19, tweede lid, onder a.

Op grond van het vierde lid wordt het risicoprofiel bepaald op basis van de analyse die de NAM aanlevert voor de operationele strategie, de HRA. In het vijfde lid is een regeling opgenomen om af te wijken van de berekende uitkomsten in de HRA. Deze 'verrijking' van de modelmatige uitkomst kan alleen geschieden op basis van objectieve criteria. Meer subjectieve criteria, zoals de wenselijkheid om een gebouw eerder aan te pakken vanwege persoonlijke omstandigheden van de eigenaar of bewoner van een gebouw of bestuurlijke overwegingen, kunnen worden betrokken bij het gemeentelijk plan van aanpak.

In het zesde lid is bepaald dat een gebouw niet in een lager risicoprofiel kan worden ingedeeld. Dit betekent dat gebouwen die zijn ingedeeld als licht verhoogd risico, of hoger, nooit zonder opname en beoordeling uit het programma kunnen 'verdwijnen'. Wanneer aan de eigenaren van een gebouw kenbaar is gemaakt dat er mogelijk veiligheidsrisico's zijn moet het proces op ordentelijke wijze worden doorlopen. Dit om te voorkomen dat eigenaren en bewoners met onzekerheden blijven zitten.

In het zevende tot negende lid is een regeling opgenomen voor eigenaren van woningen die in onzekerheid zitten over de veiligheid van de woning maar door het HRA-model in een lage risicoklasse zijn ingedeeld. Zij kunnen een verzoek doen bij de commissie tot een controle aan de woning. Hierbij wordt op basis van een woningbezoek bepaald of er concrete aanleidingen zijn om aan te nemen dat de risicoklasse, zoals bepaald door de HRA, onjuist is. In dat geval kan de commissie de risicoklasse aanpassen en wordt het gebouw met een hogere prioriteit opgenomen in het plan van aanpak van de gemeente.

Artikel 5

In artikel 5 wordt bepaald dat de minister de uitvoeringsorganisatie van adequate middelen voorziet. Deze bepaling is van belang omdat de uitvoeringsorganisatie werkzaamheden verricht voor de commissie (voorbereiding van het vaststellen van risicoprofielen en normbesluiten, voor de gemeenten (adviseren en voorbereiden regionale plannen) en de realisatie van maatregelen uit het versterkingsbesluit aanstuurt. Voor al deze partijen is van belang dat de uitvoeringsorganisatie adequaat geëquipeerd is.

Wat adequaat is, in deze context, wordt door de minister bestuurlijk bepaald in overleg met de regionale overheden.

Daarnaast geeft de uitvoeringsorganisatie jaarlijks een inschatting van de beschikbare capaciteit voor opname, beoordeling, het opstellen van versterkingsbesluiten en de uitvoering van maatregelen in de markt. Deze inschatting wordt door de gemeenten gebruikt voor de regionale verdeling van de capaciteit in de plannen van aanpak.



Artikel 6

In dit artikel is het gemeentelijk plan van aanpak geregeld. Bestuurlijk is afgesproken dat de gemeenten opdrachtgever worden van de versterkingsaanpak maar dat de uitvoeringsorganisatie een rijksorganisatie blijft. Het plan van aanpak vormt het centrale instrument waarmee de gemeente het opdrachtgeverschap kan invullen. De uitvoeringsorganisatie voert de versterking uit binnen de kaders die in het plan zijn opgenomen.

Het plan van aanpak is in de eerste plaats een instrument om het normbesluit, versterkingsbesluit en de uitvoering te plannen en coördineren. Dit heeft geen zelfstandig rechtsgevolg. Er staat daardoor geen bezwaar en beroep open tegen de volgorde waarin een gebouw wordt opgenomen in de planning.

Artikel 8

De commissie neemt het normbesluit namens de minister. In het normbesluit worden de uitgangspunten voor versterking per gebouw vastgesteld. Hiermee is duidelijk wat de randvoorwaarden zijn voor de gemeente om de lokale plannen van aanpak verder te concretiseren en voor de eigenaar om een invulling van de concrete maatregelen te kiezen. Afwijken van het normbesluit kan onder de voorwaarden van art. 9 lid 5. Gelet op het grote belang van dit besluit voor het vervolg van de procedure en het feit dat er enige tijd kan zitten tussen normbesluit en versterkingsbesluit wordt aangenomen dat tegen het normbesluit zelfstandig bezwaar en beroep mogelijk is. Het besluit krijgt formele rechtskracht na het aflopen van de termijn voor bezwaar en beroep of het doorlopen van de beroepsprocedure.

Het normbesluit bevat onder andere een indicatie voor het budget van maatregelen. Dit budget is gerelateerd aan de vormgeving van maatregelen in het versterkingsbesluit. Nadat de maatregelen in het versterkingsbesluit zijn vastgesteld, worden zij uitgevoerd door de uitvoeringsorganisatie. De minister draagt de werkelijke kosten voor uitvoering van deze maatregelen.

Artikel 9

Het versterkingsbesluit bevat de detailuitwerking van de maatregelen die aan het gebouw worden getroffen om de veiligheidsnorm te halen. De uitvoeringsorganisatie neemt dit besluit namens de minister met inachtneming van het gemeentelijk plan. Er wordt gestreefd naar overeenstemming met de eigenaar maar als dat niet lukt wordt een besluit genomen waar zo goed mogelijk rekening is gehouden met de voorkeuren. De eigenaar kan vervolgens bezwaar en beroep instellen.

Het vierde lid bevat een regeling om af te kunnen wijken van het normbesluit op verzoek van de gemeente of de eigenaar van het gebouw. Deze regeling kan worden toegepast als de gemeente of eigenaar een invulling van de versterkingsmaatregelen wenst die niet binnen de gestelde kaders past. Bijvoorbeeld als vanuit veiligheid (ingrijpende) versterking noodzakelijk is maar de gemeente of eigenaar liever sloop nieuwbouw ziet. Als een dergelijk verzoek voldoet aan de voorwaarden in de onderdelen a en b kan het versterkingsbesluit hier op worden aangepast. Onderdeel a bepaalt dat de gemeente of eigenaar aanvullende financiering ter beschikking stelt. Deze aanvulling wordt bepaald ten opzichte van de maatregelen en indicatie van het budget dat in het normbesluit is aangegeven. Onderdeel b bepaalt dat het alternatieve plan geen onredelijke vertraging mag opleveren. Dit kan zowel zien op het eigen gebouw, als voor omliggende gebouwen. De uitvoeringsorganisatie beoordeelt of aan de onderdelen a en b wordt voldaan.

De regeling in het vierde lid speelt alleen een rol als dit rechtstreeks raakt aan de maatregelen die nodig zijn voor versterken. Aanvullende wensen die constructief los staan van de versterking worden niet in het versterkingsbesluit opgenomen. Over dergelijke werkzaamheden kunnen aparte afspraken worden gemaakt.

Artikel 10

In dit artikel wordt bepaald dat de uitvoeringsorganisatie de maatregelen uit het versterkingsbesluit uitvoert. In het tweede lid is bepaald dat de minister zorg draagt voor de kosten. Deze formulering laat ruimte voor de situatie dat de uitvoeringsorganisatie zelf de maatregelen uitvoert of dat de NAM de maatregelen laat uitvoeren op instructies van de minister.

Artikel 11, 12 en 13

In deze artikelen is een regeling opgenomen voor het geval een eigenaar geen versterking wenst of versterking onmogelijk maakt. De uitvoeringsorganisatie kan dan in een zorgvuldig proces uiteindelijk, namens de minister, besluiten dat een gebouw niet meer wordt versterkt. Tegen het besluit dat een



gebouw niet zal worden versterkt is bezwaar en beroep mogelijk.

Deze artikelen creëren geen rechten of plichten voor de eigenaar van een gebouw. Dit kan alleen bij wet. Deze artikelen kunnen worden gelezen als een proces, voor het geval de eigenaar van een gebouw gebruik maakt van zijn bestaande rechten om medewerking aan versterken te ontzeggen. De artikelen in dit besluit laten de bevoegdheden van de gemeente op grond van de Woningwet en andere bevoegdheden onverlet. In het geval van een acuut onveilige situatie kan op grond van deze wetgeving worden opgetreden. Dit is echter geen bevoegdheid van de minister en wordt dus niet genormeerd door dit besluit.

Er is geen wettelijke grondslag om medewerking aan versterken af te dwingen als er geen sprake is van een acuut onveilige situatie. Dit laat onverlet dat er in bepaalde omstandigheden mogelijkheden zijn voor burgers onderling om versterking af te dwingen. Hierbij kan worden gedacht aan een huurder die maatregelen eist van een verhuurder of bewoners van een huis dat constructief verbonden is aan het huis van een weigeraar. De uitvoeringsorganisatie of de gemeente kan hier een bemiddelende rol in spelen maar bij gebreke aan een wettelijke grondslag kan dit besluit hier geen nadere invulling aan geven.

Artikel 19 en 20

In dit artikel wordt bepaald dat de commissie een werkwijze vaststelt. De werkwijze wordt als onderdeel van het werkplan voorgelegd aan de bestuurlijke partijen. De werkwijze bevat geen risicoprofielen of (standaard)maatregelen pakketten maar een beschrijving hoe de commissie te werk gaat hiertoe te komen.

*De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes*