

Besluit van , houdende wijziging van het Besluit Tijdelijke wet Groningen in verband met de versterking van gebouwen in de provincie Groningen

NOTA VAN TOELICHTING

A. Algemeen deel van de nota van toelichting

1. Inleiding

Door de gaswinning uit het Groningenveld ontstaan aardbevingen met ingrijpende gevolgen voor de bewoners van Groningen. Deze aardbevingen kunnen leiden tot onveilige gebouwen. Om aan deze onveilige situatie een halt toe te roepen, is in 2018 besloten zowel de gaswinning in Groningen te beëindigen als de versterkingsoperatie ten behoeve van de veiligheid in publieke handen te nemen. Dit is vastgelegd in de Tijdelijke wet Groningen (hierna: de wet).

Dit besluit stelt nadere regels voor de uitvoering van de versterkingsoperatie die voortvloeien uit de wet. Ook bevat dit besluit regels om te bepalen welke gebouwen geen onderdeel uitmaken van de versterkingsoperatie waar de wet op ziet, bijvoorbeeld omdat over de versterking van deze gebouwen afzonderlijke afspraken gemaakt zijn, zoals ten aanzien van scholen en zorggebouwen. Tevens bevat dit besluit regels die zien op de opname en beoordeling van gebouwen en op het bepalen welke versterkingsmaatregelen nodig zijn, regels voor de vaststelling van de programma's van aanpak, regels waarmee de eigenaar van een gebouw een verzoek tot opname kan indienen en regels die betrekking hebben op de aanspraak die de eigenaar heeft op vergoeding van de versterkingskosten. Tot slot gaat dit besluit kort in op de afhandeling van schade waar gedupeerden, naast versterking, mee te maken kunnen krijgen. Dit besluit stelt de maximale hoogte van de vergoeding voor overlast van de schadeafhandeling vast.

Deze nota van toelichting is geschreven mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Aanleiding & voorgeschiedenis

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 2018¹ om de gaswinning uit het Groningenveld op zo kort mogelijke termijn te beëindigen. Uit diverse onderzoeken en adviezen, zoals het Mijnraadadvies van 29 juni 2018², blijkt dat de afbouw van de winning tot een sterk verbeterde veiligheidssituatie leidt.

Daarnaast is in 2018 vastgelegd dat de versterkingsoperatie publiek zal worden gemaakt³, conform het Regeerakkoord Vertrouwen in de Toekomst 2017-2021. Tot 2018 was alleen de Nederlandse Aardolie Maatschappij (hierna: NAM) verplicht om maatregelen te treffen om risico's van gaswinning te beperken en de rijksoverheid en regionale overheden speelden slechts een regisserende en faciliterende rol. Op 1 januari 2019 is artikel 52g, derde lid, van de Mijnbouwwet in werking getreden. Hiermee berust bij de minister van Economische Zaken en Klimaat (verder: de minister van EZK) de verantwoordelijkheid om alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem geveerd kunnen worden om te voorkomen dat als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld de veiligheid wordt geschaad. Om in afwachting van een wet uitvoering te geven aan deze nieuwe verantwoordelijkheid van de minister van EZK is een beleidsregel opgesteld, het Besluit versterking gebouwen Groningen. De eerder genoemde verantwoordelijkheid van de minister van EZK wordt sinds 16 oktober 2019 gedeeld met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (verder: de minister van BZK). Hiermee is deze verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van de versterkingsoperatie.⁴

Met de laatste wijziging van de Tijdelijke wet Groningen in verband met de versterking van gebouwen in de provincie Groningen, is op wetsniveau definitieve invulling gegeven aan de

¹ Kamerstukken II 2017/18, 33529, nr. 457.

² Kamerstukken II 2017/18, 33529, nr. 498.

³ Kamerstukken II 2017/18, 33529, nr. 493.

⁴ Kamerstukken II 2019/20, 33529, nr. 695.

publiekrechtelijke aanpak van de gevolgen van de gaswinning. Dit besluit geeft nadere invulling aan de wet voor wat betreft de versterkingsoperatie.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

In de wet zijn zes grondslagen opgenomen ter uitwerking per algemene maatregel van bestuur. Juiste uitwerking van deze grondslagen is instrumenteel voor een voortvarende versterkingsopgave. Dientengevolge stelt dit besluit nadere regels over:

1. de reikwijdte van de wet;
2. het vaststellen van risicoprofielen voor gebouwen;
3. het vaststellen van de beoordelingsmethoden;
4. de aanspraak van de eigenaar op vergoeding van de kosten voor de uitvoering van de versterkingsmaatregelen (inclusief versterken in eigen beheer);
5. het vaststellen van regels voor het vaststellen van het programma van aanpak, de advisering door de inspecteur-generaal der mijnen hierover, en de mogelijkheid tot opname op verzoek;
6. het vaststellen van de hoogte van de vergoeding voor de overlast van schade-afhandeling.

De verschillende regels worden hieronder toegelicht.

2.1 De reikwijdte

De wet heeft betrekking op gebouwen in de Groningse gemeenten Eemsdelta, Groningen, Het Hogeland, Midden-Groningen en Oldambt. Sommige van deze gebouwen dienen echter uitgezonderd te worden van de in de wet vastgelegde versterkingsaanpak, bijvoorbeeld omdat er aparte afspraken over zijn gemaakt. In deze algemene maatregel van bestuur wordt met de bepaling inzake de reikwijdte daarom bepaald welke (soorten) gebouwen in de Groningse aardbevingsgemeenten niet vallen onder de versterkingsaanpak zoals deze is vormgegeven in de wet.

Buiten de reikwijdte van de wet vallen de scholen waarop het convenant 'Aardbevings- en toekomstbestendige scholenbouw' d.d. 20 oktober 2016 van toepassing is. Voor deze specifieke schoolgebouwen zijn reeds afspraken gemaakt over de wijze waarop de gebouwen worden aangepakt. Hetzelfde geldt voor de gebouwen die vallen onder het Zorgprogramma⁵ ten aanzien waarvan een aparte aanpak is opgesteld. Ook industriële gebouwen die onder de beleidsregel vergoeding aardbevingsbestendige industrie Groningen⁶ zullen gaan vallen, vallen buiten de reikwijdte. Infrastructurele werken vallen eveneens buiten de reikwijdte van dit besluit; deze werken vallen immers niet onder de definitie van 'gebouw'. Ook gebouwen die aardbevingsbestendig worden gebouwd en vallen onder de publieke Nieuwbouwregeling⁷ worden uitgezonderd.

2.2 Aanwijzen risicoprofielen

In het versterkingsproces wordt per gebouw een aantal stappen doorlopen. In de eerste stap moet worden bepaald of het gebouw in de versterkingsoperatie opgenomen wordt. In dit besluit worden nadere regels gesteld over de hiervoor te gebruiken methode voor het bepalen van risicoprofielen.

Jaarlijks wordt voor het hele aardbevingsgebied een analyse gemaakt van de verwachte grondbeweging ten gevolge van aardbevingen door de gaswinning (de seismische dreiging) en het risico dat individuen lopen doordat gebouwen waarin zij zich bevinden aan die grondbewegingen worden blootgesteld. Deze analyse wordt de seismische dreigings- en risicoanalyse genoemd (hierna: SDRA). Gebouwen die volgens de SDRA niet aan de veiligheidsnorm voldoen hebben een verhoogd risicoprofiel. Het uitgangspunt is dat deze gebouwen met prioriteit worden opgenomen in de versterkingsoperatie. Uit voorzorg en vanwege onzekerheden in de SDRA wordt een onzekerheidsmarge gehanteerd. Dat wil zeggen dat ook gebouwen die weliswaar volgens de SDRA aan de norm voldoen, uit voorzorg aan de versterkingsoperatie worden toegevoegd als deze

⁵ Zie: <https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/onderwerpen/versterken-van-zorggebouwen>

⁶ Deze beleidsregel is momenteel nog in ontwikkeling.

⁷ Beleidsregel van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 29 juni 2020, betreffende de vergoeding van kosten van aardbevingsbestendig bouwen in Groningen (Stcrt. 2020, 34969).

gebouwen binnen de onzekerheidsmarge vallen. Deze gebouwen hebben een licht verhoogd risicoprofiel en krijgen alleen een opname om te beoordelen of versterking noodzakelijk is. Gebouwen die bij toepassing van de onzekerheidsmarge aan de norm voldoen hebben een normaal risicoprofiel. De onzekerheidsmarge die wordt toegepast is de P-90 benadering. Dit houdt in dat een gebouw volgens de SDRA niet alleen op basis van de verwachtingswaarde aan de norm moet voldoen, maar met meer zekerheid, namelijk 90%.

Vanaf het gasjaar 2021-2022 krijgt TNO de opdracht de publieke SDRA Groningen uit te voeren⁸. Dit betekent dat een onafhankelijke publieke instelling de analyse uitvoert. Het uitgangspunt bij het in publiek beheer brengen van de dreigings- en risicoanalyse is dat de modelberekeningen zo transparant mogelijk zijn voor eigenaren, onderzoekers en andere betrokkenen. Bij de ontwikkeling van de analyse heeft TNO steeds oog gehad voor het kunnen reproduceren van de uitkomsten van het HRA-model van NAM en is de software zo ingericht dat deelmodellen kunnen worden vervangen. Hierdoor kunnen nieuwe wetenschappelijke inzichten eenvoudiger worden geïmplementeerd, ook door andere partijen. TNO maakt software beschikbaar voor onderzoek door universiteiten en kennisinstellingen. Deze transparantie draagt bij aan het vertrouwen in de publieke SDRA Groningen. De modelketen van TNO is de afgelopen jaren op diverse aspecten gevalideerd.

Deze risicoanalyse wordt betrokken bij besluitvorming over het gaswinningsniveau. De uitkomst van de analyse is tevens bepalend voor de omvang en prioritering van de versterkingsoperatie. Uit de analyse volgt namelijk welke gebouwen – getoetst aan de Meijdam-norm⁹ (hierna: veiligheidsnorm) – als mogelijk onveilig moeten worden beschouwd door toewijzing van een risicoprofiel. Dit wordt gedaan door de belastbaarheid van gebouwen te koppelen aan de groundbeweging ten gevolge van aardbevingen waartegen de gebouwen bestand moeten zijn (de dreiging).

Op basis van de risicoanalyse worden gebouwen ingedeeld in drie verschillende risicoprofielen, zijnde verhoogd risico, licht verhoogd risico en normaal risico. [PM aanvulling]

Verrijking

Toepassing van het risico-model leidt soms tot moeilijk uitlegbare verschillen. Een voorbeeld van moeilijk uitlegbare verschillen is wanneer vergelijkbare gebouwen op korte afstand van elkaar toch afwijkende risicoprofielen toebedeeld krijgen op basis van de SDRA. Een ander voorbeeld is dat bepaalde gebouwen die aanzienlijke schade hebben, niet met een (licht) verhoogd risicoprofiel uit de SDRA komen. De handmatige verrijking voorkomt dat gebouwen die mogelijk niet aan de veiligheidsnorm voldoen, niet worden opgenomen en beoordeeld. Met de verrijking kan het risicoprofiel van een gebouw worden bijgesteld en kan het gebouw via het programma van aanpak worden toegevoegd aan de werkvoorraad van de NCG. Zowel de gemeenten als het Instituut Mijnbouwschade Groningen (hierna: IMG) kunnen, mede op basis van hun kennis en ervaring met constructieve schade, gebouwen aandragen voor deze verrijking. Verrijking kan niet leiden tot een lager risicoprofiel, zoals vastgelegd in artikel 13e, tweede lid, van de wet. In het voorliggende besluit wordt voorzien in de mogelijkheid tot nadere regelgeving over de verrijking per regeling. Hierbij kan worden gedacht aan het opnemen van criteria die de NCG aanhoudt bij de verrijking, zoals het toevoegen van adressen uit hetzelfde blok van 2-onder-1 kapwoningen of het toevoegen van adressen die constructief met elkaar verbonden zijn.

2.3 Vaststellen voldoen aan de veiligheidsnorm en eventueel benodigde versterkingsmaatregelen

Nadat een gebouw een risicoprofiel is toegewezen en duidelijk is of het gebouw in de versterkingsoperatie moet worden opgenomen, moet worden bepaald of het gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet en zo nee, welke maatregelen nodig zijn om het gebouw aan de veiligheidsnorm te laten voldoen. Daarbij wordt een voorkeursvolgorde vastgelegd. In beginsel worden alle gebouwen beoordeeld met de typologieaanpak. Als dat niet mogelijk is wordt de praktijkaanpak toegepast. Als deze beide methoden niet mogelijk zijn wordt de Nederlandse Praktijkrichtlijn (NPR) toegepast. Deze voorkeursvolgorde wordt gehanteerd omdat met de

⁸ Kamerstukken II 2020/21, 33529, nr. 815.

⁹ Kamerstukken II 2015/16, 33529, nr. 205.

typologieaanpak en praktijkaanpak in veel hoger tempo huizen kunnen worden beoordeeld. Vanuit de veiligheid is het van belang dat zo snel mogelijk de gebouwen worden beoordeeld. Deze volgorde is in lijn met de bestuurlijke afspraken met de regionale overheden (bestuursakkoord).¹⁰

Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de toepassing van de typologieaanpak en NPR en kunnen regels over de praktijkaanpak worden gesteld. Voor de NPR geldt dat in een ministeriële regeling de toepasselijke versie wordt vastgelegd. Sinds 2015 is de NPR een aantal keer gewijzigd. Op 1 januari 2021 wordt in beginsel de laatste wijziging doorgevoerd. Het Nederlands Normalisatie Instituut (NEN) heeft aangegeven dat zij met deze wijziging geen grote leemtes in kennis meer ziet. Daarom is naar verwachting na 1 januari 2021 geen update van de NPR meer nodig. Alleen bij een significante ontwikkeling in de situatie of de inzichten (zoals een stijging van de gaswinning) wordt nog een wijziging van de NPR verwacht. Het Adviescollege Veiligheid Groningen (hierna: ACVG) wordt gevraagd om te adviseren wanneer de ontwikkelingen in gaswinning/inzichten zodanig zijn dat een update van de NPR noodzakelijk is. Met het toepassen van nieuwe beoordelingsmethoden als de typologie- en de praktijkaanpak is de verwachting dat de versterkingsoperatie sneller zal verlopen. De Mijnsraad heeft op 29 juni 2018 een overkoepelend advies¹¹ over de aanpak van de versterkingsopgave uitgebracht, op basis van deeladviezen van onder meer het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut, TNO, de Stichting Koninklijk Nederlands Normalisatie Instituut, en het SodM. Door de snel dalende gaswinning wordt het steeds veiliger en zijn als gevolg naar verwachting minder versterkingsmaatregelen nodig. Het is van groot belang dat de versterkingsoperatie voortvarend kan plaatsvinden. In dit kader wordt, zoals eerder al genoemd, de NPR in beginsel nog eenmaal geüpdatet en de typologieaanpak geïntroduceerd. De verwachting is dat de te nemen maatregelen volgens de nieuwste inzichten minder ingrijpend voor bewoners worden en dat de bouwactiviteiten van dien aard zijn dat de uitvoering daarvan sneller kan en minder complex is. Dit dient de veiligheid, omdat zo wordt voorkomen dat er onnodige versterkingsmaatregelen worden getroffen en de focus kan liggen op onveilige gebouwen die wel versterkt moeten worden. Met de typologie- en praktijkaanpak is het ook mogelijk gebouwen op andere manieren dan via een individuele NPR-beoordeling te beoordelen. Alle in dit besluit vastgestelde beoordelingsmethoden zijn ter advies voorgelegd aan het ACVG. Het ACVG is ingesteld om onafhankelijk advies te geven over regels die zien op de versterking van gebouwen in relatie tot de veiligheid en de uitvoering van de versterking.

Het is bekend dat door toepassing van nieuwe inzichten soms onuitlegbare verschillen ontstaan in een straat, wijk of dorp. Dit is onwenselijk en daarom zijn in het eerder genoemde bestuursakkoord afspraken gemaakt waarmee wordt beoogd meer keuzemogelijkheid te bieden voor bewoners en onterechte ongelijkheid te voorkomen. Uit de afspraken volgt dat in die gevallen waar onuitlegbare verschillen ontstaan een tegemoetkoming of maatwerk mogelijk wordt gemaakt. In combinatie met het eerder genoemde uitgangspunt dat de versie NPR 2020 in beginsel de laatste wijziging is van de beoordelingskaders, wordt verder aan deze problematiek tegemoet gekomen.

Beoordelingsmethoden

Hieronder worden de verschillende beoordelingsmethoden nader toegelicht. Zoals hiervoor toegelicht worden deze methoden in de hieronder weergegeven voorkeursvolgorde toegepast. Alle methodes leiden tot een gebouw dat aan de veiligheidsnorm voldoet, echter ze verschillen met name in snelheid/efficiëntie en daarmee in snellere zekerheid voor de eigenaar.

Typologieaanpak

Dit besluit schrijft voor dat gebouwen die in de versterkingsoperatie zitten, worden opgenomen en beoordeeld met gebruikmaking van de typologieaanpak om te bepalen of het gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet en zo niet, welke soort maatregelen nodig is om wel aan de norm te voldoen. De kern van deze aanpak is dat vergelijkbare gebouwen worden geïdentificeerd op bijbehorende gebouwkenmerken. Hiermee kunnen gebouwen worden ingedeeld in typologieën. Door middel van een opname van het gebouw bepaalt de minister van BZK aan welke typologie het gebouw wordt toegewezen. Door TNO ontwikkelde vlekkenkaarten geven vervolgens per

¹⁰ Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 830.

¹¹ Kamerstukken II 2017/18, 33 529, nr. 498.

typologie aan op welke plek in Groningen een gebouw van dit type wel of niet voldoet aan de veiligheidsnorm. De typologieaanpak is een aanpak waarmee het proces van opname en beoordeling versneld kan worden, bijvoorbeeld omdat er volstaan kan worden met een eenvoudige opname van een gebouw. Tevens wordt hiermee tegemoetgekomen aan het tekort aan constructeurs in Groningen zodat deze voor andere onderdelen van het versterkingsproces kunnen worden ingezet.¹²

Praktijkaanpak

Bij de praktijkaanpak (voorheen: de aannemersvariant) doen aannemers op basis van hun ervaring met gebouwen in Groningen een uitspraak over de versterking die bij een bepaald type gebouw, in een bepaald gebied, nodig is. Met de praktijkaanpak wordt, net als met de typologieaanpak, ingezet op het versnellen van het versterkingsproces en het vergroten van het aantal gebouwen dat op korte termijn versterkt kan worden. Met deze aanpak is één partij (de aannemer/bouwer) verantwoordelijk voor het gehele proces van planontwikkeling tot en met uitvoering. Daarbij is ruimte voor een onderbouwd deskundigenoordeel. Dit betekent dat door een deskundige op basis van reeds opgedane ervaring en naar aanleiding van een uitgebreide opname, wordt bepaald of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet en welke maatregelen eventueel nodig zijn om aan de veiligheidsnorm te voldoen. Daarnaast krijgt de eigenaar meer regie op het versterkingsproces: zo wordt de eigenaar vanaf het begin betrokken bij het proces en worden zijn wensen vroeg in het proces geïdentificeerd. Zowel de typologieaanpak als de praktijkaanpak is op dit moment nog in ontwikkeling. De wet bevat een grondslag waarmee nieuwe beoordelingsmethoden in de versterkingsoperatie kunnen worden toegepast. Het ACVG wordt hierover om advies gevraagd.

Nederlandse Praktijkrichtlijn 9998

Het Nederlands Normalisatie Instituut heeft een praktijkrichtlijn (de Nederlandse Praktijkrichtlijn 9998 (hierna: NPR) ontwikkeld om de constructieve veiligheid van individuele gebouwen op geïnduceerde aardbevingen te beoordelen. Bij deze methode wordt een bepaalde (ingeschatte) waarde aan onbekende eigenschappen van gebouwen toegekend, zoals aan materiaalsterktes. Om te voorkomen dat dergelijke inschattingen te laag uitvallen, wordt vaak conservatief ingeschat. Dit kan betekenen dat naarmate er meer onbekende factoren zijn, deze methode conservatiever is en daardoor zwaardere versterking voorschrijft. Ten behoeve van een NPR-beoordeling wordt een uitgebreide opname van een gebouw uitgevoerd. De NPR is daarmee een arbeidsintensievere en langzamere methode dan de hierboven beschreven methodes. Indien uit de berekening conform de NPR blijkt dat een gebouw niet aan de veiligheidsnorm voldoet, kunnen in deze methode maatregelen aan een gebouw worden toegevoegd om te beoordelen of het met die maatregelen wel aan de norm voldoet.

2.4 Aanspraak van de eigenaar op vergoeding van de versterkingskosten

Op grond van de wet worden in dit besluit nadere regels gegeven omtrent de aanspraak van de eigenaar op vergoeding van de kosten voor de uitvoering van de versterkingsmaatregelen. Zo wordt gespecificeerd waaruit deze aanspraak kan bestaan. Hieronder wordt namelijk niet enkel de feitelijke uitvoering van de versterkingsmaatregelen gerekend maar ook de kosten van de activiteiten ter voorbereiding van de uitvoering van de maatregelen en de schade die kan optreden ten gevolge van deze voorbereiding en de uiteindelijke uitvoering. Hierbij kan gedacht worden aan kosten voor het natuurvrij maken van gebouwen, tijdelijke huisvesting of de tijdelijke opslag van eigendommen. Ook beschrijft dit besluit dat de aanspraak door de minister van BZK kan worden aangewend wanneer de eigenaar de versterkingsmaatregelen in natura uit laat voeren door de NCG. In dat geval ontvangt de eigenaar dus geen budget, maar worden de versterkingsmaatregelen voor hem uitgevoerd.

Versterking in eigen beheer

Naast de uitvoering van de versterking door de NCG kan de eigenaar er ook voor kiezen om de versterkingsmaatregelen in eigen beheer uit te voeren. Dit is reeds vastgelegd als een van de

¹² De typologieaanpak ligt nog ter validatie voor bij het Adviescollege Veiligheid Groningen. Het advies van het adviescollege wordt na de consultatie verwerkt in dit besluit.

versnellingsmaatregelen uit 2019¹³ en komt voort uit maatschappelijke onvrede dat de eigenaar een gebrek aan regie heeft op de versterking van zijn gebouw. Het besluit regelt daarom dat de aanspraak in beginsel geheel of gedeeltelijk ook voor versterking in eigen beheer kan worden aangewend. De twee uitzonderingen die hierop gelden zijn ook vastgelegd. Daarnaast wordt nog bepaald dat per regeling nadere regels zullen worden gesteld over specifieke elementen van de versterking in eigen beheer.

Met versterking in eigen beheer krijgt de eigenaar van een gebouw een sterke positie en regierol in het versterkingsproces. De eigenaar wordt de ruimte geboden om op grond van de opname en beoordeling, een eigen opdracht voor een zogenoemd definitief ontwerp voor versterking laten opstellen door een zelf gekozen aannemer. Tevens kan de eigenaar zelf opdrachtgever zijn voor de versterkingsmaatregelen aan zijn gebouw. Met deze mogelijkheid tot regie voor de eigenaar kan deze desgewenst een meer centrale rol op zich nemen.

Tot slot wordt over de aanspraak bepaald dat er per ministeriële regeling nadere regels gesteld worden over worden gesteld. Deze regels werken verder uit hoe de hoogte van de aanspraak wordt bepaald, hoe deze ter beschikking wordt gesteld en aan welke verplichtingen de eigenaar moet voldoen omtrent de aanspraak

2.5 Prioritering en programma van aanpak

Het programma van aanpak van gemeenten vormt het centrale plannings- en sturingsinstrument voor de versterkingsopgave. Deze programma's bestaan ook al en zijn voor het eerst gemaakt in de vorm van een plan van aanpak op basis van de HRA en het Mijnraadadvies¹⁴. In het programma van aanpak zijn de gebouwen opgenomen die in aanmerking komen voor opname en beoordeling en het programma bepaalt de volgorde van de opname en beoordeling die de basis vormen voor het nemen van de versterkingsbesluiten en de uitvoering van de versterking van gebouwen in de betreffende gemeente. De in dit besluit gestelde regels over het programma van aanpak bepalen dat de planning voor opnemen en beoordelen van gebouwen gebeurt aan de hand van de risicoprofielen die voortkomen uit de jaarlijkse risicoanalyse zoals eerder beschreven (de SDRA). Het uitgangspunt is dat gebouwen met een hoger risicoprofiel in beginsel eerder worden ingepland voor opname en beoordeling dan gebouwen die een lager risicoprofiel hebben. Hier mag door de gemeente van worden afgeweken wanneer dit de snelheid van de planning of het draagvlak van de versterking ten goede komt, bijvoorbeeld omdat met de toepassing van nieuwe beoordelingsmethoden een andere prioritering logischer kan blijken. Onder dezelfde voorwaarden mogen ook gebouwen met een normaal risicoprofiel worden aangewezen in de meerjarige planning. In lijn met het Mijnraadadvies uit 2018¹⁵ is het uitgangspunt van de versterkingsoperatie dat deze aanpassing in de planning pas kan worden meegenomen wanneer de veiligheid daarmee niet in het geding is.

Het besluit stelt ook de voorwaarden vast voor het advies van de inspecteur-generaal der mijnen over het programma van aanpak. Het advies dient zich uit te spreken over de vraag of het programma van aanpak voldoende is gericht op het zo snel mogelijk realiseren van de versterkingsopgave en gaat na of het voldoet aan de genoemde voorwaarden.

2.6 Opname op verzoek

Het is belangrijk dat iedereen zich veilig voelt in zijn of haar woning. Daarom wordt het mogelijk gemaakt voor woningeigenaren om te vragen om een opname op verzoek wanneer de woning niet in de versterkingsopgave is opgenomen. Dit besluit stelt de nadere regels omtrent deze mogelijkheid tot opname op verzoek voor eigenaren die zich, ondanks dat hun woning geen deel uitmaakt van de versterkingsoperatie en een normaal risicoprofiel heeft gekregen, niet veilig voelen. Er is bepaald dat een eigenaar in een dergelijke situatie bij de NCG een verzoek in kan dienen om te laten onderzoeken of zijn gebouw versterking behoeft. Vervolgens onderzoekt de NCG of een gebouw mogelijk versterkt moet worden en daartoe opgenomen en beoordeeld dient te worden. Hiervoor doet de NCG een minder ingrijpende opname dan in het reguliere proces.

¹³ Kamerstukken II 2018/19, 33529, nr. 664.

¹⁴ Kamerstukken II, 2017/18, 33529 nr. 498.

¹⁵ Kamerstukken II, 2017/18, 33529 nr. 498.

Daarna adviseert een ingenieursbureau of de waargenomen bijzonderheden op een dusdanige verzwakking kunnen wijzen dat niet zonder meer kan worden aangenomen dat de uitkomst van de risicoanalyse (te weten: een normaal risicoprofiel) juist is. De NCG besluit, naar aanleiding van het advies van het ingenieursbureau, of een beoordeling van een gebouw noodzakelijk is en informeert de gemeente daarover. De gemeente kan het betreffende gebouw dan opnemen in haar programma van aanpak.

2.7 Vergoeding overlast schadeafhandeling

Naast bepalingen over de versterking is in dit besluit ook een bepaling opgenomen die voortvloeit uit het deel van de wet dat ziet op de schadeafhandeling. Het IMG heeft op basis van de wet de bevoegdheid om aan gedupeerden aan wie een schadevergoeding wordt toegekend, een overlastvergoeding toe te kennen. De maximale hoogte van deze vergoeding wordt in dit besluit vastgesteld op maximaal € 1000,-. In zijn werkwijze, die wordt gepubliceerd op zijn website, geeft het IMG invulling aan deze bevoegdheid.

3. Advies en consultatie

4. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

A

Eerste onderdeel

Deze wijziging is van technische aard en is bedoeld om artikel 1 te laten voldoen aan aanwijzing 3.59, derde lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Tweede onderdeel

Aan artikel 1 worden enkele begripsomschrijvingen toegevoegd, in verband met de nieuwe artikelen 10a en 10b. Opgemerkt wordt dat de begrippen die in artikel 13b van de wet zijn opgenomen, ook doorwerken in dit besluit.

B

Artikel 2, derde lid, onderdeel c van de wet geeft het IMG een bevoegdheid om aan gedupeerden aan wie een schadevergoeding wordt toegekend een overlastvergoeding toe te kennen. Deze overlastvergoeding betreft een vergoeding voor de overlast die het doorlopen van een schadeafhandelingsprocedure bij het IMG met zich brengt. Zoals is opgemerkt in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (Kamerstukken II 2018/19, 35250, nr. 3, p. 47) kan een vergoeding voor ondervonden overlast worden aangemerkt als een vorm van vergoeding van immateriële schade. Het IMG is op grond van de wet ook bevoegd om aanvragen om vergoeding van immateriële schade af te handelen. Voor zover voor compensatie voor de overlast van de schadeafhandelingsprocedure bij het IMG geen grondslag voor vergoeding bestaat vanwege een persoonsaantasting (immateriële schade) is het IMG bevoegd om een overlastvergoeding toe te kennen. De maximale hoogte van deze vergoeding is in het nieuwe artikel 1a, in lijn met de maximale vergoeding die eerder op grond van het Besluit mijnbouwschade Groningen door de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade kon worden toegekend, vastgesteld op ten hoogste € 1.000,-. Het is vervolgens aan het IMG om in zijn werkwijze nadere invulling te geven aan de bevoegdheid om een overlastvergoeding toe te kennen, dit mede bezien tegen de achtergrond van de bevoegdheid van het IMG om vanwege een vastgestelde persoonsaantasting een vergoeding toe te kennen voor immateriële schade. Het IMG publiceert zijn werkwijze, ingevolge artikel 10, derde lid, van de TwG, op zijn website.

C

De nieuwe paragraaf 3a bevat bepalingen over de versterking van gebouwen.

Artikel 10a

De grondslag voor artikel 10a is artikel 13a, tweede lid, van de wet. Daarin is bepaald dat gebouwen of categorieën van gebouwen kunnen worden aangewezen die niet onder het versterkingsregime zoals opgenomen in hoofdstuk 5 van de wet vallen, omdat de versterking op een andere wijze wordt geregeld. Het dient in deze gevallen geen doel om deze gebouwen opnieuw een versterkingsprocedure te laten doorlopen, ditmaal op grond van de wet.

Opgemerkt wordt dat op gebouwen die wel onder hoofdstuk 5 van de wet vallen en waarvoor al stappen in de versterkingsprocedure zijn genomen, de overgangsbepaling van artikel 22b van de wet van toepassing is. Ook wordt opgemerkt dat door de in de wet opgenomen beperking tot gebouwen de infrastructuur, zoals bruggen en dijken, niet onder de reikwijdte van dit besluit valt.

Onderdelen a en b

In de onderdelen a en b wordt een uitzondering gemaakt voor school- en zorggebouwen waarvoor reeds in het kader van een eigen programma de versterking wordt uitgevoerd. Deze programma's worden voortgezet volgens de afspraken en de werkwijze die reeds is ingezet.

Onderdelen c, d, e en f

De onderdelen c, d, e en f verwijzen naar de in voorbereiding zijnde Beleidsregel aardbevingsbestendige industrie Groningen. Deze beleidsregel is kort gezegd van toepassing op installaties en de daarmee functioneel verbonden gebouwen bij industriële bedrijven. Via de onderdelen c tot en met f worden onder andere gebouwen voor het gebruik, de opslag of de productie van gevaarlijke stoffen, zoals controle kamers, uitgezonderd van de wet.

Voor onderdeel f wordt daarbij verwezen naar de risicokaart die in artikel 45 van de Wet veiligheidsregio's wordt geregeld. Op grond van het derde lid van dat artikel bestaat er een ministeriële regeling, de Regeling provinciale risicokaart, waarin categorieën van rampen en crises zijn vastgesteld die op de risicokaart moeten worden vermeld. Op grond van artikel 3, eerste lid, van die regeling, in combinatie met bijlage I bij die regeling, geldt dat risico's op ongevallen met gevaarlijke stoffen moeten worden vermeld indien de hoeveelheid gevaarlijke stoffen een drempelwaarde als bedoeld in bijlage 1 overschrijdt. Die drempelwaarde is dus ook hier van toepassing op de opslag in inrichtingen.

Onderdeel g

In onderdeel g is een afbakening gemaakt ten opzichte van gebouwen die onder de Beleidsregel van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 29 juni 2020, betreffende de vergoeding van kosten van aardbevingsbestendig bouwen in Groningen (Stcrt. 2020, 34969) vallen.

Onderdeel h

PM

Artikel 10b

Eerste lid

Heet eerste lid beschrijft de risicoprofielen die de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hanteert: gebouwen met een normaal risicoprofiel, gebouwen met een licht verhoogd risicoprofiel en gebouwen met een verhoogd risicoprofiel.

Tweede lid

Het tweede lid ziet op de wijze van toekennen van een risicoprofiel aan een gebouw ten behoeve van de meerjarige planning. Het vaststellen van het risicoprofiel van een gebouw door de minister van BZK gebeurt middels een seismische dreigings- en risicoanalyse. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de analyse van de verwachte bodembeweging op regioniveau en de analyse van de risico's van de verwachte bodembeweging voor omwonenden en gebouwen. Deze risicoanalyse is de seismische dreigings- en risicoanalyse (hierna: SDRA) die jaarlijks voor het Groningenveld wordt uitgevoerd. Op grond van artikel 123, tweede lid, van de Mijnbouwwet in combinatie met artikel 11.4.1 van de Mijnbouwregeling heeft de minister van Economische Zaken en Klimaat TNO opdracht gegeven om vanaf 2021 voor een duur van vijf jaar deze SDRA uit te voeren (Kamerstukken II 2020/21, 33529, nr. 815).

Derde en vierde lid

Als de aard, locatie of staat van een gebouw daartoe aanleiding geeft, wordt het op basis van de SDRA vastgestelde risicoprofiel voor dat betreffende gebouw door de minister van BZK bijgesteld. Deze bijstelling, de zogenoemde verrijking, vindt plaats op basis van kennis van en ervaring met gelijksoortige gebouwen. Het bijgestelde risicoprofiel is het risicoprofiel voor het betreffende gebouw dat wordt gebruikt voor de meerjarige planning.

Bij regeling van de minister van BZK kunnen nadere regels worden gesteld ten aanzien van bijstelling. Bijvoorbeeld criteria op basis waarvan de verrijking verder kan worden ingevuld.

Artikel 10c

Eerste lid

Zodra de minister van BZK een overzicht van de risicoprofielen voor de gebouwen in een gemeente heeft vastgesteld en naar de betreffende gemeente heeft verstuurd, kan de gemeente in kwestie concreet aan de slag met het opstellen van het programma van aanpak. Dit programma bevat een prioritering van gebouwen die mogelijk versterking behoeven om te voorkomen dat als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld de veiligheid wordt geschaad.

Een belangrijk onderdeel van een programma van aanpak is de meerjarige planning voor het opnemen en beoordelen van gebouwen in de gemeente. Het is aan de gemeenteraad om deze planning op basis van de risicoprofielen op te stellen. De gemeenteraad kan deze bevoegdheid aan het college van burgemeester en wethouders overdragen op grond van artikel 156 van de Gemeentewet.

Tweede, derde en vierde lid

In de meerjarige planning voor het opnemen en beoordelen van gebouwen kunnen naast gebouwen met een (licht) verhoogd risico ook gebouwen met een normaal risico worden opgenomen. Vanuit het oogpunt van veiligheid is het uitgangspunt voor de meerjarige planning dat gebouwen met een verhoogd risico eerder worden ingepland voor opname en beoordeling, dan gebouwen met een licht verhoogd of een normaal risico. Hier kan slechts onder voorwaarden van worden afgeweken. Hierbij geldt ten eerste dat er geen onredelijke vertraging mag ontstaan voor de versterking van gebouwen met een (licht) verhoogd risico. Ten tweede moet de gemeente motiveren dat de afwijkende planning bevorderlijk is voor de snelheid van de uitvoering van de planning of het draagvlak voor de versterking. Deze twee voorwaarden gelden ook met betrekking tot het in de meerjarige planning opnemen van gebouwen met een normaal risico.

Artikel 10d

Uit artikel 13g, derde lid, van de wet volgt dat de gemeenteraad, voordat een programma van aanpak wordt vastgesteld, een ontwerp hiervan aan de inspecteur-generaal der mijnen zendt met daarbij het verzoek om een advies uit te brengen over het ontwerp in relatie tot de veiligheid. Voor dit advies heeft de inspecteur-generaal op grond van artikel 13g, vierde lid, van de wet zes weken de tijd. Hierbij neemt hij het overzicht van de risicoprofielen, dat hij van de minister van BZK heeft ontvangen, in acht. Voor een nadere toelichting op de insteek van het door de inspecteur-generaal uit te brengen advies wordt verwezen naar het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 10e

Eerste lid

Op grond van artikel 13g, zesde lid, van de wet kunnen eigenaren van gebouwen de minister van BZK verzoeken om te laten onderzoeken of hun gebouw versterking behoeft. In aansluiting hierop bepaalt het eerste lid van onderhavig artikel dat alleen de eigenaar van een gebouw dat niet in een programma van aanpak is opgenomen, een dergelijk verzoek kan indienen. Dit heeft te maken met het feit dat gebouwen met een (licht) verhoogd risico te allen tijde in het programma van aanpak worden opgenomen. Bij gebouwen met een normaal risico is de verwachting dat zij aan de veiligheidsnorm voldoen. Deze gebouwen kunnen slechts onder bepaalde voorwaarden in het programma van aanpak worden opgenomen (zie in dit verband de toelichting bij artikel 10c, tweede, derde en vierde lid). Als een gebouw met een normaal risico is opgenomen in het programma van aanpak, hoeft de eigenaar van het betreffende gebouw geen verzoek in te dienen bij de minister. Opname en beoordeling vindt dan immers plaats in het kader van de uitvoering van het programma van aanpak.

Tweede en derde lid

Op de website van de NCG is een formulier beschikbaar gesteld, waarmee om een onderzoek als bedoeld in dit artikel kan worden verzocht. Op grond van het tweede lid kan een dergelijk verzoek alleen door middel van voornoemd formulier worden ingediend. Op voornoemde website is tevens meer informatie te vinden over de voorwaarden en de procedures die met betrekking tot een verzoek worden gehanteerd. Bij regeling van de minister van BZK kunnen nadere regels worden gesteld over het maximaal aantal onderzoeken dat de NCG per jaar in behandeling kan nemen.

Artikel 10f

Eerste, tweede en derde lid

Hierin is bepaald hoe wordt vastgesteld of een gebouw voldoet aan de veiligheidsnorm en zo nee, hoe wordt bepaald welke soort maatregelen nodig is. Er is hierbij een voorkeursvolgorde ten aanzien van de beoordelingsmethoden opgenomen.

In beginsel worden alle gebouwen beoordeeld met de typologieaanpak. Een typologie kenmerkt zich door gemeenschappelijke seismische kenmerken van gebouwen. Kenmerken zijn bijvoorbeeld materiaal en constructiesysteem. Als een gebouw aan een bepaalde typologie kan worden toegewezen, kan, met inachtneming van die typologie en de locatie van het gebouw, relatief eenvoudig worden bepaald of het gebouw wel of niet aan de veiligheidsnorm voldoet. Bij ministeriële regeling zullen nadere regels worden gesteld over de typologieaanpak.

Als de typologieaanpak niet van toepassing is, wordt een gebouw beoordeeld met de praktijkaanpak. Een deskundige bepaalt daarbij op basis van reeds opgedane ervaring of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet en welke maatregelen eventueel nodig zijn om aan de veiligheidsnorm te voldoen, met daarbij een betrokkenheid voor de eigenaar van het gebouw. Hierover kunnen bij regeling van de minister van EZK nadere eisen worden gesteld.

Als laatste optie wordt de NPR 9998 als beoordelingsmethode gebruikt. Bij regeling van de minister van EZK wordt de te gebruiken versie van de NPR 9998 aangewezen.

Vierde lid

Een opname op locatie is nodig om de actuele toestand van het gebouw te bepalen en daarmee te kunnen beoordelen of er daadwerkelijk versterkingsmaatregelen nodig zijn.

Artikel 10g

Eerste lid

Het eerste lid bepaalt welke met de versterking verband houdende kosten in ieder geval voor vergoeding in aanmerking komen. Hierbij kan worden onderscheiden tussen kosten die betrekking hebben op de voorbereiding van de uitvoering van de versterking (onderdeel a), kosten die betrekking hebben op de feitelijke uitvoering van de versterkingsmaatregelen (onderdeel b) en schade die het gevolg is van de voorbereiding en de uitvoering van de versterking (onderdeel c).

Bij kosten die betrekking hebben op de voorbereiding kan worden gedacht aan kosten die worden gemaakt in het kader van het laten maken van een definitief en/of technisch ontwerp in het kader van de versterking. Ook kan worden gedacht aan het zogenoemde natuurvrij maken van het gebouw, teneinde te voorkomen dat door de uitvoering van de versterking op grond van de Wet natuurbescherming beschermde diersoorten worden verstoord. Bij kosten die betrekking hebben op de feitelijke uitvoering van de versterkingsmaatregelen gaat het om kosten die direct samenhangen met de bouw- en sloopwerkzaamheden die ten behoeve van de versterking worden verricht.

Verder kan de aanspraak voorzien in een vergoeding voor schade die optreedt ten gevolge van de voorbereiding en uitvoering van de versterking. Hierbij kan worden gedacht aan een vergoeding voor de periode/tijdsspanne waarin een eigenaar thuis moet blijven in verband met de opname en beoordeling en/of feitelijke uitvoering van de versterkingsmaatregelen, aan een vergoeding van de kosten voor tijdelijke huisvesting en/of het tijdelijk opslaan van eigendommen, alsmede aan een vergoeding voor de financiële schade die een bedrijf lijdt tijdens de uitvoering van de versterkingsmaatregelen.

Tweede en derde lid

Uitgangspunt is dat de feitelijke uitvoering van de versterkingsmaatregelen in natura geschiedt door de minister van BZK. In dat geval ontvangt de eigenaar geen budget, maar benut de minister het deel van de aanspraak dat is voorzien voor de feitelijke uitvoering van de versterkingsmaatregelen, voor het laten uitvoeren van de versterkingsmaatregelen.

De eigenaar kan er in beginsel ook voor kiezen om de versterkingsmaatregelen geheel of gedeeltelijk in eigen beheer uit te voeren. Zo kan een eigenaar bijvoorbeeld besluiten de versterking van het casco niet in eigen beheer uit te laten voeren, maar wel bepaalde maatregelen in de afwerkingsfase. Indien de eigenaar ervoor kiest om de versterkingsmaatregelen geheel of gedeeltelijk in eigen beheer uit te voeren, wordt hem het deel van de aanspraak dat is voorzien voor de feitelijke uitvoering van de betreffende versterkingsmaatregelen ter beschikking gesteld. Hiermee kan de eigenaar dan een of meerdere opdrachten verstrekken voor het laten uitvoeren van de versterkingsmaatregelen. Aantekening verdient dat van deze mogelijkheid géén gebruik kan worden gemaakt, als de minister van BZK het betreffende versterkingsbesluit tegen de zin van de eigenaar in heeft genomen, omdat niet-versterken geen optie is in verband met belangen van de eigenaar, gebruiker of derde belanghebbenden. Hierbij kan het gaan om de situatie dat de eigenaar door het indienen van bedenkingen duidelijk heeft gemaakt dat hij niet wil dat zijn gebouw wordt versterkt (onderdeel a), of om de situatie dat de eigenaar geen medewerking verleent (onderdeel b).

Vierde lid

Het vierde lid bepaalt dat bij regeling van de minister van EZK nadere regels zullen worden gesteld over specifiek benoemde elementen van onderhavig artikel.

D

Met artikel 2, derde lid, onderdeel c, van de wet is aan het IMG een bevoegdheid toegekend om aan gedupeerden aan wie een schadevergoeding wordt toegekend een overlastvergoeding toe te kennen. Met de wijziging van bijlage 2, eerste lid, onderdeel a, wordt aan de rapportage, die ingevolge artikel 10, eerste lid, van het besluit aan het jaarverslag, bedoeld in artikel 18 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, over het verstreken boekjaar dient te worden toegevoegd, een subonderdeel toegevoegd op grond waarvan het IMG dient te rapporteren over het aantal gevallen waarin een overlastvergoeding is toegekend. Tevens wordt bijlage 2, eerste lid, onderdeel b, subonderdelen 1° en 2°, aangepast. In de aanhef en de tabellen wordt de term 'schadesoort' vervangen door de term 'soort vergoeding', zodat duidelijk is dat ook informatie dient te worden opgenomen over de uitkeerde overlastvergoeding.

Artikel II

Dit artikel regelt de inwerkingtreding. Inwerkingtreding is voorzien op het moment van inwerkingtreding van de wet.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,