

Datum
19 november 2019

Ons kenmerk

Enkele opmerkingen bij het wetsvoorstel Versterking (Tijdelijke wet Groningen).

Geachte heer, mevrouw,

Vooraf wil ik graag blijk geven van mijn waardering voor de duidelijkheid van de tekst van het wetsvoorstel en zijn toelichting. Wat betreft de inhoud plaats ik de volgende kanttekeningen en vraagtekens.

- 1) *De verhouding tot schadeafhandeling.* In het wetsvoorstel wordt nadrukkelijk gekozen voor een 'knip' tussen het vergoeden van schade en het versterken van gebouwen (mvt, par. 4.1). Tegelijkertijd wordt in de mvt een relatie tussen beide gezien. Er wordt gehoopt en verwacht dat waar schadevergoeding en versterking elkaar in de praktijk, in concrete casus, ontmoeten, gezamenlijke oplossingen worden gevonden in de samenwerking tussen het IMG (zbo schadeafhandeling) en de NCG (uitvoeringsorganisatie versterking), met name door het samen vormen van één loket. Voor een formele scheiding tussen schadeafhandeling en versterking zou pleiten dat de colleges van b&w bij het nemen van versterkingsbesluiten een essentiële rol toekomt in verband met overwegingen van decentralisatie en (lokaal) beleid. Afgezien van de planning van werkzaamheden, zijn zulke overwegingen echter niet aan de orde. Er is immers juist voor gekozen om tevens een 'knip' aan te brengen tussen de versterking en het Nationaal Programma Groningen (NPG), zodat het NPG geen 'plus' op de versterking gaat impliceren (mvt, par. 4.3).

Deze keuze bevestigt dat de versterking beperkt blijft tot een versterking op juridische grondslag, namelijk een versterking voor zover de veiligheidsnorm als gevolg van de gaswinning niet meer wordt gehaald. Dit wil zeggen dat de beleidsvrijheid bij het nemen van norm- en versterkingsbesluiten, net als bij het nemen van schadebesluiten, in beginsel afwezig is. Dan rijst de vraag waarom de bevoegdheid tot het nemen van (beleidsarme) versterkingsbesluiten aan de colleges van b&w wordt toegekend, en niet aan het IMG (een zbo, dat in het algemeen geschikter is om beleidsarme beslissingen te nemen). Of wordt het in het kader van de Versterkingswet voor aanvaardbaar gehouden dat er qua inhoud van de versterkingsbesluiten (wel of niet versterken? welke maatregelen?) tussen gemeenten beleidsmatige verschillen ontstaan? Een bevestigend antwoord ligt niet voor de hand als het gaat om de veiligheid van gebouwen en onveiligheid vanwege een en dezelfde oorzaak.

Hetgeen in de mvt, par. 4.1, over de verhouding tussen schadevergoeding en versterking wordt aangevoerd, overtuigt niet. Beide zijn juridisch gestuurd. Beide kunnen op aanvraag plaatsvinden. Dat schadeherstel achteraf plaatsvindt, en versterking een preventieve functie heeft, maakt juridisch weinig verschil. "Versterken vindt risico gestuurd plaats" (mvt, par. 4.1). Maar dat betreft enkel de prioritering in het algemene onderzoek en de algemene planning, niet de vraag of bewoners recht op versterking

hebben. Dat versterking, anders dan schadevergoeding, coördinatie uit hoofde van ruimtelijke ordening behoeft, gaat niet over de vraag of iemand recht op versterking van zijn huis heeft, maar betreft vooral de planning van de uitvoeringswerkzaamheden.

Kortom, gezien de aard van de versterkingsbesluiten zouden deze besluiten eveneens door het IMG moeten worden genomen (wat uiteraard verder gaat dan één loket). Voor wat betreft (de planning van) de uitvoering van deze besluiten, en (in plaats van het 'integrale' besluit als bedoeld in art. 13l) het nemen van aanpalende besluiten, zou het IMG dan met de NCG resp. de gemeentebesturen kunnen afstemmen.

Vooralsnog, onder het Besluit versterking gebouwen Groningen, wordt de publiekrechtelijke grondslag voor versterking gevormd door art. 52g Mijnbouwwet. Art. 52g Mijnbouwwet wordt als grondslag vervangen door de Versterkingswet. Aandacht verdient dat de versterking eveneens een privaatrechtelijke grondslag heeft, namelijk in art. 6:184 en eventueel art. 6:162 BW.

Het valt op dat in de mvt met het oog op de versterking aan de mogelijkheid van civiele procedures tegen NAM (of EBN of de Staat) wordt voorbijgegaan. Hoewel strikt genomen overbodig, zou het (volledigheidshalve) aanbeveling kunnen verdienen om de mogelijkheid van de privaatrechtelijke weg expliciet te vermelden en daarbij op te merken dat, net als bij de schadevergoeding het geval is, de publiekrechtelijke weg dus niet exclusief is. Ofschoon verwacht mag worden dat verreweg de meeste mensen de voorkeur zullen geven aan de publiekrechtelijke weg, moet de mogelijkheid onder ogen worden gezien dat afwijkende keuzes worden gemaakt. Dat kan het geval zijn waar zeer wordt gehecht aan een gecombineerde behandeling van een schadevergoedings- en een versterkingsclaim: civielrechtelijke procedures – op basis van een vordering ex art. 6:177, 6:184 en 6:162 BW – bieden op het punt van een gecombineerde behandeling een sterkere garantie dan het publiekrechtelijke stelsel zoals dit stelsel thans voorligt, waarin een aanvraag om schadevergoeding en een aanvraag om versterking wettelijk gescheiden trajecten zijn, met verschillende bevoegde bestuursorganen.

Terzijde wordt gesignaleerd dat een en dezelfde persoon voor schadevergoeding en versterking verschillende routes zou kunnen bewandelen. Ook zou het kunnen zijn dat twee of meer personen (eigenaren/buren) van twee-onder-één-kapwoningen of rijtjeswoningen verschillende routes bewandelen. Het zal om hoogst uitzonderlijke situaties gaan. Volstaan wordt daarom met erop te wijzen dat zich in dit verband complicaties rond de afstemming kunnen voordoen, niet alleen procedureel maar wellicht ook wat betreft te nemen versterkingsmaatregelen. De mogelijkheid van een ambtshalve versterkingsbesluit in de zin van art. 13k is onvoldoende om de publiekrechtelijke weg boven de privaatrechtelijke te laten prevaleren: de bepaling lijkt er niet voor bedoeld.

- 2) *BZK en EZK; onderlinge verhouding.* De Minister van BZK stelt risicoprofielen vast en zorgt voor actualisatie van risicoprofielen (art. 13e). Deze minister neemt het normbesluit (art. 13i). Deze minister heeft specifieke bevoegdheden in het kader van de voorbereiding van normbesluiten en de uitvoering van versterkingsbesluiten (art. 13m) en draagt algehele verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de versterkingsmaatregelen (art. 13o). Het valt op dat de Minister van EZK geheel buiten beeld blijft, waar hij gelet op art. 52g Mijnbouwwet voor de versterking op dit moment nog de centrale actor is. Dit roept de vraag op wat de plaats en rol van de Minister van EZK bij de versterkingsopgave zullen zijn – in aanmerking genomen dat deze minister in het kader van de vaststelling operationele strategie eveneens naar de veiligheid dient te kijken – en hoe deze zich verhouden tot die van de Minister van BZK. Blijft de Minister van EZK inderdaad geheel buiten beeld, ook waar het bijvoorbeeld gaat om het vaststellen en actualiseren van risicoprofielen?

- 3) *Gemeentebestuur*. Met de Versterkingswet komen veel nieuwe taken op de betrokken gemeenten af. Bovendien spelen gemeenten een belangrijke rol in het raamwerk van het NPG. Dit roept de vraag op naar de praktische uitvoerbaarheid van de extra taken. Het gegeven dat b&w en gemeenteraad nieuwe bevoegdheden krijgen, impliceert dat zij extra verantwoordelijkheden krijgen die zij ook moeten kunnen waarmaken, mede in hun relatie tot de NCG die als ondersteuner en uitvoeringsorganisatie voor de gemeente optreedt. Is hierover nadere informatie beschikbaar, bijvoorbeeld in de vorm van de uitkomsten van een bestuurlijke impactanalyse? Hoe moet in dit verband de (dubbele) aansturing van de NCG vanuit zowel de Minister van BZK als de gemeenten worden gezien?
- 4) *Adviescollege Veiligheid Groningen*. Deze instantie adviseert de Minister van BZK over algemene regels ter zake van de risicoprofielen en actualisatie daarvan en over de wijze waarop wordt beoordeeld of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet en de wijze waarop wordt bepaald welke versterkingsmaatregelen nodig zijn (art. 13c). Een nadere toelichting van de functie van deze instantie in relatie tot de Hazard and Risk Assessment (HRA), een model waarvan de overtuigingskracht de afgelopen tijd sterk is afgenomen, is op haar plaats.
- 5) *HRA*. Bij deze toelichting dient te worden betrokken dat de HRA enkel een methodiek is om risicoschattingen te maken ten behoeve van prioritering van onderzoek naar de noodzaak van versterking in individuele gevallen. De foutmarge blijkt inmiddels zo groot te zijn, dat betwijfeld moet worden of de HRA deze functie nog kan vervullen. In elk geval zal er voor elke concrete woning onderzocht moeten worden wat de veiligheidssituatie is. Het zorgvuldigheidsvereiste (art. 3:2 Awb) brengt mee dat niet met voorspellende berekeningen kan worden volstaan. Anders gezegd, individuele beoordelingen zijn vereist, waarbij de HRA geen doorslaggevende betekenis toekomt.
- 6) *'Integraal' besluit*. Gegeven de keuze voor b&w als bestuursorgaan dat het versterkingsbesluit neemt, is het 'integrale' besluit in de zin van art. 13l een verstandige oplossing. Opgemerkt wordt dat achter deze oplossing eigen afwegingen aan de hand van eigen beoordelingskaders schuilgaan, die de nodige tijd zullen vergen en bovendien bij derde-belanghebbenden eigen bezwaren kunnen oproepen. Dat is niet te ondervangen, zo leert ook de praktijk met betrekking tot Wabo-besluiten (waar ondanks één vergunning met verschillende aanvragen voor 'deelbesluiten' wordt gewerkt).
- 7) *Ambtshalve besluiten en inschrijving in registers*. De versterkingsbesluiten zijn in principe besluiten op aanvraag. Het niet-aanvragen wordt ontmoedigd, mede gelet op het in openbare registers kunnen inschrijven van besluiten dat niet wordt versterkt (art. 13k). Bedoeld zullen zijn inschrijvingen in het kadaster die zelf geen besluit vormen. Is deze veronderstelling juist? Of staat er een rechtsmiddel tegen open? Het gaat hier om een discretionaire bevoegdheid. Aan wat voor beleidsmatige afwegingen moet in dit verband worden gedacht?
- 8) *Dwang*. Ambtshalve besluiten kunnen ook inhouden dat tegen de wil van de eigenaar tot versterking wordt overgegaan; dit in het belang van bewoners, gebruikers of andere derde-belanghebbenden (art. 13k). Aan de orde is een ingrijpende bevoegdheid. De vraag rijst hoe deze bevoegdheid zich verhoudt tot bevoegdheden en eisen ingevolge de Woningwet. Zou men niet met reeds bestaande bevoegdheden toekunnen? Zie nog art. 3.5 Wet op de ruimtelijke ordening.
- 9) *Normbesluit en versterkingsbesluit*. Er worden twee (volgtijdige) besluiten genomen. Het ligt in de rede dat het versterkingsbesluit pas wordt genomen nadat het normbesluit onherroepelijk is. Wanneer tegen zowel het normbesluit als het versterkingsbesluit bezwaar wordt gemaakt en beroep wordt ingesteld, kan de procedure lang gaan duren.

Het normbesluit zou beschouwd kunnen worden als een besluit als bedoeld in art. 6:3 Awb (voorbereidingsbesluit), met dien verstande dat normbesluiten en versterkingsbesluiten door verschillende bestuursorganen (Minister van BZK resp. b&w) worden genomen. Zou het niet verstandig zijn een met art. 6:3 Awb vergelijkbare constructie aan te brengen, zodat alleen tegen het versterkingsbesluit rechtsmiddelen openstaan? Mogelijk nog beter is de oplossing dat het normbesluit wordt getransformeerd tot een normadvies ten behoeve van het versterkingsbesluit (dat kan dan een advies van de NCG zijn, niet per se – zelfs beter niet – van de minister van BZK). Hierbij is tevens de verhouding tussen de in het normbesluit geïndiceerde maatregelen en de definitieve maatregelen vermeld in het versterkingsbesluit van belang (komt “het soort maatregelen” van het normbesluit enige bindende betekenis toe ten opzichte van de volgens het versterkingsbesluit “te treffen maatregelen [...] dan wel daarmee vergelijkbare maatregelen”?)

In de huidige opzet van twee appellabele besluiten is van bijzonder belang dat duidelijkheid bestaat over de onderlinge verhouding tussen beide (keten)besluiten. Lopen belanghebbenden niet in een fuik wanneer zij niet opkomen tegen het normbesluit en vervolgens bij het versterkingsbesluit met beslissingen worden geconfronteerd die achteraf reeds met het normbesluit rechtskracht hebben gekregen en inmiddels onaantastbaar zijn? NB: de materiële rechtskracht van een normbesluit van de Minister van BZK is niet door een ander bestuursorgaan, b&w, te wijzigen. Wat betekent het dat een normbesluit een “referentie” voor het versterkingsbesluit vormt (mvt, par. 2.6.2)? Bij gebrek aan duidelijkheid op dit punt kan het zijn dat belanghebbenden bij twijfel zekerheidshalve tegen het normbesluit bezwaar maken. Wanneer het normbesluit door een normadvies wordt vervangen, is dit risico niet aan de orde: alle aspecten kunnen bij het versterkingsbesluit nog aan de orde komen.

Het versterkingsbesluit is een besluit op aanvraag (in verband met de zware eigenaarspositie van betrokkene). Het normbesluit is geen besluit op aanvraag, maar een ambtshalve besluit. Dit lijkt de mogelijkheid van een normbesluit op aanvraag echter niet uit te sluiten. Is opname op verzoek een mogelijkheid? Wat is rechtens wanneer iemand een normbesluit aanvraagt? Wat, als er geen ambtshalve normbesluit is en iemand vraagt een versterkingsbesluit aan? Het gaat hier om het element ‘de bewoners centraal’. In dat verband moet eraan worden gehecht dat bewoners door het kunnen indienen van aanvragen – zodat zij formele beslissingen en daarmee rechtszekerheid krijgen – zelf het stuur in handen kunnen nemen en houden.

- 10) *Rechtsbescherming*. De herstelmogelijkheid van art. 6:6 Awb wordt uitgesloten, zodat geen pro forma bezwaar en pro forma beroep mogelijk zijn (art. 19a); na afloop van de beroepstermijn kunnen geen nadere gronden meer worden ingediend (idem). Gezien eventuele belangen van derden en het in samenhang uitvoeren van meerdere versterkingsbesluiten is de ‘urgentie en haast’ die hieruit spreekt niet onbegrijpelijk. In het licht van de vele jaren achtereen wachten op versterking wekken deze ‘urgentie en haast’ echter bevreemding. Bovendien is het de vraag waar bij de nadere gronden van beroep aan moet worden gedacht. Wat betreft het alsnog indienen van de gronden van bezwaar of beroep is de vertraging hooguit een paar weken. Daar komt bij dat er goede redenen kunnen zijn om eerst te volstaan met een pro forma bezwaar- of beroepschrift. Gedoeld wordt bijvoorbeeld op situaties waarin de belanghebbende nog tijd nodig heeft om met een deskundige te overleggen over de al dan niet te treffen versterkingsmaatregelen. Voorts wordt gedoeld op het gegeven dat een versterkingsbesluit meerdere besluiten kan omvatten (art. 13l). Men kan zich kortom afvragen of er op het punt van de rechtsbescherming voor het afwijken van de hoofdregels van de Algemene wet bestuursrecht wel voldoende rechtvaardiging bestaat. Wie ‘de bewoners centraal’ wil stellen, komt tot een ontkennend antwoord. Het dient de voortvarendheid aanzienlijk meer wanneer het bestuur aan termijnen wordt gebonden.

- 11) *Nieuwbouwregeling*. De Versterkingswet heeft betrekking op de versterking van bestaande gebouwen. Voor nieuwbouw wordt gewerkt met een regeling van de NAM. Deze regeling wordt vervangen. Dat zou kunnen gebeuren door de invoering van een subsidieregeling (de NAM ook hier eruit). Wordt inderdaad gekozen voor een subsidieregeling? Zo ja, is de Versterkingswet dan niet de aangewezen plaats om aan deze regeling de vereiste wettelijke grondslag te geven (art. 4:23 Awb)?
- 12) *Versterking en NPG*. Zoals onder 1) al werd opgemerkt, lijkt het erop dat niet wordt gekozen voor het NPG als ‘versterking-plus’. Het is de vraag of deze keuze een verstandige is. De opeenvolgende schadeafhandelingsregelingen en wisselende informatieverstrekking en uiteenlopende beslissingen over de versterking leidden en leiden tot een ongelijke behandeling; weliswaar niet zonder meer in juridische zin, maar wel in de perceptie van bewoners, met alle inbreuken op de sociale cohesie van dien. Door de NPG-gelden meer rechtstreeks dan in de huidige voornemens aan de bewoners zelf ten goede te laten komen, kunnen de scherpe kanten van de gevoelde ongelijkheid voor een deel worden weggenomen. Bovendien zal ook een ‘versterking-plus’ gepaard gaan met verduurzaming van woningen, met meer werkgelegenheid voor de regio en met innovatie en het verwerven kennis ten behoeve van de energietransitie in het algemeen.

In dit verband wordt herhaald dat aan de keuze voor het NPG als ‘versterking-plus’ een argument kan worden ontleend ten gunste van b&w (en gemeenteraad) in plaats van het IMG als bevoegd gezag voor het nemen van versterkingsbeslissingen. Waar het NPG niet als ‘versterking-plus’ wordt aangemerkt, ligt het meer in de rede dat het IMG belast wordt met het nemen van zowel schade- als versterkingsbesluiten. Beide berusten op juridische verplichtingen en zijn, in samenhang daarmee, beleidsarm. Heel praktisch komt daar bij dat voor beide opname en beoordeling van panden nodig zijn, en herstel en versterking een en dezelfde bouwklus kunnen vormen. Met de nu voorgestane constellatie wordt een betrekkelijk strikte driedeling in de governance tussen schadevergoeding, versterking en NPG aangehouden. Zou niet beter gekozen kunnen worden voor hooguit een tweedeling? Dus A) IMG: schadeafhandeling en versterking; gemeentebestuur: NPG anders dan als ‘versterking-plus’. Of B) IMG: schadeafhandeling; gemeentebestuur: versterking en NPG als ‘versterking-plus’.

Aangenomen kan worden dat het NPG de vorm van een rijksbijdrage krijgt, vergelijkbaar met de specifieke uitkering voor batch 1.588 waarover de Versterkingswet gaat (art. 15a). Dit zal betekenen dat de minister die over de versterking gaat ook degene is die de rijksbijdrage verstrekt. Het is daarom aangewezen om in de context van de Versterkingswet nader uit te spreken hoe de onderlinge relatie tussen de Versterkingswet en het NPG moet worden gezien.

Omdat het de minister is die de rijksbijdrage vaststelt en verstrekt, is het tevens de minister die vooraf gaat over de voorwaarden voor de besteding van de rijksbijdrage en achteraf verantwoording moet afleggen voor de feitelijke besteding. Laat de minister zich in dit kader adviseren door onder andere de besturen van de betrokken provincie en gemeenten (‘de regio’)? Gaat de rijksbijdrage rechtstreeks naar de betrokken gemeenten, waarbij de beleidsbepaling wordt overgelaten aan de gemeenteraden? Wordt de ministeriële bevoegdheid gedelegeerd of gemandateerd aan een of meer nieuwe (bestuurs)organen, waarbij in geval van delegatie de TwG de wettelijke basis voor delegatie biedt (art. 10:15 Awb)? Wanneer de rijksbijdrage door de minister rechtstreeks aan de gemeenten wordt verstrekt, zijn er formeel alleen bevoegdheden van de minister en van de gemeentebesturen in het geding. Dan is er in de rechtsbetrekking tussen minister en gemeentebesturen geen plaats voor een complexe vorm van

governance met enkel een convenant als basis (want zoiets zou juridisch een zeepbel zijn).

Duidelijk moge zijn dat een zwakke structuur van de governance van het NPG in de hand kan werken dat het NPG – formeel onder de verantwoordelijkheid van de minister, niet van ‘de regio’ – verwordt tot een ‘grabbelton’ of een ‘tweede Waddenfonds’, zoals het risico inmiddels wordt verwoord. Het NPG als ‘versterking-plus’ raakt dan verder uit beeld. Ten tijde van het doorhakken van de knopen bij de Versterkingswet moet al zicht bestaan op de nadere invulling en governance van het NPG.

met vriendelijke groet,

Herman Bröring