

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Economische Zaken
en Klimaat
De heer ir. E.D. Wiebes
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Onze referentie MvH/RvZ/MR/bs/ATR0750/2019-U150

Uw referentie

Datum 5 december 2019
Betreft Wetsvoorstel versterking Groningen

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Geachte heer Wiebes,

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft op 6 november 2019 het voorstel 'Wijziging van de tijdelijke Wet Groningen in verband met de versterking van gebouwen in de provincie Groningen (Wet versterking Groningen)' voor advies ontvangen. Het voorstel is voor internetconsultatie aangeboden van 6 november tot 20 november 2019.

Door de gaswinning uit het Groningenveld ontstaan aardbevingen met ingrijpende gevolgen voor de bewoners van Groningen. In maart 2018 heeft het kabinet daarom besloten om de gaswinning in het Groningenveld zo snel als mogelijk volledig te beëindigen. Uit onvrede van de Groningers met de schadeafhandeling door de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) is in 2018 de schadeafhandeling overgenomen als overheidstaak. Het onderhavige wetsvoorstel regelt in aanvulling daarop nu ook de publieke aanpak en sturing van de *versterkingsopgave* van gebouwen in de Groningse gemeenten Appingedam, Delfzijl, Groningen, Het Hogeland, Loppersum, Midden-Groningen en Oldambt. Eerder is hiervoor al een beleidsregel opgesteld: "het Besluit versterking gebouwen Groningen". Het wetsvoorstel is volgens de toelichting een volgende stap in het publiek maken van de versterkingsoperatie. Het vervangt artikel 52g, derde lid, van de Mijnbouwwet en het Besluit versterking gebouwen Groningen.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

De kern van het wetsvoorstel is dat de publieke aanpak en sturing van de versterkingsopgave wettelijk wordt geregeld en versterkt. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is voortaan verantwoordelijk voor de versterkingsoperatie en de

betrokken gemeenten krijgen een formele en essentiële rol in de versterkingsopgave. De Nationaal Coördinator Groningen (NCG) wordt omgevormd tot uitvoeringsorganisatie, onder verantwoordelijkheid van het ministerie van BZK. De eigenaar moet een belangrijke stem krijgen in het bepalen van de versterking van zijn gebouw. In het normbesluit wordt vastgelegd of een woning versterkt moet worden, en zo ja welke maatregelen hiervoor nodig zijn. De eigenaar van het gebouw moet vervolgens het initiatief nemen voor de aanvraag van een versterkingsbesluit bij de gemeente. De instelling van het Adviescollege Veilig Groningen moet borgen dat onafhankelijk en op basis van expertise kan worden vastgesteld wat voor de veiligheid nodig is aan maatregelen. De beoordelingsmethoden worden uiteindelijk vastgelegd in algemeen verbindende voorschriften, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Het wetsvoorstel bevat verder ook een heffingsgrondslag om alle kosten van de versterking in rekening te brengen bij de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM). Deze komt overeen met de huidige contractuele verplichting van de NAM om de kosten voor versterking te vergoeden. Op basis van een evaluatie moet blijken of het voorstel gaat bijdragen aan de gewenste en beoogde versnelling van de versterkingsopgave.¹

Het college constateert dat de toelichting aandacht schenkt aan de onderbouwing van nut en noodzaak van het wetsvoorstel. Evaluaties zullen inzicht moeten geven in de voortgang van de versterkingsoperatie. Het college heeft op dit punt geen aanvullende opmerkingen.

2. Minder belastende alternatieven

De eigenaar van een gebouw (en de bewoners ervan) heeft te maken met verschillende instanties. Het Instituut Mijnbouwschade Groningen wordt verantwoordelijk voor de afhandeling van schade. Dit gebeurt momenteel door de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG). Voor alle handelingen met betrekking tot de (eventuele) versterking van het gebouw krijgt de eigenaar te maken met de gemeente en de uitvoeringsorganisatie (NCG). Volgens het wetsvoorstel stelt de gemeenteraad het plan van aanpak vast, waarin onder andere de meerjarige planning is opgenomen voor de versterkingsoperatie in de eigen gemeente. De uitvoeringsorganisatie (NCG) is verantwoordelijk voor de uitvoering van versterkingsmaatregelen aan een gebouw.

De gemeenten en de uitvoeringsorganisatie (NCG) zijn dus beide nauw betrokken bij de versterkingsopgave vanaf de vaststelling van het risicoprofiel voor een gebouw tot en met de uitvoering van de versterkingsmaatregelen. De uitvoeringsorganisatie (NCG) stelt namens de minister de risicoprofielen vaststelt, doet onderzoek naar de veiligheidssituatie van een gebouw en besluit vervolgens of het gebouw voldoet aan de wettelijke veiligheidsnorm (normbesluit). Als blijkt dat het gebouw niet aan de veiligheidsnorm voldoet, kan de eigenaar, eventueel met hulp van de uitvoeringsorganisatie (NCG), een aanvraag bij de gemeente indienen voor een versterkingsbesluit. In het wetsvoorstel is omschreven dat een versterkingsbesluit een overzicht bevat van de te treffen maatregelen als bedoeld in het normbesluit dan wel daarmee vergelijkbare maatregelen om een gebouw aan de veiligheidsnorm te laten voldoen. Om aan te kunnen sluiten bij de wensen van de eigenaar biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om in het versterkingsbesluit te kiezen voor een afwijkende (maar vergelijkbare) invulling van de versterking. Het gemeentelijke versterkingsbesluit is de basis voor de uitvoering van de versterking van het gebouw onder verantwoordelijkheid van de uitvoeringsorganisatie

¹https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2019Z19807&did=2019D41324

(NCG). Zowel het normbesluit als het versterkingsbesluit staan open voor bezwaar en beroep.

De toelichting bij het voorstel onderkent dat de samenhang tussen schade en versterken complex is geregeld. De huidige TCMG en de NCG hebben al afspraken gemaakt om één integrale oplossing te bieden aan een eigenaar als dit gewenst is. De TCMG en de uitvoeringsorganisatie (NCG) vormen daartoe een team van deskundige medewerkers op het gebied van versterking en schadeafhandeling met als doel om de samenwerking tussen beide partijen verder te stroomlijnen. Uit de toelichting blijkt niet of is overwogen om één uitvoeringsorganisatie op te richten, met daarin bijvoorbeeld de NCG, het TCMG/Instituut Mijnbouwschade Groningen en vertegenwoordigers van de betrokken gemeenten. Deze organisatie zou eigenaren (en bewoners) van gebouwen kunnen begeleiden bij zowel de schade-afhandelingen als de versterkings-opgave (één loket).

De eigenaren van een gebouw krijgen te maken met diverse 'loketten' en hun medewerkers. De oprichting van één uitvoeringsorganisatie, waarin nadrukkelijk ook gemeenten zijn vertegenwoordigd, biedt bij uitstek de mogelijkheid (administratieve) processen te vereenvoudigen en te versnellen, bijvoorbeeld door het normbesluit en het versterkingsbesluit te combineren. De vertegenwoordiging van de betrokken gemeenten in de uitvoeringsorganisatie kan er ook voor zorgen dat de aanpak voor eigenaren en bewoners eenduidig is en rechtsongelijkheid wordt voorkomen.

2.1 Het college adviseert vanuit de één-loket gedachte om één uitvoeringsorganisatie of een front office in te richten dat voldoende bevoegdheden heeft om gebouweigenaren effectief te begeleiden bij schade-afhandelingen en de versterkingsopgave.

3. Werkbaarheid

Sommige onderdelen van het wetsvoorstel zijn nog onvoldoende uitgewerkt en kunnen daardoor tot onduidelijkheden leiden bij de uitvoering. Zo heeft het wetsvoorstel het over "gebouwen". Infrastructuur, zoals bruggen en dijken, vallen daardoor niet onder het voorstel. Hiervoor wordt in overleg met de infrastructuurbeheerders een afwijkende publieke aanpak uitgewerkt. Verder vallen industriële processen waar met gevaarlijke stoffen wordt gewerkt, evenmin onder de reikwijdte van het voorstel. Volgens de toelichting wordt in overleg met de regionale overheden, toezichthouders en bedrijven "een afwijkende publieke aanpak voor industrie uitgewerkt die past bij dit risico en de verantwoordelijkheid die een bedrijf heeft voor de veiligheid op het eigen terrein." Uit de toelichting wordt niet duidelijk om welke (typen) bedrijven het gaat.

3.1 Het college adviseert in de toelichting bij het wetsvoorstel te verduidelijken welke (typen) bedrijven worden verstaan onder bedrijven die werken met gevaarlijke stoffen.

Het wetsvoorstel heeft naar verwachting gevolgen voor het bedrijfsleven. Uit de toelichting blijkt echter niet of er een Bedrijfseffectentoets of MKB-toets is uitgevoerd om deze gevolgen van de versterkingsopgave in beeld te brengen. Een MKB-toets is aangewezen als de gevolgen voor (individuele) bedrijven naar verwachting substantieel zijn.

3.2 Het college adviseert in de toelichting aan te geven of er een MKB-toets is uitgevoerd om de effecten van de wetwijziging nader in beeld te brengen.

Een normbesluit bevat de maatregelen die nodig zijn om een gebouw aan de veiligheidsnormen te laten voldoen. Als het om monumentale of karakteristieke gebouwen gaat, kan het volgens de toelichting voor het behoud wenselijk zijn om niet alle maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn om het gebouw aan de veiligheidsnorm te laten voldoen. Uit de toelichting blijkt verder niet welke ruimte er is om af te wijken van het normbesluit en hoe die ruimte wordt bepaald. Om onduidelijkheden voor de uitvoeringspraktijk te vermijden, wordt geadviseerd dit aspect nader toe te lichten.

3.3 Het college adviseert in de toelichting te verduidelijken welke ruimte er is om af te wijken van het normbesluit bij de versterking van monumentale en karakteristieke gebouwen en hoe die ruimte wordt bepaald.

Het wetsvoorstel onderkent dat versterken een complex proces is dat om "kennis en kunde" vraagt, bijvoorbeeld voor het aanvragen van een versterkingsbesluit. Het is positief dat de uitvoeringsorganisatie beschikbaar is als centraal aanspreekpunt voor de eigenaar. Het is echter niet duidelijk of ondanks de hulp van de uitvoeringsorganisatie het voor burgers 'doenlijk' is om de van hen gevraagde acties te ondernemen. Hiertoe zou een 'doenvermogenstoets' kunnen worden uitgevoerd.²

3.4 Het college adviseert om aan de hand van de 'doenvermogenstoets' inzichtelijk te maken of het voor burgers 'doenlijk' is om de gevraagde acties te ondernemen ter versterking en verduurzaming van hun woning.

4. Gevolgen regeldruk

De toelichting bij het wetsvoorstel bevat geen regeldrukparagraaf. Gelet op de complexiteit ervan is het van belang dat het hele (administratieve) proces waarmee eigenaren van gebouwen te maken krijgen, in beeld wordt gebracht. Dit geldt voor het proces vanaf de vaststelling van het risicoprofiel, de (eventuele) opname en beoordeling van een gebouw, de ontvangst van het normbesluit, de aanvraag van het versterkingsbesluit en de uitvoering van de versterking zelf. De gevolgen blijven bovendien niet beperkt tot de eigenaren van gebouwen. Ook niet-eigenaren (bewoners, huurders, et cetera) ondervinden gevolgen van de versterkingsoperatie.

4.1 Het college adviseert de gevolgen voor de regeldruk kwalitatief en kwantitatief volledig in beeld te brengen in de toelichting bij het wetsvoorstel volgens de methodiek die het Rijk hiervoor hanteert.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

Niet indienen tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden

² <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/04/24/doenvermogenstoets>;
<https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/verplichte-kwaliteitseisen/doenvermogen>

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris