

University of Groningen

Het wetsvoorstel Versterkingswet Groningen

Bröring, H.E.

Published in:
 Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
 Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
 2021

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):
 Bröring, H. E. (2021). Het wetsvoorstel Versterkingswet Groningen. *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 2021(1/2), 3-16. [NTB 2021/2].

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Het wetsvoorstel Versterkingswet Groningen

NTB 2021/2

1. Inleiding; wat niet en wel aan de orde komt

Al jaren is sprake van schade door gaswinning uit het Groningenveld. Na de relatief zware beving te Huizinge van 16 augustus 2012 zijn maatregelen genomen tot beëindiging van deze gaswinning en tot grootschalige schadeafhandeling. De schadeafhandeling is tegenwoordig geregeld in de op 1 juli 2020 in werking getreden Tijdelijke wet Groningen (TwG).² Met het wetsvoorstel Wijziging van de Tijdelijke wet Groningen in verband met de versterking van gebouwen in de provincie Groningen (hierna: Versterkingswet, of: wetsvoorstel) wordt beoogd aan de TwG een hoofdstuk (5) over de versterking toe te voegen. Deze bijdrage spitst zich toe op de komende regeling in de TwG voor de versterking. Voor zover er raakvlakken zijn met de schadeafhandeling – en die zijn er! – komt ook dit onderwerp ter sprake.³ De toespitsing op de versterkingsregeling betekent dat in deze bijdrage het voorgestelde hoofdstuk 5 van de TwG – de artikelen 13a-13l, onder het kopje ‘Versterking’ – centraal staat.

Het wetsvoorstel gaat ook over andere aspecten dan de versterking. Opvallend is het voorstel tot wijziging van artikel 16 TwG, over de prejudiciële procedure. Het huidige eerste lid van deze bepaling maakt het voor de rechtbank mogelijk om prejudiciële vragen voor te leggen aan de Afdeling bestuursrechtspraak. Volgens de nieuwe bepaling dienen zulke vragen te worden voorgelegd aan “de Hoge Raad, wanneer het een rechtsvraag die de toepassing van bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek betreft dan wel de Afdeling bestuursrechtspraak wanneer het overige rechtsvragen betreft”. Dit onderdeel van het wetsvoorstel blijft verder buiten beschouwing.⁴ Opvallend is voorts een bepaling

(art. 15b) in het voorgestelde hoofdstuk 5 TwG die helemaal niet over de versterking lijkt te gaan, maar de wettelijke grondslag vormt voor uitkeringen ten behoeve van het toekomstperspectief van de aardbevingsregio (“de toekomstbestendigheid of de leefbaarheid van de provincie Groningen”). Het gaat om de wettelijke grondslag voor met name het Nationaal Programma Groningen (NPG), waarvoor op basis van artikel 17, tweede lid, Financiële-verhoudingswet j^o artikel 4:23, onderdeel a, Awb een startkapitaal van € 1,15 miljard is verstrekt. Ook artikel 15b blijft, naast nog een aantal onderwerpen,⁵ verder buiten beschouwing.⁶

Het verdere betoog kent twee delen. In het eerste deel (par. 2) wordt in grote lijnen de ontwikkeling weergegeven die de versterkingsproblematiek heeft doorgemaakt en wat daarbij de knelpunten zijn. Ook wordt ingegaan op de juridische grondslagen voor de versterking. Inzicht in deze onderwerpen draagt bij aan een beter begrip van de Versterkingswet. In het tweede deel (par. 3) volgt een bespreking van deze wet zelf, met name van het voorgestelde hoofdstuk 5 van de TwG. Onder meer wordt ingegaan op het begrip veiligheid, de bestuurlijke organisatie, de procedure en de scheiding tussen versterking en schadeafhandeling. De bijdrage eindigt met enkele slotopmerkingen in paragraaf 4.

2. Ontwikkeling, knelpunten en grondslagen

2.1 ‘Van privaat naar publiek’, van beleid naar wet

De ontwikkeling in de aanpak van de versterkingsproblematiek komt sterk overeen met die inzake de schadevergoedingsproblematiek. Aanvankelijk draait het om civiel recht. Later doet de overheid een stap naar voren, waarbij zij eerst beleidsregels en vervolgens wetgeving vaststelt. Voor de schadevergoeding vindt de omslag ‘van privaat naar publiek’ plaats met het (op 31 januari 2018 vastgestelde, op 19 maart 2018 in werking getreden) Besluit mijnbouwschade Groningen (beleidsregels), op basis waarvan de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen (TCMG) aan de slag is gegaan. Met de op 1 juli 2020 in werking getreden TwG zijn de beleidsregels vervangen door wetgeving, en de TCMG – die in mandaat namens de minister van

1 Herman Bröring is hoogleraar bestuursrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen.

2 Daarover mijn bijdrage ‘Het concept-wetsvoorstel Wet Instituut Mijnbouwschade Groningen’, NTB 2018, p. 353-362.

3 Het onderwerp schadevergoeding is ook voor het overige nog steeds interessant. De afhandeling van fysieke schade is nog steeds niet in een rustig vaarwater terechtgekomen (vorig jaar ging het om ongeveer 1000 schade meldingen per week). De als eerste verschenen uitspraak is Rb. Noord-Nederland, 18 mei 2020, AB 2020/287, m.nt. Bröring, JB 2020/143, m.nt. Bronsema (weerlegging bewijsvermoeden). Zie voorts van dezelfde rechtbank de uitspraken van 2 juni 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:4630, 25 september 2020, JB 2020/197, m.nt. Bronsema, 18 december 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:4532, en 18 december 2020 ECLI:NL:RBNNE:2020:4535. Ook blijven er van dezelfde rechtbank civielrechtelijke vonnissen over de mijnbouwschade verschijnen. Zie bijvoorbeeld Rb. Noord-Nederland (k.g.), 24 september 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:3286 (o.a. geen spoedeisend belang), Rb. Noord-Nederland 21 oktober 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:3553 (o.a. weerlegging bewijsvermoeden), en Hof Arnhem-Leeuwarden 16 juli 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:5849 (reikwijdte art. 6:184 BW). Zie voorts <https://www.schadedoormijnbouw.nl/waardedalingsregeling>, en <https://www.schadedoormijnbouw.nl/smartengeldregeling>, die beide in grote aantallen beschikkingen zullen resulteren. Geek genoeg ontbreken hier inhoudelijke beleidsregels over de afwijzingsgronden.

4 Over dit aspect H.E. Bröring, ‘De Tijdelijke wet Groningen en de duale mogelijkheid van prejudiciële vragen’, O&A 2020/63, p. 158-163.

5 Enkele van die andere onderwerpen die (vrijwel) geheel onbesproken blijven, betreffen het overgangsrecht, de adviesrol van het Adviescollege Veiligheid Groningen (ACVG) en de inspecteur-generaal der mijnen (het SodM), AVG-aspecten bij gegevensuitwisseling in de relatie tussen schadevergoeding en versterking, de uitvoeringskosten, het verhaal van de versterkingskosten op de exploitant (zie onderdeel G van het wetsvoorstel, waarin in verband met de versterkingsoperatie een aanpassing van artikel 15 TwG wordt voorgesteld), de meerkosten voor nieuwbouw om aan de veiligheidsnorm te voldoen, en de wijziging van het Besluit Tijdelijke wet Groningen (een AMVB), zoals deze tot en met 10 januari 2021 ter consultatie voorlag; zie <https://www.internetconsultatie.nl/bsluitversterkinggebouwen groningen>. Verder is afgezien van een stelselmatige vergelijking van het wetsvoorstel met de huidige beleidsregels. Zie ook de slotparagraaf (4).

6 Strikt genomen, staat de NPG los van de versterkingsopgave. Maar er zijn zoals dat heet ‘koppelkansen’. Zie *Kamerstukken II 2020/21*, 35 603, nr. 3, p. 31-32.

Economische Zaken en Klimaat (EZK) besliste – door het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG, een zelfstandig bestuursorgaan).

Voor de versterking vindt de omslag plaats met het op 5 juni 2019 in werking getreden Besluit versterking gebouwen Groningen (eveneens beleidsregels),⁷ waarmee de Tijdelijke commissie versterking Groningen (TCVG) is geïntroduceerd. Dit Besluit is van toepassing tot aan de inwerking-treding van de Versterkingswet. Een overeenkomst tussen de onderwerpen versterking en schadevergoeding is verder dat de publiekrechtelijke weg de civielrechtelijke weg niet uitsluit. Waar de publiekrechtelijk weg enkel tot uitdrukking komt in beleidsregels is dat evident. Maar het geldt ook waar de TwG van toepassing is.⁸

Inmiddels zijn er ongeveer 25 versterkingsregelingen tot stand gebracht, onder uiteenlopende benamingen als batches, programma's, pilots en experimenten.⁹ Merkwaardig is dat, voor zover kon worden nagegaan, de overheid zelf geen overzicht van de verschillende regimes heeft. Ook was (en is) voor meerdere regimes moeilijk te achterhalen wat er (tot dusverre) van terechtgekomen is. Het vermoeden is gerechtvaardigd dat veel regimes overwegend nog een 'papieren' karakter hebben. Verreweg de meeste versterkingsregimes zijn privaatrechtelijk van aard.¹⁰ Meer in het bijzonder gaat het om afspraken in de vorm van (vaststellers)-overeenkomsten met NAM.¹¹

2.2 Gebrek aan rechtsgelijkheid en rechtszekerheid; onmacht

De opeenvolging van verschillende regimes voor de schadeafhandeling – denk aan schadeafhandeling door respectievelijk NAM, door het Centrum voor Veilig Wonen (CVW), met een toenemende bemoeienis door de Nationaal Coördinator

Groningen (NCG), door de TCMG en door het IMG, in combinatie met allerlei speciale arrangementen zoals bijvoorbeeld een stuwmeerregeling – heeft geleid tot een ongelijke behandeling van gedupeerde burgers. Ook in het kader van de versterkingsproblematiek is sprake van een ongelijke behandeling; veel meer nog dan bij de schadeafhandeling. Het zeer grote aantal verschillende versterkingsregimes, met soms fundamenteel verschillende uitgangspunten, wijst daarop.¹² Bovendien blijken sommige van deze regimes geen bestendig karakter te hebben omdat zijzelf tussendoor aan wijzigingen onderhevig zijn (geweest). Ook het overwegend 'papieren' karakter van bepaalde regimes duidt op een ongelijke behandeling.

De consistentie zit in het gebrek aan consistentie: steeds opnieuw wordt een experiment begonnen. Niet alleen uit een oogpunt rechtsgelijkheid is dit ongelukkig, maar ook in het licht van rechtszekerheid: mensen missen een duidelijk zicht op wanneer hun problemen hoe worden aangepakt. Een en ander zou verzacht kunnen worden door een daadkrachtige aanpak van de fysieke versterkingswerkzaamheden. Maar het belofde "jaar van de uitvoering" ligt al lang achter ons.

Het gebrek aan voortgang in en de continue veranderingen in de aanpak van de versterkingsoperatie betekenen een aantasting van de gezondheid, het gevoel van veiligheid en het toekomstperspectief van bewoners, zo blijkt herhaaldelijk uit onderzoek.¹³ De complexiteit en vooral het continu aan verandering onderhevig zijn van de regels voor de versterking brengen voorts mee dat bij de versterking ingeschakelde uitvoerders – professionals werkzaam bij gemeenten, de NCG, zorginstanties, woningcorporaties en bouwbedrijven – met gevoelens van onmacht kampen:¹⁴ "Extra complicerend én vertragend zijn [...] de vele veranderingen in de inrichting van het versterkingsproces, als gevolg van veranderende kaders en beleid. Hierdoor neemt onrecht en ongelijkheid bij bewoners toe. Professionals geven aan dat de telkens nieuwe kaders onuitlegbaar worden." Er zijn problemen op het vlak van communicatie en afstemming. Het "ontbreekt aan overzicht over of afstemming in het totale proces van de versterking."¹⁵

Voortdurend wisselende versterkingsregimes; ongelijke behandeling, onzekerheid, gebrek aan effectiviteit, uitzichtloosheid. Dergelijke problemen zijn ook in het kader van

7 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.

8 Vgl. par. 3.4.

9 Zie het Groninger Gasberaad, *Boudel op Rieg. Stand van zaken gasdossier Groningen*, augustus 2020, https://gasberaad.nl/boudel_op_rieg/barometer-boudel-op-rieg/. Het gaat, zie het overzicht op p. 46 van dit rapport, onder meer om de afspraken en regelingen H3V, Batch transitie, Batch 1467, Batch 1588, Batch 1581, Batch 3260, Batch 2018, P50 en P90, Grijs/verrijkt, HRA 2019, Regulier versterken, Heft in Eigen Hand/Eigen Initiatief, Typologiebenadering, Pilot Koploper, Calvi, Experiment Krewerd, Overschild "Status Aparte", Pilot Agrarische bedrijven, Pilot Nije Heerd, Loket 'Opname op verzoek', Gecombineerde aanpak Schade/Versterken, Bouwen in eigen beheer, Zorgprogramma (het convenant '(Bevings-)bestendige zorg in Groningen, Toekomstperspectief en versterken'), Scholenprogramma (het convenant 'Aardbevings- en toekomstbestendige scholenbouw'), Agro – programma Groninger Schuren & Stallen, Agroloket, MKB, en Monumenten/erfgoed. Het rapport geeft een uiteenzetting van de inhoud en stand van zaken van deze en andere afspraken en regelingen.

10 Een opvallende uitzondering betreft Batch 1588: daar gaat het om een subsidieregeling, met dien verstande dat ook NAM financieel heeft bijgedragen (€ 232 miljoen). Zijn uitzonderingspositie heeft te maken met het gegeven dat Batch 1588 in de overgang viel van de gebiedsgerichte naar de objectgerichte aanpak. Het totaal aan deze batch te besteden middelen was gemaximeerd op € 420 miljoen (subsidieplafond). Zie verder *Kamerstukken II 2020/21*, 35 603, nr. 3, p. 53.

11 In de jaren 2013-2019 bemoeide het CVW – de verlengde arm van NAM – zich met de versterking. Op 31 december 2019 hield het CVW op te bestaan en ging zijn versterkingstaak over naar de NCG.

12 Denk bij de fundamentele verschillende uitgangspunten bijvoorbeeld aan de keuze voor gebiedsgerichte resp. objectgerichte aanpak.

13 Zie onder meer het onderzoek van Gronings Perspectief, dat sinds 2016 de gezondheid, veiligheidsbeleving en het toekomstperspectief van Groningers onderzoekt. In een van de rapportages wordt op onderdelen een lichte verbetering waargenomen. Zo lijkt het vertrouwen in de schadeafhandeling te zijn toegenomen. Zie Katherine Stroebe, Tom Postmes e.a., *De sociale impact van gaswinning in Groningen. Stand van zaken, meting maart 2020*, 30 juni 2020, <https://www.groningsperspectief.nl/meting-maart-2020/>.

14 Katherine Stroebe, Marjolein Boendermaker, Marielle Bovenhoff & Tom Postmes, *Professionals over de versterkingsoperatie. Verloop en impact op bewoners en gemeenschappen*, december 2020, <https://www.groningsperspectief.nl/professionals-over-de-versterkingsoperatie/>.

15 A.w., p. 4.

de schadeafhandeling aan te treffen, maar lang niet in de mate waarin ze bij de versterking voorkomen. Hoe komt dat? Een eerste verklaring is dat de aard en omvang van de versterkingsopgave niet eenduidig was (is): de aantallen te versterken gebouwen fluctueerden enorm,¹⁶ evenals de inzichten in te nemen versterkingsmaatregelen.¹⁷ Anders gezegd, het beleidsobject zelf was (is) continu in beweging. Een bijzondere rol hierbij speelt de aanstaande beëindiging van de gaswinning. Daarmee nemen de risico's af, en dus ook de noodzaak van versterking, althans van een versterking op grote schaal. Afschaling van de versterkingsopgave betekent echter dat teruggekomen wordt van eerder gewekte verwachtingen. Voorts dat mensen die later in een versterkingsregime belandden, of helemaal niet meer in zo'n regeling vallen, anders worden behandeld dan degenen die vroegtijdig aan een versterkingsregeling konden deelnemen. Een jurist kan uitleggen dat dit nog geen schending van beginselen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid inhoudt. Maar dat is niet het hele verhaal.¹⁸

Genoemde verklaring heeft te maken met (verandering van) het probleem zelf. Als tweede verklaring is van belang dat de versterking van gebouwen tot dusverre grotendeels privaatrechtelijk is aangepakt. Op basis van het privaatrecht en meer specifiek de contracteervrijheid zijn verschillen in afspraken eerder mogelijk en aanvaardbaar dan in de publiekrechtelijke context, waar eisen van consistentie en gelijke behandeling gelden. In het licht van die contracteervrijheid verbaast het overigens niet dat sterke maatschappelijke partijen zoals woningcorporaties, ziekenhuizen en overheden gemakkelijker zaken met NAM konden doen dan individuele burgers.¹⁹ Dit met de aantekening dat de overheid mee aan tafel zat en in zoverre mede verantwoordelijk is voor ongelijke behandeling.

Er zijn meer verklaringen voor het falen te noemen. Denk aan het ontbreken van een adequate, stabiele organisatie voor de ondersteuning van de versterkingsoperatie (mede als gevolg van organisatorische wijzigingen en een groot personeelsverloop).²⁰ Voorts kan worden gedacht aan een gebrek aan bouwcapaciteit (in het algemeen heb je meer aan bouwvakkers dan aan beleidsmakers en juristen). Dit laatste wordt pas een knelpunt wanneer men het gehele

proces van het maken van een eerste afspraak tot en met het nemen van een besluit heeft weten te doorlopen. Tot op heden is dat velen niet gelukt.

Voor het falen is ook een meer juridische factor van betekenis: de onduidelijkheid over de juridische grondslag voor versterking.

2.3 De privaatrechtelijke grondslag voor versterking

Vergeleken met de versterking is schadevergoeding een eenvoudig leerstuk. Weliswaar kunnen er bij schadevergoeding vragen rijzen over de omvang van de schade en het oorzakelijk verband. Omdat deze vragen achteraf aan de orde zijn, dus nadat de schade is opgetreden, pleegt men echter genoeg handvatten te hebben voor een afdoende beantwoording van deze vragen.²¹ In geval van versterking ligt de nadruk op metingen en berekeningen met het oog op risico's die zich in de toekomst zouden kunnen realiseren. Dan verplaatst de discussie zich al snel naar abstracte modellen.²²

Het BW kent diverse voorschriften over schadevergoeding. Denk onder meer aan de artikelen 6:177 (risicoaansprakelijkheid exploitant mijnbouwwerk), 6:162 (schuldaansprakelijkheid) en 6:177a (wettelijk bewijsvermoeden in relatie tot genoemde risicoaansprakelijkheid). Voor wat betreft de versterking zijn met name artikel 6:96 en artikel 6:184 BW relevant. Het eerste lid van laatstgenoemde bepaling luidt: "Onder de schade waarvoor op grond van de artikelen 173 tot en met 181 aansprakelijkheid bestaat, vallen ook: a. de kosten van iedere redelijke maatregel ter voorkoming of beperking van schade door wie dan ook genomen, nadat een ernstige en onmiddellijke dreiging is ontstaan dat schade zal worden veroorzaakt die krachtens die artikelen voor vergoeding in aanmerking komt; b. schade en verlies, veroorzaakt door zulke maatregelen." Het gaat dus om preventieve maatregelen in situaties van een ernstige en onmiddellijke dreiging van (verdere) schade.²³ De kosten van deze maatregelen komen, voor zover deze maatregelen redelijk zijn, voor rekening van de aansprakelijke partij (hier: de exploitant van een mijnbouwwerk, dat wil zeggen NAM of EBN).²⁴

Artikel 6:177 BW vormt, zo lijkt het, de belangrijkste juridische grondslag voor het afdwingen van (vergoeding voor) versterkingsmaatregelen.²⁵ De betekenis van artikel 6:184

16 De genoemde aantallen variëren van 240.000 gebouwen (maart 2015, Rapport Van Rossum) tot 100 (mei 2016, NAM). De regering gaat nu uit van ongeveer 26.700 adressen. Zie voor een overzicht Herman Damveld, *Gaswinning Groningen, een bewogen geschiedenis*, Bedum: Profiel Uitgeverij, 2020, p. 103.

17 Vgl. par. 3.2, over de verschillende methoden om de veiligheid van gebouwen te beoordelen.

18 Wie in afwachting zit van een beslissing over versterkingsmaatregelen laat bijvoorbeeld bepaalde onderhouds- of verduurzamingsklussen achterwege of ziet vooralsnog af van de aanschaf van een nieuwe keuken. Als men na een aantal jaren nog geen uitsluitsel over de versterking heeft gekregen, gaat de opgedrongen verwaarlozing knellen en wordt mensen een toekomstperspectief ontnomen.

19 Een dergelijk verschil in behandeling kan intussen ook optreden in de publiekrechtelijke context.

20 De belangrijkste organisatorische verandering is dat het CVW heeft opgehouden te bestaan en dat zijn taken op het terrein van de versterking zijn overgegaan naar de NCG.

21 Waarbij voor wat betreft de causaliteitsvraag uiteraard het wettelijk bewijsvermoeden van artikel 6:177a BW behulpzaam is.

22 Zoals de zgn. HRA- of typologie-beoordelingsmethode, waarover par. 3.2.

23 Daarbij wordt aangesloten bij de Meijdam-norm. Zie ook het advies van de Raad van State (van 20 mei 2020, no. W18.20.0043/IV), *Kamerstukken II 2020/21*, 35 603, nr. 5, p. 8-9.

24 Het valt op dat de centrale overheid in het kader van de TwG, of het nu om schadevergoeding of versterking gaat, de voorkeur geeft aan het gebruik van "exploitant" en "NAM". Dat ook EBN als exploitant (hoofdelijk) aansprakelijk is, pleegt te worden gecamoufleerd. Idem en dito waar het gaat om de (schuld)aansprakelijkheid van de Staat. Waar in deze bijdrage van NAM wordt gesproken, kan tevens EBN zijn bedoeld.

25 Aan de mogelijkheid van artikel 6:162 BW als grondslag voor versterking ga ik voorbij.

BW is beperkter: artikel 6:184 BW geeft aan wat in de context van artikel 6:177 BW onder voorwaarden mede onder het begrip schade valt.²⁶ Artikel 6:184 BW houdt verband met de schadebeperkingsplicht van een (potentieel) gelaedeerde. Immers, degene die in geval van een ernstige en onmiddellijke dreiging van schade niet tijdig maatregelen neemt, zou voor de voeten kunnen worden geworpen dat ook hijzelf geheel of ten minste voor een deel verantwoordelijk is voor – eigen schuld heeft aan – de ontstane schade.

In de jurisprudentie²⁷ is steun te vinden voor de opvatting dat in de Groningse situatie in beginsel sprake is van “een ernstige en onmiddellijke dreiging” en dat de op grond van de NPR 9998²⁸ te treffen maatregelen in beginsel redelijke maatregelen zijn als bedoeld in artikel 6:184 BW. Mij is geen jurisprudentie inzake mijnbouwschade bekend waarin een beroep op artikel 6:184 BW wordt gehonoreerd.²⁹ In de desbetreffende zaken stuit dit beroep af hetzij op de eis van redelijkheid van de getroffen maatregel,³⁰ hetzij op de eis van aanwezigheid van een ernstige en onmiddellijke dreiging.³¹ Ook is van invloed dat het wettelijke bewijsvermoeden van artikel 6:177a BW – volgens de rechtbank – niet van toepassing is op artikel 6:184 BW (wat voor bewoners consequenties heeft voor de stel- en bewijsplicht).³² Volgens Oldenhuis en Koerts lijkt het erop “dat vorderingen gericht op voorkoming van aardbevingsschade met terughoudendheid worden beoordeeld.”³³ Anderzijds wijzen zij op het ruime toepassingsbereik van artikel 6:184 BW: de bepaling

is naar hun mening ook van toepassing “ten aanzien van nieuwbouwprojecten die binnen het Groningenveld extra geld kosten in verband met het aardbevingsbestendig maken.”³⁴

De regering signaleert dat het IMG op basis van artikel 6:184 BW maatregelen zou kunnen treffen of de kosten van maatregelen zou kunnen vergoeden die geheel of gedeeltelijk dezelfde zijn als de bij een versterkingsbesluit vastgestelde maatregelen. Bepalend volgens haar is het oogmerk van het besluit: schadevergoeding, eventueel (mede) ter voorkoming van schade (art. 6:184 BW), of versterking.³⁵ Op deze plaats volsta ik met de opmerking dat de privaatrechtelijke aansprakelijkheid op het punt van preventie minder duidelijk is dan waar het gaat om de vergoeding van reeds geleden fysieke schade. Zo is de verhouding tussen artikel 6:96 en 6:184 BW niet helder. Zou artikel 6:96 BW niet als de algemene grondslag voor de versterking moeten worden aangemerkt? Is artikel 6:184 BW eigenlijk niet overbodig?³⁶ In elk geval is er veel rechtsonzekerheid en dito speelruimte voor onderhandelende partijen om afspraken over de versterking te maken. Met uiteenlopende versterkingsregimes en individuele afspraken als resultaat.

Nota bene: de privaatrechtelijke bescherming gaat niet zover dat geen enkele schade door gaswinning mag ontstaan. Dit volgt reeds uit de strikte voorwaarden van artikel 6:184 BW. Verder is van belang dat NAM beschikt over publiekrechtelijke toestemming om gas te winnen. Maar ook wanneer NAM zich aan de voorschriften van deze toestemming houdt, is niet uitgesloten dat zij zich jegens derden onrechtmatig gedraagt.³⁷ Hierbij is relevant dat de kans op of zelfs zekerheid van schade op zichzelf volgens de mijnbouwwetgeving geen grond voor weigering van de publiekrechtelijke toestemming is. Er kan dus toestemming worden verleend, ook wanneer vaststaat dat schade aan derden zal optreden. Iets anders is dat de schade voor vergoeding door NAM in aanmerking komt, op basis van risicoaansprakelijkheid (art. 6:177 BW) en met toepasselijkheid van het wettelijk bewijsvermoeden (art. 6:177a BW). Die risicoaansprakelijkheid en dat bewijsvermoeden bieden tegenwicht aan het schade mogen veroorzaken.³⁸

26 Artikel 6:96, tweede lid, onder a, BW bepaalt meer in het algemeen dat onder “vermogensschade” mede zijn begrepen “redelijke kosten ter voorkoming of beperking van schade die als gevolg van de gebeurtenis waarop de aansprakelijkheid berust, mocht worden verwacht”. Artikel 6:184, eerste lid, aanhef en onder a, BW betreft speciaal de risicoaansprakelijkheid van artikel 6:177 BW. Zie over de verhouding tussen de aansprakelijkheid ex artikel 6:162 BW en die ex artikel 6:177 BW, HR 19 juli 2019, AB 2019/519, m.nt. Kortmann (prejudiciële vragen): “Art. 6:177 lid 1, aanhef en onder b, BW behelst een risicoaansprakelijkheid van de exploitant van een mijnbouwwerk. Anders dan het geval is bij de toepassing van artikel 6:162 BW, doet voor het aannemen van die risicoaansprakelijkheid niet terzake of het ontstaan van de schade het gevolg is van een toerekenbare onrechtmatige daad van de exploitant. De aard van de aansprakelijkheid is een van de gezichtspunten die worden betrokken bij het bepalen van de omvang van een wettelijke schadevergoedingsverplichting. Daaruit kan echter niet worden afgeleid dat de omvang van een verplichting tot vergoeding van schade die berust op een risicoaansprakelijkheid, in het algemeen kleiner of juist groter is dan die van een verplichting tot vergoeding van schade die berust op artikel 6:162 BW. Welke gevolgen het heeft voor de omvang van de schadevergoedingsverplichting dat zij berust op een risicoaansprakelijkheid, hangt af van de aard en strekking van de desbetreffende risicoaansprakelijkheid.” Van belang is dat de toepasselijkheid van artikel 6:177 en artikel 6:184 BW die van artikel 6:162 en artikel 6:96 BW niet uitsluit.

27 Hof Arnhem-Leeuwarden 16 juli 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:5849 (ro. 5). In zijn advies verwijst ook de Raad van State naar dit arrest. Zie *Kamerstukken II 2020/21*, 35 603, nr. 4, p. 8-9.

28 NPR staat voor Nationale Praktijkrichtlijn (afkomstig van het Nederlands Normalisatie Instituut). Zie nader par. 3.2.

29 Mij zijn wel een paar casus bekend waarin sprake is van gecombineerde vorderingen tot vergoeding van schade én het treffen van versterkingsmaatregelen en de zaak is geschikt (en het daarom niet tot een rechterlijke (eind)uitspraak hebben gebracht).

30 Rb. Noord-Nederland 21 december 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:5609.

31 Rb. Noord-Nederland 3 augustus 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:2977.

32 Rb. Noord-Nederland 21 oktober 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:3553.

33 F.T. Oldenhuis & P. Koerts, ‘Causaliteit en preventie’, in: F.T. Oldenhuis (red.), *Juridische aspecten van gaswinning*, Monografieën Privaatrecht nr. 18, Wolters Kluwer 2019, p. 64.

34 A.w., p. 65.

35 *Kamerstukken II 2020/21*, 35 603, nr. 3, p. 40.

36 Daargelaten situaties waarin wel risicoaansprakelijkheid maar geen schuldaansprakelijkheid kan worden aangenomen.

37 Dit kan worden beredeneerd aan de hand van het Kraaijen- en roekenarrest. Zie HR 10 maart 1972, NJ 1972/278 (welk arrest ook bekend staat onder de naam Vermeulen/Lekkerkerker).

38 Het valt niet mee om gedupeerden uit te leggen dat een exploitant van een mijnbouwwerk het recht heeft om schade te veroorzaken. Op een jaren geleden door mij ondernomen poging tot uitleg werd achteruit een volle zaal gereageerd met de kreet (afkomstig van de in bestuursrechtelijke kringen welbekende Mevrouw Kiki): “Rot op, professor Bröring!” De civielrechtelijke bescherming blijft overeind. Zie naast artikelen 6:96, 6:162, 6:177 en 6:184 BW nog HR 5 november 1965, ECLI:NL:HR:1965:AB7079 (*Kelderliiken*).

2.4 **De publiekrechtelijke grondslag voor versterking**

Ook de publiekrechtelijke grondslag voor de versterking blinkt niet uit in duidelijkheid. Pas met de invoering van de Wet minimalisering gaswinning Groningen – najaar 2018 – is er een haakje voor een bestuursbevoegdheid tot het nemen van versterkingsbesluiten (beschikkingen in de zin van art. 1:3, tweede lid, Awb). Het gaat om artikel 52g, derde lid, Mijnbouwwet (in het hoofdstuk (4a) met “Bijzondere regels voor het Groningenveld”): “Onze Minister neemt alle maatregelen die redelijkerwijs van hem gevegd kunnen worden om te voorkomen dat als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld de veiligheid wordt geschaad.” In de intitulé van de op 5 juni 2019 in werking getreden beleidsregels van het Besluit versterking gebouwen Groningen (hierna ook: Besluit) wordt naar deze bepaling verwezen (zie ook art. 4:83 Awb). Deze beleidsregels zijn vastgesteld door de minister van EZK en gaan – zie artikel 4:81, eerste lid, Awb – over een hem toekomende beschikingsbevoegdheid, die in mandaat wordt uitgeoefend door de TCVG resp. de NCG.³⁹

Volgens artikel 8, eerste lid, Besluit worden normbesluiten, waarin wordt aangegeven of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet, genomen door de TCVG (de ‘commissie’). Wanneer is geoordeeld dat een gebouw niet aan de veiligheidsnorm voldoet, wordt door de NCG (de ‘uitvoeringsorganisatie’) een versterkingsbesluit genomen, waarin de maatregelen worden vermeld die getroffen moeten worden zodat het gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet. Na haar instelling is weinig meer van de TCVG vernomen. Het is de NCG die nu de spil in het versterkingsproces vormt. Wie trouwens een norm- of versterkingsbesluit van de NCG ontving, kreeg aanvankelijk niet de indruk dat men daar in de gaten had dat het Awb-besluitvormingsrecht en de Awb-bezwaarschriftprocedure van toepassing zijn. Inmiddels gaat het beter.

Interessant is dat op 16 oktober 2019 de politieke verantwoordelijkheid voor de versterking van de minister van EZK is overgegaan naar de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).⁴⁰ Artikel 5.2a van het Mandaatbesluit BZK 2020 luidt: “Het mandaat van de algemeen directeur Dienst Nationaal Coördinator Groningen omvat tevens het nemen van beslissingen die de versterkingsoperatie bevorderen of die vanwege overwegingen van redelijke en billijke aard nodig zijn.” Het derde en vierde lid van artikel 4 van het Besluit Ondermandaat NCG 2020 luiden: “3. Het afdelingshoofd van de afdeling Opname en Normering is bevoegd tot het nemen van besluiten, waaronder maar niet beperkt tot normbesluiten. 4. Het afdelingshoofd van de afdeling Ontwerp is bevoegd tot het nemen van besluiten binnen zijn werkgebied, waaronder versterkingsbesluiten.” Er worden nu dus besluiten in mandaat namens de minister

van BZK genomen, klaarblijkelijk met toepassing van beleidsregels vastgesteld door de minister van EZK in het kader van een aan laatstgenoemde minister toekomende, aan de wet ontleende bevoegdheid. Dat is merkwaardig.

Bestuursrechtelijk is er wel een mouw aan te passen. Want men zou voor de minister van EZK een buitenwettelijke bevoegdheid kunnen construeren zoals dat ook ten tijde van de schadeafhandeling voor de minister van EZK werd gedaan (zij het dat die constructie waar het gaat om de versterking wat meer creativiteit vergt). Verder staat het de minister van BZK in essentie vrij om toepassing te geven aan door de minister van EZK geformuleerde beleidsregels (zij het dat deze dan geen beleidsregels van de minister van BZK zelf zijn). Transparant is het allemaal niet: er blijven onbeantwoorde vragen over de publiekrechtelijke organisatie, de bevoegdheid tot (en verantwoordelijkheid voor) het nemen van versterkingsbesluiten en de status van (en verantwoordelijkheid voor) het versterkingsbeleid. Alleen al daarom is er alle reden om het Besluit versterking gebouwen Groningen met bijbehorende ‘governance’ te vervangen door de Versterkingswet.

Als publiekrechtelijke grondslag zou ook nog kunnen worden gedacht aan nadeelcompensatie of coulance. Ik sluit niet uit dat in aanvulling op schadevergoeding daarvan sprake kan zijn. In de kern gaat het echter om schadevergoeding wegens onrechtmatig handelen, waarbij de Staat (ten dele) in de plaats is getreden van NAM. Dit is ook de opvatting bij de Versterkingswet, die zoals nog aan de orde komt eist dat bewoners hun vorderingen op NAM aan de Staat cederen.

3. **Aanvulling van de TwG: de Versterkingswet**

3.1 **Algemeen**

3.1.1 *Doel en toepassingsbereik*

Afgezien van de wijziging van een aantal bestaande artikelen, vooral van de TwG zelf, betekent de Versterkingswet als gezegd een uitbreiding van de TwG met een nieuw hoofdstuk 5, ‘Versterking’, omvattende de artikelen 13a-13l TwG. Het doel van de Versterkingswet is “het voorkomen dat als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld de veiligheid van gebouwen wordt geschaad.”⁴¹ Het gaat dus niet om het voorkomen van schade door gaswinning.⁴²

Artikel 13a TwG geeft het toepassingsbereik van hoofdstuk 5 weer, namelijk de vijf aardbevingsgemeenten.⁴³ Opmerkelijk is dat het toepassingsbereik voor het versterkingsdeel van de TwG verschilt van dat voor de schadevergoeding. In artikel 1, aanhef en vierde streepje, TwG wordt het begrip schade namelijk gedefinieerd als “schade die is ontstaan

39 Net als indertijd de TCMG kent de TCVG twee deelcommissies (om tegemoet te komen aan het verbod van dubbelmandaat als bedoeld in art. 10:3, derde lid, Awb): een deelcommissie versterken en een deelcommissie bezwaar. Zie artikel 15, eerste lid, Besluit.

40 Zie ook *Kamerstukken II 2020/21*, 35 603, nr. 3, p. 2.

41 Zie de intitulé van het wetsvoorstel.

42 Hierover ook par. 2.3.

43 Eemsdelta (de gefuseerde gemeenten Appingedam, Delfzijl en Loppersum), Groningen, Het Hogeland, Midden-Groningen en Oldambt.

door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld of als gevolg van de gasopslag Norg.” Terwijl de territoriale reikwijdte van de bevoegdheid tot het nemen van versterkingsbesluiten zich tot de vijf aardbevingsgemeenten beperkt, strekt die voor het nemen van schadebesluiten zich uit over het gebied waarin schade als gevolg van, kort gezegd, de gaswinning kan optreden. Laatstbedoeld (effect)gebied is groter dan de gezamenlijke aardbevingsgemeenten.

In het algemeen is het gebied waarin veiligheidsrisico's bestaan inderdaad kleiner dan het gebied waarin schade optreedt.⁴⁴ Maar het ligt meer voor de hand om voor de TwG als geheel met een en hetzelfde toepassingsgebied te werken, mede omdat veiligheidsrisico's buiten de aardbevingsgemeenten niet volledig kunnen worden uitgesloten.

3.1.2 Belangrijkste actoren

Artikel 13ba noemt naast de minister van EZK de minister van BZK als centrale actor belast met de zorg voor de veiligheid.⁴⁵ Deze bepaling luidt: “Onze Minister en Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nemen, elk voor de aan hen toebedeelde taken, alle maatregelen die redelijkerwijs van hen geveerd kunnen worden om te voorkomen dat als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld de veiligheid wordt geschaad.” Met deze bepaling komt artikel 13g, derde lid, Mijnbouwwet, dat de basis voor het huidige Besluit versterking gebouwen vormt, voor Groningen te vervallen. Bij de aan de minister van EZK toebedeelde taken moet in het bijzonder worden gedacht aan zijn in artikel 52d, eerste lid, Mijnbouwwet neergelegde bevoegdheid tot het vaststellen van de zgn. operationele strategie voor het Groningenveld.⁴⁶ De aan de minister van BZK toebedeelde taken betreffen de versterkingsoperatie zelf. Zo is het deze minister die de versterkingsbesluiten neemt (art. 13j).

In de vorige paragraaf werd de verhouding tussen beide ministers in het raamwerk van het Besluit versterking gebouwen Groningen als merkwaardig en niet transparant aangemerkt. De Versterkingswet geeft een aanscherping van de verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Toch blijft de relatie van de minister van BZK tot die van EZK vragen oproepen. Dit betreft de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de keuze van de beoordelingsmethodiek (zie hieronder) en de financiering van de versterkingsoperatie in samenhang met het verhaal van de kosten op NAM.

De NCG is de uitvoeringsorganisatie voor de minister van BZK. Naast mandataris voor individuele besluiten is de NCG in meer algemene zin betrokken bij de voorbereiding en

uitvoering van versterkingsbeslissingen. Op rijksniveau is er verder het Adviescollege Veiligheid Groningen, waarvan de samenstelling en taakstelling in artikel 13c staan.⁴⁷ Een andere belangrijke adviesinstantie op rijksniveau is, zie artikel 13d, de inspecteur-generaal der mijnen (SodM), die aan de minister van BZK gevraagd en ongevraagd “in relatie tot de veiligheid” adviezen over de versterkingsmaatregelen kan verstrekken. Zeer expliciet is het IMG niet bevoegd waar het de versterking van gebouwen betreft. Op dit opvallende gegeven wordt in een aparte paragraaf (3.4) nader ingegaan.

Het is nadrukkelijk de bedoeling van de wetgever om ook de regio nauw bij de versterkingsopgave te betrekken. Dan gaat het om het gemeentebestuur van de aardbevingsgemeenten, meer in het bijzonder het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad. Zie nader het slot van de volgende paragraaf.⁴⁸

3.2 Veiligheidsnorm, beoordelingsmethodiek en prioritering

3.2.1 Een lastige klus

De veiligheidsnorm die wordt gehanteerd, is de door de Commissie Meijdam vastgestelde norm, de zgn. Meijdam-norm: de kans van 1 op de 100.000 per jaar dat een individu in of bij een gebouw door een aardbeving komt te overlijden.⁴⁹ Is het risico groter dan dit maximaal aanvaardbare risico, dan moet worden ingegrepen, met name door het treffen van versterkingsmaatregelen. De vraag is vervolgens hoe moet worden beoordeeld of, gelet op de Meijdam-norm, versterkingsmaatregelen dienen te worden genomen en, zo ja, welke. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel geeft een helder overzicht van de in aanmerking genomen en inmiddels gepraktiseerde methoden, met inbegrip van voor- en nadelen van de betrokken beoordelingswijze.⁵⁰

Ten eerste is er de Hazard and Risk Assessment, oftewel de HRA-methode. Deze modelmatige analyse is in beheer van NAM en door haar ontwikkeld ten behoeve van de vaststelling van de zgn. operationele strategie voor het Groningenveld. Zij is ongeschikt voor het nemen van concrete versterkingsbeslissingen (en daarvoor ook niet bedoeld). Er wordt gewerkt aan een publiek alternatief voor de HRA; zie artikel 13e en de daar bedoelde bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vast te stellen regels. De HRA wordt gebruikt voor de bepaling van abstracte risicoprofielen en resulteert in het in kaart brengen van mogelijk onveilige

44 De mogelijk te versterken huizen – waarvan nu wordt uitgegaan – liggen inderdaad bijna allemaal in de vijf aardbevingsgemeenten. Zie Damveld 2020, p. 105.

45 Artikel 13b bevat een aantal definities.

46 Een soort besluit tot instemming met de gaswinning, maar dan met veel aansturing door de minister.

47 Dit Adviescollege is een adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges.

48 Voor een juist begrip: de hierboven genoemde actoren is een kleine selectie uit het totaal aantal betrokken actoren. Er zijn tientallen instanties betrokken, waarvan sommige weinig bestendig zijn. Ook de interacties tussen de vele instanties zijn complex. Zie voor een vereenvoudigd overzicht het Groninger Gasberaad 2020, p. 132-133.

49 Zie *Kamerstukken II 2015/15*, 33 529, nr. 205. De Meijdam-norm is terug te vinden in artikel 52d, tweede lid, onder a, Mijnbouwwet, en uitgewerkt in artikel 1.3a.3, eerste lid, Mijnbouwregeling. Zie ook *Kamerstukken II 2020/21*, 35 603, nr. 3, p. 13.

50 *Kamerstukken II 2020/21*, 35 603, nr. 3, p. 13-17.

gebouwen. Een tweede beoordelingswijze is de NPR. Met een NPR-beoordeling wordt een uitspraak gedaan over de constructieve veiligheid van een individueel gebouw. Daartoe wordt een opname van dit gebouw gedaan. Anders dan de HRA, leent de NPR zich voor concrete uitspraken over te nemen versterkingsmaatregelen.⁵¹ Daar staat tegenover dat de NPR minder geschikt is voor een risicogerichte prioritering op gebiedsniveau.⁵² Een derde beoordelingsmethode is de typologie-aanpak. Zij komt erop neer dat per type gebouwen – gebouwen met uit een oogpunt van bevestigingsbestendigheid vergelijkbare kenmerken – veiligheidsindicaties en versterkingsmaatregelen worden gegeven. Er zijn meerdere vormen van de typologie-aanpak; sommige zijn nog in ontwikkeling. Tot slot is er de praktijkaanpak, eerder ook de aannemersvariant genoemd. In deze aanpak beoordeelt een aannemer de veiligheid van een gebouw en geeft hij aan welke versterkingsmaatregelen eventueel nodig zijn. De gedachte is dat aannemers uit het aardbevingsgebied goed op de hoogte zijn van de kenmerken van gebouwen in dit gebied, van de bodem waarop is gebouwd en van hoe gebouwen zich, gegeven de eigenschappen van die bodem, in geval van een beving gedragen. De typologie- en de praktijkaanpak hebben volgens de regering het voordeel dat ze het versterkingsproces kunnen versnellen.⁵³ “Welke methode waarvoor wordt gebruikt, wordt geregeld krachtens [de TwG];” het gaat volgens de regering om een gedeelde verantwoordelijkheid van de ministers van EZK en BZK.⁵⁴

Blijkens artikel 13e stelt de minister van BZK risicoprofielen vast van gebouwen waarvoor nog niet is beoordeeld, zie artikel 13i, of ze aan de veiligheidsnorm voldoen. Dat gebeurt door een modelmatige inschatting aan de hand van de HRA en “een verrijking op basis van kennis en ervaring.”⁵⁵ Zo ontstaan verschillende risicoprofielen: het verhoogd, het licht verhoogd en het normaal risicoprofiel.⁵⁶ Ingevolge artikel 13f dient de minister van BZK de risicoprofielen toe te zenden aan het betrokken college van burgemeester en wethouders en aan de inspecteur-generaal der mijnen. Tegen de vaststelling van een risicoprofiel staat geen bezwaar en beroep open. Zie artikel IV: volgens deze bepaling wordt aan artikel 1 van Bijlage II van de Awb (ex art. 8:5 Awb, over van beroep uitgezonderde besluiten) artikel 13e, eerste lid, toegevoegd.

Met het voorgaande moge duidelijk zijn dat de bepaling van de (on)veiligheid van individuele gebouwen een lastige klus is. Vaak zal gewerkt moeten worden met een combinatie van methoden. Bovendien zijn de HRA en de NPR – en trouwens ook de typologie-aanpak – min of meer permanent voorwerp van evaluatie en bijstelling. In de methodiek zit dus dynamiek. En niet alleen in de methodiek zelf, maar

eveneens in de wijze van toepassing, zoals door de inzet van beter opgeleide bouwinspecteurs en door voortschrijdende standaardisering van versterkingsadviezen. Dynamiek is er ook in zoverre de risico's door de afbouw en beëindiging van de gaswinning geleidelijk afnemen, met dien verstande dat de kennis over de daarmee verbonden vermindering en verlichting van de aardbevingen onzeker is. Het aantal potentieel onveilige gebouwen is in belangrijke mate bepaald door middel van (algemene) modellen en berekeningen. Individuele opnames en beoordelingen zijn duur, helemaal wanneer ook beneden het maaiveld, met name naar de funderingen, onderzoek wordt gedaan (zulk onderzoek beneden het maaiveld pleegt dan ook nauwelijks te worden verricht). Na zeer wisselende berichten over het aantal te versterken gebouwen is het aantal mogelijk onveilige (en dus eventueel te versterken) gebouwen gefixeerd op – om precies te zijn – 26.721, waarvan er – peildatum 30 november 2020 – 1443 (5%) zijn versterkt.⁵⁷ Inderdaad gefixeerd, want welbeschouwd kennen we het juiste aantal gewoon niet.⁵⁸

Dit gegeven, in het licht van de achterliggende onzekerheden, heeft onder meer geleid tot de Bestuurlijke afspraken versterking Groningen (hierna: Bestuursakkoord) van 6 november 2020.⁵⁹ In dit Bestuursakkoord, waarmee een bedrag van ruim € 1,5 miljard is gemoeid, zijn afspraken gemaakt over aanvullende versterkingsmaatregelen en over genoegdoening. Zie verder de slotparagraaf.

3.2.2 De rol van het ‘nabije’ bestuur: de gemeente

Afgezien van zijn reguliere bevoegdheden, bijvoorbeeld het beslissen over een Wabo-vergunning voor slopen of bouwen, staat het gemeentebestuur bij de versterkingsopgave formeel buitenspel.⁶⁰ Dit, terwijl gemeentelijke bestuurders en raadsleden door inwoners van de gemeente op problemen rond de versterking worden aangesproken. Met de Versterkingswet krijgt het gemeentebestuur een formele – op het oog belangrijke – bevoegdheid.

Het eerste lid van artikel 13g bepaalt namelijk: “De gemeenteraad stelt een programma van aanpak vast op basis van de risicoprofielen met daarin een prioritering van gebouwen die mogelijk versterking behoeven.” Het programma bevat “a. uitvoeringskaders voor de versterking binnen de gemeente; b. de meerjarige planning voor het opnemen en beoordelen van gebouwen ten behoeve van het versterkingsbesluit; en c. de meerjarige planning voor de uitvoering van de versterkingsmaatregelen aan gebouwen”, aldus

51 De NPR wordt af en toe aangepast. Per versie kunnen de te nemen versterkingsmaatregelen van elkaar verschillen.

52 *Kamerstukken II 2020/21*, 35 603, nr. 3, p. 13.

53 *Kamerstukken II 2020/21*, 35 603, nr. 3, p. 15.

54 *Kamerstukken II 2020/21*, 35 603, nr. 3, p. 13.

55 *Kamerstukken II 2020/21*, 35 603, nr. 3, p. 16.

56 *Kamerstukken II 2020/21*, 35 603, nr. 3, p. 17.

57 Zie <https://www.sodm.nl/sectoren/gaswinning-groningen/documenten/rapporten/2020/09/02/voortgang-van-de-versterkingsopgave-en-de-afbouw-van-de-gaswinning-19-20>.

58 Illustratief is dat het aantal van 26.700 gebouwen voornamelijk is berekend aan de hand van de HRA; de beoordelingsmethode van NAM waarvan nu afstand wordt genomen. Zie uitgebreid Charles Vlek, *Aardgas, risico's en besluiten*, Assen: Uitgeverij Koninklijke Van Gorcum BV, 2020, p. 71-85. Zie voorts diens opinie ‘Moeizame versterking kan en moet beter’, *Dagblad van het Noorden* 30 december 2020.

59 <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/11/06/15-miljard-naar-groningen-voor-versterking-en-perspectief>.

60 Informeel uiteraard niet: in diverse verbanden vindt veelvuldig overleg plaats met gemeentelijke vertegenwoordigers.

het tweede lid. Tegen de vaststelling van een programma van aanpak staat geen bezwaar en beroep open. Zie artikel IV: volgens deze bepaling wordt aan artikel 1 van Bijlage II van de Awb (ex art. 8:5 Awb, over van beroep uitgezonderde besluiten) artikel 13g, eerste lid, toegevoegd. Een gemeentelijk burgerparticipatietraject is niet voorgeschreven, maar is evenmin uitgesloten.⁶¹ De gemeenteraad kan in zijn programma zorgen voor afstemming met andere te verrichten werkzaamheden, bijvoorbeeld verduurzamingswerkzaamheden.

Het ontwerp van het programma moet worden voorgelegd aan de inspecteur-generaal der mijnen (veiligheidsaspect) en de minister van BZK (uitvoerbaarheidsaspect); zie het derde lid van artikel 13g. Het vijfde lid luidt: "Indien de programma's van alle gemeenten gezamenlijk niet uitvoerbaar zijn binnen de beschikbare capaciteit, stelt Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties na overleg met de colleges een programma van aanpak vast voor alle betrokken gemeenten, waarbij zoveel mogelijk de prioritering van de programma's van de gemeenten wordt gevolgd." In een eerder stadium moet de gemeenteraad de minister een oordeel vragen "over de uitvoerbaarheid van het ontwerp van het programma" (lid 5 onder b).

Zoals reeds opgemerkt, is het de onder de minister van BZK ressorterende NCG die in mandaat of anderszins namens deze minister diverse werkzaamheden in het kader van de versterkingsopgave verricht. In de praktijk zullen gemeenten daarom, bij de voorbereiding van het programma van aanpak, veelvuldig in overleg treden met de NCG. De gemeenteraad voert niet de regie (gezien zijn afhankelijkheid van het SodM en de minister van BZK en, feitelijk, van de NCG).⁶² De NCG evenmin. Weliswaar heeft deze een ruim mandaat, maar: "Tegelijkertijd geeft de NCG regelmatig aan dat naast het rijk ook gemeenten opdrachtgever van de NCG zijn. Dit lijkt een ruime opvatting van de rol van de gemeenten die de NCG kaders meegeven [...]. Op deze wijze wordt de sturing aan de versterkingsopgave deels door rijk, regio en de NCG gezamenlijk gegeven [...]. Het is daarbij niet duidelijk wie eindverantwoordelijk is. [...] In feite wordt de versterking op deze wijze op basis van consensus gestuurd."⁶³ Dit past niet bij de door het SodM bepleite crisis-aanpak.⁶⁴

61 *Kamerstukken II 2020/21*, 35 603, nr. 3, p. 18.

62 Volgens de regering is de gemeente echter "feitelijk opdrachtgever". Zie voor kritiek voorts de Raad van State, *Kamerstukken II 2020/21*, 35 603, nr. 4, p. 6. De regering wenst de suggestie van de Raad van State om gemeenten in de adviesrol te zetten echter niet over te nemen (p. 13).

63 Zie de voortgangsrapportage Groningen van het SodM over de periode van 1 juli 2019 tot 1 juli 2020, 2 september 2020, p. 5, <https://www.sodm.nl/sectoren/gaswinning-groningen/documenten/rapporten/2020/09/02/voortgang-van-de-versterkingsopgave-en-de-afbouw-van-de-gaswinning-19-20>.

64 Wel bij het besturen per convenant. Zie H.E. Bröring, 'Overzicht van instanties: context, functie en ontwikkeling', in: F.T. Oldenhuis (red.), *Juridische aspecten van gaswinning*, Monografieën Privaatrecht nr. 18, Wolters Kluwer 2019, p. 132-133.

3.3 Procedure

3.3.1 Voorbereiding versterkingsbesluit

Hoofdreel is dat ambtshalve wordt bepaald of een gebouw voor versterking in aanmerking komt. Vertrekpunt daarbij is het programma van aanpak, met onder meer zijn planning voor de opname en beoordeling van gebouwen en zijn prioritering van mogelijk te versterken gebouwen (art. 13g, eerste en tweede lid). Gelet op artikel 13g, zesde lid, kan de minister van BZK "op verzoek van een eigenaar van een gebouw onderzoeken of het gebouw mogelijk versterking behoeft, indien de omstandigheden van het geval daartoe aanleiding geven."⁶⁵ Als blijkt dat een gebouw mogelijk versterking behoeft, informeert de minister daarover de gemeenteraad, aldus het zevende lid. Vervolgens kan het desbetreffende gebouw in het programma van aanpak worden meegenomen.

Steeds is het de minister van BZK die "conform de prioritering in het programma van aanpak [beoordeelt] of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet", zo staat in artikel 13i, eerste lid. Als de minister van oordeel is dat het gebouw aan deze norm voldoet, volgt "een besluit inhoudende dat het gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet en geen versterkingsmaatregelen noodzakelijk zijn" (tweede lid). Dit 'normbesluit c.q. besluit geen versterking', is een besluit in de zin van de Awb waartegen bezwaar en beroep openstaat. Het betreft beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Zie artikel IV, waarin wordt bepaald dat artikel 13i, tweede lid, aan artikel 2 van Bijlage II van de Awb, over beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak, wordt toegevoegd. Als de minister van oordeel is dat het gebouw niet aan de veiligheidsnorm voldoet, zendt deze de beoordeling aan de eigenaar, waarbij "in ieder geval [zijn] opgenomen de soort maatregelen die nodig zijn om het gebouw aan de veiligheidsnorm te laten voldoen" (derde lid).⁶⁶ Deze beoordeling is nog niet het versterkingsbesluit: het versterkingsbesluit "wordt in overleg met de eigenaar van het gebouw voorbereid" (vierde lid); dit onder de voorwaarde dat de eigenaar schriftelijk heeft verklaard zijn vordering voor de versterkingskosten op NAM aan de Staat over te dragen. Tegen de beoordeling als bedoeld in het derde lid kan de eigenaar bedenkingen indienen "tot het tijdstip waarop de minister een versterkingsbesluit heeft bekendgemaakt" (vijfde lid).

In geval van ingediende bedenkingen neemt de minister "binnen acht weken na ontvangst ervan een versterkingsbesluit of, indien de eigenaar daarom heeft verzocht, een besluit dat het gebouw niet wordt versterkt indien daardoor de belangen van gebruikers of derde belanghebbenden niet worden geschaad. In bijzondere gevallen verband houdende met de complexiteit daarvan of het aantal te nemen

65 Deze bevoegdheidsvoorwaarde is buitengewoon vaag. Vanuit bewonersperspectief zou het beter zijn meer ruimte te scheppen voor opnames op verzoek.

66 Waarbij eventueel "rekening wordt gehouden met de monumentale of karakteristieke waarde van het gebouw."

besluiten kan de termijn eenmaal worden verlengd met ten hoogste zes weken” (zesde lid). Deze bepaling lijkt onzorgvuldig te zijn geredigeerd, omdat de (veel langere) beslistermijn voor het nemen van versterkingsbesluiten in artikel 13j is geregeld. Wellicht ziet de in artikel 13i, zesde lid, vermelde termijn alleen op een ‘besluit geen versterking’. Ook voor dit besluit geldt dat daartegen beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak openstaat. Zie artikel IV, waarin wordt bepaald dat artikel 13i, zesde lid, aan artikel 2 van Bijlage II van de Awb, over beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak, wordt toegevoegd. Een besluit waarbij op verzoek van de eigenaar van versterking wordt afgezien, wordt nadat het onherroepelijk is geworden ingeschreven in de openbare registers als bedoeld in artikel 3:16 BW (zevende lid).

Voor het kunnen vaststellen of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet, is veelal medewerking nodig van de eigenaar, gebruiker of derde-belanghebbende. Het niet meewerken van de eigenaar of gebruiker kan afhankelijk van het veiligheidsbelang leiden tot het besluit dat niet wordt versterkt. Onder omstandigheden is er een medewerkingsplicht. Tegen besluiten als bedoeld in het eerste lid (‘besluit niet versterken’) en derde lid (opleggen gedoogplicht) van artikel 13k staat beroep in eerste en enige aanleg open bij de Afdeling bestuursrechtspraak (voorafgegaan door de bezwaarschriftprocedure). Zie hiervoor artikel IV, waarin beide leden van artikel 13k aan artikel 2 van Bijlage II van de Awb worden toegevoegd.

3.3.2 *Beslistermijn*

Artikel 13i gaat grotendeels over de voorbereiding van een versterkingsbesluit, artikel 13j over het nemen en de inhoud van het versterkingsbesluit zelf. Uiterlijk binnen een jaar na de dagtekening van de beoordeling als bedoeld in artikel 13i, derde lid, neemt de minister het versterkingsbesluit (art. 13j, eerste lid). Onder dezelfde voorwaarden als van artikel 13i, zesde lid, kan deze beslistermijn “eenmaal worden verlengd met een redelijke termijn” (tweede lid).⁶⁷ Uit een oogpunt van uitvoerbaarheid van de versterkingsopgave kan de zeer lange beslistermijn realistisch worden genoemd. Omdat het beginpunt van de beslistermijn ook ver in de toekomst kan zijn gelegen, moet echter worden geconcludeerd dat de versterkingsbesluiten zeer lang op zich kunnen laten wachten. De in de artikelen 4:17-4:20 Awb neergelegde dwangsomregeling voor niet tijdig beslissen heeft alleen betrekking op beschikkingen op aanvraag en mist dus betekenis voor de ambtshalve versterkingsbesluiten.

3.3.3 *Inhoud versterkingsbesluit*

Een versterkingsbesluit bevat in ieder geval, zie artikel 13j, eerste lid, “een overzicht van de te treffen versterkingsmaatregelen” en “de aanspraak van de eigenaar op vergoeding

van de kosten voor de uitvoering van de versterkingsmaatregelen”; dit laatste mits “de eigenaar zijn vordering tot vergoeding van schade als bedoeld in artikel 13i, vierde lid, heeft overgedragen aan de Staat.”

De minister van BZK verbindt blijkens artikel 13j, zesde lid, aan versterkingsbesluiten de voorwaarde dat genoemde aanspraak van de eigenaar vervalt wanneer a. de exploitant met de eigenaar een vaststellingsovereenkomst over de vergoeding van versterkingskosten heeft gesloten, “tenzij dit zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard”, b. tussen beide partijen wordt onderhandeld over de vergoeding van dergelijke kosten, c. de eigenaar ter zake van de versterking een vordering bij de burgerlijke rechter heeft ingesteld, en deze niet met instemming van de gedaagde wordt ingetrokken, en d. “de burgerlijke rechter uitspraak heeft gedaan over de aanspraak op en de omvang van de vergoeding van de kosten van de versterkingsmaatregelen.” De verplicht aan versterkingsbesluiten te verbinden voorwaarde onderstreept dat in het kader van de versterking de civielrechtelijke weg blijft openstaan, maar dat wel voor een van beide wegen gekozen moet worden.⁶⁸

Het kan zijn dat aan de veiligheidsnorm kan worden voldaan door middel van andere maatregelen dan de door de minister vastgestelde versterkingsmaatregelen. De eigenaar kan vragen om die andere maatregelen te treffen, met dien verstande dat bij inwilliging van zijn verzoek de extra kosten voor zijn rekening komen. Zie hiervoor het vierde lid.

Het vijfde lid gaat over werkzaamheden die niet noodzakelijk zijn om de veiligheidsnorm te halen. Als de eigenaar zulke extra maatregelen wil, kan hij daarom vragen. Het verzoek wordt niet ingewilligd als honorering “onredelijke vertraging” voor het halen van de veiligheidsnorm oplevert. Ook de kosten van de extra maatregelen komen voor rekening van de eigenaar.

Opmerkelijk is de bepaling van het zevende lid dat de minister onder omstandigheden bij het bepalen van de aanspraak op vergoeding van de kosten voor de uitvoering van de versterkingsmaatregelen rekening kan houden met door het IMG uitbetaalde of uit te betalen schadevergoeding (zie hierna).

Tegen versterkingsbesluiten als bedoeld in artikel 13j, eerste lid, staat nadat de bezwaarschriftprocedure is gevolgd beroep in eerste en enige aanleg open bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Zie hiervoor artikel IV, waarin artikel 13j, eerste lid, aan artikel 2 van Bijlage II van de Awb wordt toegevoegd.

⁶⁷ In artikel I, onderdeel E, van het wetsvoorstel wordt een lid aan artikel 13 TwG toegevoegd waardoor het IMG, dat beslist op aanvragen van schadebesluiten, de beslistermijn voor het nemen van een schadebesluit kan verlengen in verband met “het grote aantal ontvangen of verwachte aanvragen of verwachte aanvragen voor een schadesoort.”

⁶⁸ Voor schadevergoeding is er een overeenkomstige una via-regeling (kiezen voor hetzij de publiekrechtelijke weg, hetzij de civielrechtelijke weg). Zie artikel 2, vierde lid, TwG.

3.4 Schot tussen versterking en schadevergoeding

3.4.1 De argumenten van de regering

Het meest omstreden onderdeel van de Versterkingswet is de scheiding tussen schadevergoeding en versterking die met deze wet wordt gecontinueerd. Zie vooral artikel I, onderdeel B, van het wetsvoorstel, over een wijziging van artikel 2 TwG. In het voorgestelde nieuwe negende lid staat: “Het [IMG] is niet bevoegd om maatregelen te treffen of vergoedingen uit te keren, voor zover het de versterking van gebouwen betreft waarop hoofdstuk 5 van toepassing is.” Als het wetsvoorstel op dit punt wordt overgenomen, is de situatie straks dat een aan het ministerie van EZK gerelateerd zelfstandig bestuursorgaan, het IMG, over schadevergoeding gaat en de minister van BZK, dat wil zeggen de onder deze minister ressorterende NCG, over versterking. Er zijn dus twee ministers betrokken, waarbij in het ene geval op afstand een zelfstandig bestuursorgaan fungeert, en in het andere geval een aan de minister ondergeschikte instantie. Het is begrijpelijk dat in het kader van de mijnbouwschadeproblematiek naast de minister van EZK een rol is weggelegd voor de minister van BZK. Terecht is op de dominante rol van de minister van EZK kritiek geleverd. Immers, de minister van EZK heeft door zijn positie in het Gasgebouw en het nemen van instemmingsbesluiten over de omvang van de gaswinning een belangrijk aandeel gehad in het ontstaan van de problematiek. Dat deze problematiek een regeringskwestie werd, doet er niet aan af dat het uit een oogpunt van vertrouwen beter is ook een andere minister formeel een bevoegdheid te geven.⁶⁹ Van de formele inzet van een andere minister, die kan bijdragen aan meer checks and balances binnen het mijnbouwschadedossier, is lange tijd weinig terechtgekomen. Mogelijkerwijs was er om redenen van een afbreukrisico weinig interesse om in dit dossier te stappen.

Dat nu de minister van BZK voor de versterking bevoegd en verantwoordelijk is, voorsnog op basis van beleid en straks op basis van de wet, valt op zichzelf toe te juichen. Maar de grote vraag is waarom niet net als bij schadevergoeding is gekozen voor een zelfstandig bestuursorgaan en, belangrijker nog, niet voor het reeds bestaande IMG, dat dan ook aan BZK gerelateerd zou kunnen worden. Uiteraard wordt ook in de memorie van toelichting op de kwestie ingegaan. In het algemene deel wordt de keuze om de versterking niet “te beleggen bij een onafhankelijke organisatie” gemotiveerd met de volgende argumenten: er is behoefte aan en er moet ruimte zijn voor maatwerk; de versterkingsmaatregelen grijpen in “op het dagelijks leven en het eigendom van bewoners en kan ook gevolgen hebben voor de omgeving van de gebouwen die worden versterkt”; enerzijds wordt ernaar gestreefd zoveel mogelijk aan te sluiten bij de individuele wensen van bewoners, anderzijds moet “de voortgang van de algehele operatie [...] worden bewaakt om de veiligheid

van andere belanghebbenden te beschermen”; daarom is “maatwerk en overleg met bewoners, eigenaren en andere betrokkenen vereist, evenals inzicht in de lokale situatie”; daarom is “voldoende ruimte en een zekere beleidsvrijheid noodzakelijk om de eigenaren en andere belanghebbenden daadwerkelijk centraal te kunnen stellen; daarnaast is van belang “dat de Minister voor het parlement en de samenleving aanspreekbaar is voor de versterkingsoperatie”, waarbij gelet op bijzondere omstandigheden en beleidskeuzes “de ministeriële verantwoordelijkheid voor de versterkingsopgave ten volle geldt.”⁷⁰

In de toelichting op artikel I, onderdeel B, van het wetsvoorstel geeft de regering meer argumenten. Zo wijst zij op de zorgplicht van artikel 13ba, de opvolger van het huidige artikel 52g Mijnbouwwet, die ertoe verplicht maatregelen te nemen om te voorkomen dat de veiligheid wordt geschaad. De zorgplicht, aldus de regering, rust op de ministers van EZK en BZK, en niet op het IMG. Verder is de regering van mening dat “het op aanvraag vergoeden van reeds ontstane schade een andere aanpak en expertise vergt dan het proactief voorkomen of beperken van schade door middel van versterkingsmaatregelen”.⁷¹ Zij benadrukt dat met het voorgestelde negende lid van artikel 2 TwG niet wordt beoogd de reikwijdte van artikel 6:184 BW te beperken. De TwG-bepaling “expliciteert dat een eigenaar zijn pand niet langs twee publiekrechtelijke regelingen kan laten versterken of hiervoor een vergoeding kan ontvangen”, aldus verder de regering. De regering onderkent dat de schadeafhandeling door het IMG ook bepaalde kosten ter voorkoming of beperking van schade als bedoeld in artikel 6:184 BW kan omvatten en dat de IMG ook tot vergoeding in natura kan beslissen. “De maatregelen die het IMG in dat soort gevallen vergoedt of in natura treft [voor herstel] zouden daarbij (deels) dezelfde kunnen zijn als de maatregelen die de NCG treft wanneer de woning wordt versterkt.” Het IMG mag zulke maatregelen vergoeden of in natura treffen, mits het gaat om preventie van (toekomstige) schade als bedoeld in artikel 6:184 BW; niet voor zover het erom gaat om een gebouw te laten voldoen aan de veiligheidsnorm.

Nota bene: ook op het punt van de publiekrechtelijke rechtsbescherming is er verschil tussen schadevergoeding en versterking. Weliswaar kan zowel tegen schadevergoedings- als versterkingsbesluiten bezwaar worden gemaakt. Maar in geval van schadevergoeding is er de mogelijkheid van beroep in eerste aanleg bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak, terwijl in geval van versterking beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak openstaat.

3.4.2 Mitigering

Tussen schadevergoeding en versterking kan samenhang bestaan, zodat afstemming nodig is. In artikel I, onderdeel C, van het wetsvoorstel worden daarvoor bepalingen

⁶⁹ Waar voor de schadevergoeding in de privaatrechtelijke context NAM werd verweten een slager te zijn die zijn eigen vlees keurt, kan iets dergelijks ook van de minister van EZK worden gezegd.

⁷⁰ Kamerstukken II 2020/21, 35 603, nr. 3, p. 11.

⁷¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 603, nr. 3, p. 39.

gegeven, namelijk door enkele aanvullingen van artikel 3 TwG. Aan dit artikel wordt toegevoegd dat de minister van BZK het college van burgemeester en wethouders moet informeren wanneer “hij gegronde vermoedens heeft dat een gebouw niet voldoet aan de veiligheidsnorm” (zesde lid), en het IMG moet informeren wanneer sprake is van “een acuut onveilige situatie” (zevende lid).⁷² Verder wordt aan artikel 3 TwG een negende lid toegevoegd, waarin staat dat beide ministers in een (gezamenlijke ministeriële) regeling voorschriften kunnen geven over de wijze waarop de minister van BZK en het IMG “de uitvoering van de versterking op grond van hoofdstuk 5 en de vergoeding van schade op grond van hoofdstuk 2 op elkaar afstemmen.”⁷³

Ook kan in een concreet geval in financieel opzicht afstemming plaatsvinden, in die zin dat de minister van BZK “voor zover de versterkingsmaatregelen tevens voorzien in herstel van schade en dit redelijk is, rekening [kan] houden met de door het Instituut uitgekeerde of uit te keren vergoeding van deze schade (art. 13j, zevende lid). “De ratio hiervan is dat niet twee keer een vergoeding wordt betaald voor dezelfde maatregelen.”⁷⁴ Het gaat om een discretionaire bevoegdheid, gecombineerd met het redelijkheids criterium en de ‘rekening houden met’-formule. Hiermee is duidelijk dat de omstandigheden van het geval bepalend zijn, “waarbij verschillende factoren een rol kunnen spelen, zoals de omvang van de herstelwerkzaamheden, voorzienbaarheid en het tijdsverloop tussen schade-uitkering en versterking.”⁷⁵

3.4.3 Beoordeling

Zijn de argumenten van de regering voor een scheiding tussen schadevergoeding en versterking overtuigend? Voldoen de in het wetsvoorstel neergelegde voorzieningen ter mitigering van de nadelen van gescheiden besluitvormingstrajecten? Moet het nemen van versterkingsbesluiten niet eveneens aan het IMG worden opgedragen?⁷⁶

Het maatwerkargument geldt ook voor schadevergoeding. Weliswaar kan voor bepaalde schadeposten sterk gestandaardiseerd worden gewerkt. Denk aan de uitvoering van de regelingen voor waardedaling en immateriële schade. Maar vergoeding van fysieke schade is veelal eveneens een

kwestie van maatwerk. En ook voor (de uitvoering van) herstelwerkzaamheden is overleg nodig. Verder geldt eveneens voor schadevergoeding en -herstel dat deze in het dagelijkse leven en het eigendom van bewoners ingrijpen. Evenmin is er een wezenlijk verschil waar het gaat om gevolgen voor de omgeving van gebouwen.

Het centraal stellen van de eigenaren en andere belanghebbenden is natuurlijk mooi. Maar ligt daar een verschil met schadevergoeding? Het meest bezwaarlijk is dat aan ‘de bewoners centraal’ voorbij wordt gegaan waar mensen zowel met schadevergoeding als versterking te maken hebben of krijgen. Het is niet ‘bewonersvriendelijk’ wanneer men voor verschillende besluiten verschillende opnemers over de vloer krijgt en moet communiceren in verschillende besluitvormingstrajecten, terwijl er vaak inhoudelijk raakvlakken zijn en schadeherstel en versterking in een en dezelfde bouwklus zouden kunnen samengaan, maar dat om redenen van gescheiden verantwoordelijkheden niet gebeurt. Zo heeft het weinig zin schade aan een vloer, plafond of muur te herstellen wanneer binnen afzienbare tijd aan die vloer, dat plafond of die muur versterkingsmaatregelen dienen te worden verricht. Voor bijvoorbeeld schadeherstel aan constructieve delen van een gebouw ligt het niet voor de hand deze niet te integreren met noodzakelijke versterkingsmaatregelen. Ga je bijvoorbeeld eerst een halfsteens, niet-dragend muurtje op metselen wanneer je al vermoedt dat het muurtje om veiligheidsredenen steens en dragend moet zijn?

De bevoegdheid tot verrekening als bedoeld in artikel 13j, zevende lid, roept vanuit bewonersperspectief eveneens vragen op. Haar ratio – niet van twee publiekrechtelijke walletjes eten – is duidelijk. De bevoegdheid is echter vervat in een zeer flexibele bevoegdheid (discretionair, redelijkheid, rekening houden met), met alle rechtsonzekerheid van dien. Het kan niet zo zijn dat je met de daartoe van het IMG verkregen vergoeding de schade aan een muur laat herstellen en dat zeg drie jaar later door de minister van BZK een versterkingsbesluit wordt genomen waarin als maatregel is voorgeschreven dat om redenen van veiligheid diezelfde muur geheel nieuw en versterkt moet worden opgetrokken, waarna de kosten van het schadeherstel met die van de versterking worden verrekend. Waar ligt qua tijdsverloop de grens? Moet je schadeherstel maar achterwege laten omdat een besluitvormingsprocedure voor versterking aanstaande is, terwijl de duur van deze procedure lang kan zijn – lange beslis- en uitsteltermijnen – en haar uitkomst ongewis?⁷⁷ Niemand is voor dubbele betaling voor ‘hetzelfde’. Maar wat is hier ‘hetzelfde’? De ratio van het voorkomen van dubbele betaling is duidelijk. Waar dubbele betaling het gevolg van de (bewuste keuze voor) scheiding tussen schadevergoeding en versterking, past bij verrekening echter grote terughoudendheid: alleen wanneer zij evident op haar plaats is, is verrekening aangewezen. De voorgestelde bevoegdheidsbepaling geeft dit ten onrechte niet aan. Bovendien: om te

72 Zie voor het begrip acuut onveilige situatie artikel 2, zevende lid, TwG.

73 De Raad van State heeft kritiek op de afstemming op basis van een convenant; de regering meent dat afstemmingsproblemen met een ministeriële regeling en goede communicatie voldoende worden opgelost en verder dat de doorzendplicht van artikel 2:3, eerste lid, Awb kan helpen. Zie *Kamerstukken II 2020/21*, 35 603, nr. 5, p. 6-7 en 11. Zie voorts het Samenwerkingsconvenant NCG en IMG van 11 september 2019, Convenant NCG – TCMG, <https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/downloads/convenanten/2019/09/11/samenwerkingsconvenant-ncg-en-tcmg>. Dit convenant staat niet bekend om de grote (praktische) successen waarin het heeft geresulteerd.

74 *Kamerstukken II 2020/21*, 35 603, nr. 3, p. 48.

75 *Kamerstukken II 2020/21*, 35 603, nr. 3, p. 48.

76 De materie is extra gecompliceerd omdat ook versterkingsmaatregelen zelf schade kunnen veroorzaken, zoals kosten voor tijdelijke huisvesting en winstderving (‘directe versterkingsschade’), of wanneer er vertraging optreedt en daardoor schade ontstaat (‘indirecte versterkingsschade’). Wie gaat waarover? Ik volsta met te verwijzen naar *Kamerstukken II 2020/21*, 35 603, nr. 4, p. 10-11.

77 En het beleid tussendoor kan veranderen?

voorkomen dat van twee publiekrechtelijke walletjes wordt gegeten, ligt juist voor de hand om schadevergoeding en versterking in één organisatie onder te brengen.

Dubbele communicatie en besluitvorming is vervelend en complicerend wanneer deze gelijktijdig plaatsheeft. In geval van volgtijdelijkheid is ze minstens zo bezwaarlijk. Hierbij moet worden beseft dat bewoners die met versterking te maken hebben (krijgen) vaak al een of meerdere keren schade hebben (gehad). Zeker herhaalde schade is een indicatie dat een versterkingsbeoordeling nodig is.⁷⁸

Om praktische redenen, en niet in het minst uit een oogpunt van het bewonersperspectief, overtuigen de betrokken argumenten van de regering dus niet. Opmerkelijk is dat in dit verband over een belangrijk juridisch aspect, namelijk de juridische grondslag voor versterking, grotendeels wordt gezwegen. Deze grondslag ligt oorspronkelijk, zoals in par. 2.3 werd betoogd, in het civiele recht: in de context van de onrechtmatige daad, meer specifiek in artikel 6:177 en eventueel artikel 6:162 BW.⁷⁹ Op deze basis hebben bewoners een (juridische) aanspraak op vergoeding door de exploitant van de kosten van versterking. Dat is ook het uitgangspunt van het wetsvoorstel. Zie nogmaals de artikelen 13i, vierde lid, en 13j, tweede lid, aanhef en onder b, alsmede de una via-regeling – kiezen voor hetzij de publiekrechtelijke weg, hetzij de civielrechtelijke weg – van artikel 13j, zesde lid.

Opmerkelijk is dat deze una via-regeling in het hoofdstuk (5) over versterking een pendant heeft in het hoofdstuk (2) over schadevergoeding, en dat bewoners niet alleen waar het gaat om versterking hun vordering op de exploitant moeten overdragen, maar ook waar het gaat om schadevergoeding.⁸⁰ In dit kader is het onderscheid tussen schadevergoeding en versterking in zoverre niet van belang, dat in alle gevallen de Staat de cessionaris is. Boeiend is de vraag of de cedent ooit kennis zal dragen van wat hij wanneer cedeert. Wanneer draagt hij welke vordering in verband met schadevergoeding over, wanneer welke vordering in verband met versterking?⁸¹ Het zal ieders pet te boven gaan.

78 De knelpunten die in de praktijk blijken te bestaan, gaan soms het voorstellingsvermogen te boven. Illustratief is de casus waarin onder regie van de NCG versterkingsmaatregelen zijn getroffen waarna nieuwe schade is ontstaan. Dat komt veel vaker voor. Maar in het betrokken geval wees het IMG het verzoek om schadevergoeding af op de grond dat de – nogmaals: onder regie van de NCG getroffen – versterkingsmaatregelen niet adequaat waren. De schade was met andere woorden niet veroorzaakt door bodembeweging als gevolg van de gaswinning, maar door inadequate versterkingsmaatregelen. Met als resultaat dat de bewoner inderdaad centraal staat, dat wil zeggen in het midden klem tussen IMG en NCG.

79 Verwezen wordt in het bijzonder naar artikel 6:184 en 6:96 BW, waarin bepaalde kosten voor preventieve maatregelen worden beschouwd als een in het kader van de onrechtmatige daad voor vergoeding in aanmerking komende schade. Het is juist het IMG dat over schadevergoeding gaat. Dat wordt ook door de regering in haar toelichting op het wetsvoorstel erkend.

80 Zie artikel 2, derde lid, onder a, sub a, TwG.

81 In het algemeen is dit slechts een theoretisch vraagstuk. Maar dat ligt bijvoorbeeld anders voor wie voor de schadevergoeding de civielrechtelijke weg bewandelt of heeft bewandelt en voor de versterking de publiekrechtelijke weg (of omgekeerd).

Een ander argument dat de regering voor de scheiding tussen schadevergoeding en versterking aanvoert, is het verschil in benodigde expertise. Het berekenen van veiligheidsrisico's zal inderdaad andere expertise kunnen vergen dan het maken van herstelplannen en berekenen van de herstelkosten. Maar zoals de aannemersvariant binnen het raamwerk van de versterking aantoonde, is voor een belangrijk deel dezelfde kennis vereist dan wel kennis die bij dezelfde mensen aanwezig is. Het (vermeende) verschil in benodigde expertise is verder betrekkelijk omdat het IMG niet alleen vertrouwd is met 'cosmetisch' schadeherstel, maar ook met 'duurzaam' schadeherstel. Bovendien kan de benodigde kennis voor zover deze ontbreekt uiteraard ook binnen het IMG worden ondergebracht of opgebouwd.

Is het dus volkomen onzinnig om voor schadevergoeding en versterking verschillende organisaties en besluitvormingsprocessen te hebben? Dat ook weer niet, want er zijn wel degelijk relevante verschillen. Zo is versterking in het algemeen ingewikkelder materie dan schadevergoeding. Dit geldt zowel op het niveau van individuele casus als op macroniveau. De versterkingsmaterie is weerbarstig en gaat vergezeld van een hoog afbreukrisico: de kans op falen – en daarover verantwoording moeten afleggen – is groot. Wanneer ook de versterking bij het IMG zou worden ondergebracht, is er voorts het risico dat de schadeafhandeling onder problemen rond de versterking gaat lijden.

4. Slotopmerkingen

De versterkingsoperatie als geheel mag gerust een hels karwei worden genoemd. Onder het privaatrecht was dat zo, en onder het publiekrecht is het niet wezenlijk anders. Brengt de voorgestelde Versterkingswet verbetering? Een wet is alleen al beter dan de huidige beleidsregels in zoverre zij is gebaseerd op debat in en inbreng door het parlement. In samenhang daarmee doet een wet meer recht aan de aard en omvang van de versterkingsproblematiek. Het is dus mooi dat er eindelijk ook voor het versterkingsdeel een wettelijke regeling komt. Maar net als voor de huidige beleidsregels geldt ook voor de wet dat het vooral aankomt op de uitvoering. Het wetsvoorstel stelt op dit punt niet gerust. Ik vat het voor de drie belangrijkste aspecten samen. Daarna stip ik nog drie niet of nauwelijks behandelde aspecten aan.

Uiteraard gaat het in de eerste plaats om de scheiding tussen schadeafhandeling en versterking. Deze scheiding is juridisch moeilijk te duiden, gegeven het feit dat zowel schadeafhandeling als versterking haar wortels in (dezelfde bepalingen van) het BW heeft. Naast dit fundamentele element is er het praktische element dat het verschil tussen cosmetische en constructieve schade en veiligheidsbedreigende schade niet zo gemakkelijk is te maken: het onderscheid is er één op een glijdende schaal en zal bewoners in veel gevallen niet goed zijn uit te leggen. In die gevallen waar mogelijk moet worden versterkt, is er in de regel ook al een keer of meermalen schade opgetreden. Dit betekent dat bewoners in meerdere besluitvormingstrajecten belanden,

bij verschillende organisaties, met verschillende beslistermijnen en met verschillende rechtsbeschermingstrajecten. Het stelt niet meteen gerust dat de regering dit probleem door middel van een ministeriële regeling wil oplossen.⁸² Ten minste zou de wet zelf één gezamenlijk loket en het gebruik daarvan moeten voorschrijven.

Het tweede aspect betreft het type bestuursorgaan dat met de versterking wordt belast. Moet dat een minister zijn of een zelfstandig bestuursorgaan? Het ligt voor de hand dat schadeafhandeling geschiedt door een zelfstandig bestuursorgaan. In aanmerking genomen dat ook de versterkingsopgave op het BW is terug te voeren (ook de regering gaat daar getuige onder meer de voorgeschreven cessie van de vorderingen op de exploitant vanuit), zou men verwachten dat ook deze taak wordt ondergebracht bij een zelfstandig bestuursorgaan. Er is in elk geval één belangrijk argument om te kiezen voor een minister, namelijk de weerbaarheid van de materie in combinatie met beperkingen in het doenvermogen van de overheid. Wanneer wordt verwacht dat van een rustige uitvoering van de Versterkingswet geen sprake zal zijn, is dat een goede reden om te kiezen voor een minister die volledig jegens het parlement verantwoordelijk is.

Het derde aspect betreft de positie van de aardbevingsgemeenten. Gemeenteraden dienen straks programma's van aanpak (besluiten van algemene strekking) vast te stellen. De aardbevingsgemeenten worden door de regering gepresenteerd als de feitelijke opdrachtgevers van de NCG. Juridisch, dus als het erop aankomt, koop je daar niets voor, maar belangrijker is dat de gemeenten juist ook in werkelijkheid sterk van de NCG afhankelijk zijn. Tegelijkertijd wenst of durft de NCG niet de regierol op zich nemen. Zoals ook de inspecteur-generaal der mijnen en de Raad van State dat hebben bepleit, zou de NCG dat echter wel moeten doen. Dit houdt in dat de NCG ook over de prioritering dient te gaan. Het volstaat om de gemeenten een adviserende functie te geven en de (voorbereiding en) uitvoering van versterkingsmaatregelen met hen af te stemmen.

Dit zijn dus de twee belangrijkste conclusies van deze bijdrage: geen schot tussen schadevergoeding en versterking, liefst één organisatie, en dan het IMG, maar anders ten minste een in de wet geborgd gezamenlijk loket; de regie aan de NCG, de gemeenten in een adviesrol.

In de inleiding is aangegeven wat in deze bijdrage wel en niet aan de orde komt. In het geheel nog niet aan de orde gekomen is dat de overheid zelf inmiddels onderdeel van het probleem is geworden. Dat was zij vanzelfsprekend al

als medeveroorzaker van de massale schade. Verder heeft ze een zodanige inbreuk gemaakt op het privéleven van veel bewoners dat geconcludeerd moet worden tot schending van artikel 8 EVRM (de gezondheid, het welzijn en het woongenot zijn zodanig aangetast, dat zeker sprake is van een 'minimum of severity'). Deze schending is gelegen in het niet tijdig ingrijpen alsook in de latere aanpak van de problematiek: de opeenvolgende regimes, de ongelijke behandeling, het gebrek aan zekerheid en de voor de aanpak zo kenmerkende uitzichtloosheid leiden op zichzelf tot een inbreuk op artikel 8 EVRM.⁸³

Enkel aangestipt hierboven is het Bestuursakkoord van 6 november 2020. Het Bestuursakkoord is complex en gaat over meer dan alleen de versterking. Zo wordt ook compensatie geboden voor het lange wachten en ter verzachting van de ongelijke behandeling, bevordert het een gebiedsfonds en investeringen in het toekomstperspectief. Wat betreft de versterking zelf heeft het Bestuursakkoord onder meer gevolgen voor het gebruik van de beoordelingsmethoden: in beginsel wordt er gekozen voor een combinatie van de typologie-aanpak en de praktijkaanpak. Voor bewoners is het meest relevant dat er onderscheid wordt gemaakt tussen woningen waarvoor er al een versterkingsadvies ligt (ongeveer 13.000 woningen), woningen die in gemeentelijke clustervoorstellen vallen maar waarvoor er nog geen versterkingsadvies ligt (ongeveer 4000 woningen) en woningen die in de versterkingsoperatie zijn opgenomen maar niet tot de eerste twee categorieën behoren (ongeveer 10.000 woningen).⁸⁴ De bewoners uit de eerste categorie dienen een keuze te maken tussen het versterkingsadvies zoals dat er voor hun woning ligt en de beoordeling tegen de meest recente inzichten. Wie voor het laatste kiest krijgt ongeacht de uitkomst een tegemoetkoming van € 30.000, waarvan € 17.000 subsidie voor woningverbetering en verduurzaming en € 13.000 vrij te besteden. Hetzelfde geldt voor een deel uit de tweede categorie. Bewoners uit de derde categorie krijgen een opname en beoordeling volgens de nieuwste inzichten en € 13.000 voor "de lange doorlooptijd van de operatie, uitgestelde investeringen in woningonderhoud/woningverbetering en de gewekte verwachtingen".⁸⁵ Het zou niet verbazen dat veel bewoners om eindelijk van al het gedoe af te zijn voor het geld kiezen. De relatie tussen het Bestuursakkoord en de Versterkingswet is onduidelijk. Dat is merkwaardig.

Geheel onbesproken gebleven is tot slot de vraag of het wetsvoorstel voor de Versterkingswet het tot wet zal brengen. In het geval van de Versterkingswet – op het wetsvoorstel

82 Dit aspect van de betrokkenheid van twee afzonderlijke organisaties doet denken aan de beruchte toeslagenaffaire, waarin de communicatie en afstemming tussen het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de belastingdienst faalde. De toeslagenaffaire kwam primair voort uit de indertijd populaire zeer strikte fraudebestrijdingswetgeving, en was daarmee vooral een gevolg van onwil – ook van het parlement – om te komen tot maatwerk en rechtvaardigheid. De 'Groningse' affaire lijkt vooral een zaak van onvermogen van de overheid te zijn, al speelt ook onwil een rol.

83 Zie HR 19 juli 2019, AB 2019/519, m.nt. Kortmann (prejudiciële vragen), met de aandachtspunten voor de feitenrechter. Voorts A.E. Geçer, *Gaswinning in Groningen: een analyse onder art. 8 EVRM* (masterscriptie), Rijksuniversiteit Groningen 2020, en M.M.E. Hesselman & J.G. Brouwer, 'De gaswinning en het recht op veiligheid', in: F.T. Oldenhuis (red.), *Juridische aspecten van gaswinning*, Monografieën Privaatrecht nr. 18, Wolters Kluwer 2019, p. 23-50.

84 Het is deels toeval tot welke categorie men behoort.

85 De subsidies komen voor een bedrag van € 7.000 in de plaats van de bestaande subsidieregeling voor verduurzaming bij versterking.

werd al lang gewacht – is dat helemaal geen gekke vraag. Ten tijde van het schrijven van deze bijdrage is er nog het streven om het wetsvoorstel nog voor de verkiezingen te behandelen. Lukt dat niet, duurt de kabinetsformatie lang en wordt vervolgens anders tegen het wetsvoorstel aangekeken, dan is het maar afwachten wat er van de aanvulling van de TwG gaat terechtkomen. Het Bestuursakkoord speelt hierbij een rol, evenals het enkele tijdsverloop en de beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld. Komt van uitstel afstel? Het valt dus niet uit te sluiten (en bepaalde overheidsactoren zien daar misschien wel naar uit). Wanneer het wetsvoorstel op het kerkhof belandt, zal op basis van het huidige Besluit versterking gebouwen Groningen verder moeten worden gewerkt. Deze beleidsregels zouden dan verbetering behoeven.⁸⁶ Afsloten wordt met de opmerking dat een wet beter is dan beleidsregels, ook waar het gaat om de versterking als onderdeel van de mijnbouw-schadeproblematiek in Groningen.

⁸⁶ Een wijziging van deze beleidsregels in verband met typologie en NPR 2020 is in voorbereiding. Zie de Kamerbrief van de minister van EZK van 17 december 2020.