

Reactie van SodM op Besluit versterking gebouwen Groningen

21 mei 2019

Met zijn brief aan de Tweede Kamer van 17 mei (kenmerk: PDGB / 19096560) heeft de minister van EZK mede namens de minister van BZK aangegeven hoe de publieke aansturing van de versterking van woningen en gebouwen in het Groningse aardbevingsgebied wordt vormgegeven. Een heldere verdeling van verantwoordelijkheden en adequate bevoegdheden (kort gezegd governance) zijn een noodzakelijke voorwaarde voor een goede en snelle uitvoering van de versterkingsoperatie. In het Besluit versterking gebouwen Groningen is een tijdelijke governance uitgewerkt. De komende maanden zal deze tijdelijke governance definitief vorm krijgen en worden vastgelegd in de Wet Versterking.

SodM reageert in het onderstaande op de brief en de bijlagen (het besluit versterking gebouwen Groningen; de wijziging van het instellingsbesluit NCG; de tijdelijke samenwerkingsovereenkomst tussen NCG en CVW; en de tijdelijke overeenkomst operationalisering aansturing versterkingsoperatie tussen NAM en de Staat).

Vaststellen tijdelijke governance belangrijke mijlpaal

Het ontbreken van een adequate governance is naar het oordeel van SodM een belangrijke oorzaak van onvoldoende voortgang in de versterking in de afgelopen periode. De brief van de minister waarin hij de beoogde tijdelijke governance beschrijft, is daarom een belangrijke mijlpaal. Nu is het zaak om deze tijdelijke governance voortvarend te realiseren en zodanig dat een zo snel mogelijke uitvoering van de versterking mogelijk wordt.

Tijdelijke governance te complex voor vereiste snelheid

Tegelijkertijd is de vereiste versnelling van de versterking geen vanzelfsprekendheid. Daarvoor is de nu gepresenteerde tijdelijke governance te complex. Zo zijn de aanpak van schade van de TCMG en versterken van de NCG nog niet geïntegreerd. Er is wel een intentie om dit te gaan doen. Bovendien krijgt de NCG niet alleen te maken met de regionale opdrachtgevers maar ook met een nieuwe commissie: de tijdelijke commissie versterking (TCV). Deze commissie bepaalt de risicoprofielen van gebouwen, stelt vast of gebouwen versterkt moeten worden, geeft aan welke versterkingsmaatregelen noodzakelijk zijn én binnen welke financiële bandbreedte deze maatregelen gerealiseerd moeten worden. Ook zijn de bevoegdheden van de NCG niet alleen ingekaderd in een besluit van de minister maar ook door verschillende tijdelijke overeenkomsten met NAM en CVW.

Deze complexiteit is niet passend bij de urgentie van de versterkingsopgave. SodM blijft dan ook, net als zij bij de totstandkoming van deze tijdelijke constructie heeft gedaan, adviseren om te komen tot een eenvoudiger en éénduidiger sturing en toedeling van bevoegdheden.

Adviezen van SodM over de governance

Concreet geeft SodM de onderstaande adviezen aan de bestuurlijke opdrachtgevers van de versterking (zowel het rijk als de regio) voor de korte termijn, uitgaande van de gepubliceerde tijdelijke governance, en voor het vormgeven van de definitieve, wettelijke te verankeren governance.

Advies met betrekking het zo goed mogelijk laten werken van de tijdelijke governance

Voor het versnellen van de nieuwe versterkingsaanpak is een krachtige, eenduidige sturing noodzakelijk. De NCG moet die sturing kunnen geven. Daarvoor heeft de NCG een ruim mandaat nodig en de vereiste bevoegdheden. Voldoet de tijdelijke governance aan beide voorwaarden?

Het gepubliceerde instellingsbesluit geeft de NCG het mandaat om kortgezegd versterkingsbesluiten te nemen en zorg te dragen voor de uitvoering ervan. De NCG krijgt de bevoegdheid om het CVW operationeel aan te sturen. Het besluit versterking gebouwen Groningen geldt daarbij als kader. Ook de tijdelijke samenwerkingsovereenkomst NCG en CVW en de tijdelijke overeenkomst operationalisering aansturing versterkingsoperatie tussen de Staat en de NAM geven kaders voor de NCG.

In de meest gunstige omstandigheden kan de NCG eenduidig de versterkingsoperatie doorzetten, waarbij zij knelpunten tijdig kan identificeren én beslechten. In andere omstandigheden kunnen discussies over rolverdeling, verantwoordelijkheden en bevoegdheden naast discussies over de (planning van de) uit te voeren activiteiten voor flinke vertraging zorgen. Dit is een belangrijke oorzaak geweest voor het niet goed op gang komen van de versterking in het afgelopen jaar.

Naar het oordeel van SodM is de belangrijkste opgave het zo snel als mogelijk realiseren van de gehele versterkingsopgave, zodat de veiligheid op peil wordt gebracht. Het besluit en de verschillende nadere afspraken moeten met dit resultaat voor ogen geïnterpreteerd en toegepast worden. De procedures en de afspraken moeten snelheid in het realiseren van veiligheid dienen en mogen deze niet in de weg staan. Als partijen de NCG de ruimte geven om tot een eenduidige sturing van de versterkingsopgave te komen, kan vertraging beperkt worden.

Twee voorbeelden illustreren het belang van bovenstaande.

1. Het besluit geeft de TCV (en niet langer de NCG) de taak om het risicoprofiel van een gebouw vast te stellen. Het risicoprofiel is mede bepalend voor het moment waarop een gebouw opgenomen en beoordeeld wordt. De NCG en de gemeenten mogen hiertoe suggesties doen. Het risico van deze constructie is dat er discussies tussen TCV, NCG en gemeenten ontstaan en daarmee vertraging.
2. Het besluit bepaalt dat de TCV bij het nemen van een normbesluit (dit besluit bepaalt of een gebouw wel of niet versterkt moet worden) ook een inschatting van de kosten voor versterking vaststelt. Binnen deze bandbreedte zal de uitvoering van de versterking moeten plaats vinden. In de huidige praktijk leidt het aangeven van een bandbreedte tot vertraging. Het risico bestaat dat dergelijke vertragingen blijven bestaan.

In beide voorbeelden zou het beter zijn om de rol van TCV beperkt te houden. Nu daarvoor niet is gekozen, is het belangrijk dat de NCG de regie heeft en houdt op de gehele versterkingsoperatie. Zij kan in samenspraak met de gemeenten de lokale plannen van aanpak toesnijden op een aanpak die aansluit op de lokale situatie van de bewoners en uiteindelijk zorgt voor de vereiste snelheid. Zij kan bovendien als geen andere partij de wensen van burgers, gemeenten en de randvoorwaarden van ingenieursbureaus en aannemers samenbrengen tot een snel uitvoerbaar plan. Dat betekent bijvoorbeeld dat de door TCV afgegeven risicoprofielen niet alles bepalend zijn net als de door de TCV afgegeven prijsindicaties.

Advies met betrekking tot de definitieve governance

De komende maanden zal de tijdelijke governance definitief vorm krijgen en worden vastgelegd in de Wet Versterking. Dit biedt de ruimte om basis van de eerste ervaringen met de tijdelijke governance en het verdere verloop van de versterkingsoperatie, de definitieve verdeling van rollen en bevoegdheden vorm te geven. SodM heeft twee adviezen hoe dit te doen. Randvoorwaarde is dat niet op snelheid van de versterking wordt ingeboet.

1. De minister heeft zijn intentie aangegeven om TCV en TCMG te integreren tot één ZBO omdat schadeafhandeling nu in een deel van de gevallen op versterking wacht, maar versterking schade niet meeneemt. Dat is belangrijk omdat het is niet uitlegbaar is voor een bewoner met meervoudige schade dat schade en versterking separaat worden gezien. SodM adviseert om nu al te onderzoeken hoe en op welk moment TCV en TCMG samen kunnen gaan.
2. De urgentie van de versterkingsopgave vergt een zeer nauwe samenwerking tussen partijen, ook tussen de beide commissies enerzijds (de TCV en TCMG) en de uitvoerende organisatie (de NCG) anderzijds. Om de versterkingsopgave zo snel als mogelijk te realiseren, verdient het aanbeveling te bezien hoe beide commissies en de NCG samen kunnen gaan in één instituut. Daarom adviseert SodM in ieder geval om te onderzoeken hoe een nauwe samenwerking het beste gerealiseerd kan worden.

Expliciete rol toezichthouder

Tenslotte vindt SodM dat de beschrijving van de rol van de Inspecteur-Generaal der Mijnen (SodM) in het besluit zelf (artikel 21) verder uitgewerkt mag worden: deze is beperkt tot gevraagd en ongevraagd advies. In de nota van toelichting staat de rol van SodM wel beschreven. SodM adviseert deze beschrijving in de wetstekst zelf op te nemen:

Het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM):

- a. houdt toezicht op de werking van het systeem van de versterking en op de uitvoering van de nieuwe versterkingsaanpak.
- b. toetst het beheer, de doorontwikkeling en de uitkomsten van de HRA.
- c. toetst of de gemeentelijke plannen van aanpak voldoende zijn gericht op het zo snel als mogelijk realiseren van de beoogde veiligheid.
- d. toetst de uitvoeringskaders van de gemeenten
- e. adviseert de minister gevraagd en ongevraagd over veiligheidsvraagstukken in verband met de gaswinning inclusief de versterking op grond van haar toezicht, risicobeoordeling en onderzoek.