



Staatstoezicht op de Mijnen
*Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat*

Voortgang van de versterkingsopgave en de afbouw van de gaswinning ('20-'21)

Jaarlijks voortgangsverslag van het
Staatstoezicht op de Mijnen (SodM)

Voortgangsrapportage SodM Groningen 2020 - 2021

Inhoud

Inleiding.....	4
Werkwijze.....	4
Samenvatting	5
Hoofdstuk 1: Beoordelingskader.....	6
1.1 Doel van de gasafbouw en de versterkingsopgave	6
1.2 Wat is veiligheid?	6
1.3 Hoe beoordeelt SodM de maatregelen van de ministers?	7
Hoofdstuk 2 Situatie in de regio	9
2.1 Beschrijving van de situatie in de regio	9
2.1 Gezondheid en welzijn	9
2.2 Vertrouwen in de overheid	10
2.3 Communicatie	11
2.4 Schade en acuut onveilige situaties	12
2.5 De waardedalingregeling	12
2.6 Conclusie.....	13
Hoofdstuk 3 Voortgang gasafbouw	14
3.1 Hoe ontwikkelt de afbouw van de gaswinning zich sinds het kabinetsbesluit van 2019?	14
3.2 Minimum flow voor capaciteitszekerheid	15
3.3 Seismische activiteit	16
3.4 Conclusie.....	17
Hoofdstuk 4 Voortgang versterking in cijfers.....	18
4.1 Voortgang in aantallen van de gehele versterkingsopgave	18
4.1.1 Hoe ziet het versterkingsproces eruit?	18
4.1.2 Hoe groot is de versterkingsopgave?	19
4.1.3 Wat is de voortgang van het versterkingsprogramma?	24
4.1.4 Haalt de NCG met deze voortgang de gestelde doelen?	26
4.1.5 Wat is de doorlooptijd van elke fase in de versterking voor de bewoner?	27
4.1.6 Welke verwachting heeft de NCG van de voortgang in de komende periode?	29
4.2 Op welke wijze wordt de versterking geprioriteerd?	30
4.3 Hoe werkt de NCG aan het verbeteren van de datakwaliteit?	30
4.4 Wat is de voortgang van de batches 1588 en 1581?	31
4.5 Conclusie en beoordeling van de voortgang van de versterkingsopgave.....	32
Hoofdstuk 5 Versnelling van de versterking	35
5.1 Verbeteren NPR 9998.....	35
5.1.1. Doel	35
5.1.2 Realisatie	36
5.1.3 Beoordeling	36
5.2 Bestuurlijke afspraken versterking Groningen	37

5.2.1 Doel	37
5.2.2 Planning	37
5.2.3 Realisatie	38
5.2.4 Beoordeling	41
Wat betekenen de bestuurlijke afspraken voor de (versnelling in de) versterking.....	41
5.3. Typologieaanpak	42
5.3.1. Doel	42
5.3.2 Planning	43
5.3.3 Realisatie	43
5.3.4 Beoordeling	44
5.4 Praktijkaanpak	45
5.4.1. Doel en organisatie praktijkpak.....	45
5.4.2. Terugblik.....	46
5.4.3. Voortgang.....	46
5.4.4. Aandachtspunten ACVG	47
5.4.5. Beoordeling	47
5.5 Samenloop schade en versterken	48
5.5.1. Doel.....	48
5.5.2. Planning.....	48
5.5.3. Realisatie	49
5.5.4. Beoordeling	50
Hoofdstuk 6 Conclusies en adviezen	51
6.1 Conclusies	51
6.2 Aanbeveling.....	54

Inleiding

Voor u ligt de voortgangsrapportage Groningen van het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) over de periode juli 2020 tot en met het eerste kwartaal van 2021. SodM analyseert en beoordeelt in deze derde jaarlijkse rapportage de afbouw van de gaswinning van het Groningen-gasveld, evenals de voortgang van de versterkingsopgave, vanuit het oogpunt van veiligheid. Zowel de gasafbouw als de versterking zijn noodzakelijke maatregelen om de veiligheid in het gebied te verbeteren. Doel is het in Groningen uiteindelijk net zo veilig wordt als elders in Nederland. De wet en jurisprudentie maken duidelijk dat het begrip veiligheid hier zowel de persoonlijke veiligheid (kans op overlijden) als gezondheid (en welbevinden) en schade omvat.

In juni 2019 heeft SodM de eerste jaarlijkse voortgangsrapportage gepubliceerd. SodM rapporteerde dat de gasafbouw voor lag op schema, maar dat de versterking onvoldoende op gang gekomen was. Tegelijkertijd oordeelde SodM dat de gevolgen van de gaswinning en het onvermogen van de overheid om deze adequaat aan te pakken in enige mate voor maatschappelijke ontwrichting zorgt. SodM concludeerde dat de situatie als een crisis aangepakt moet worden en deed daartoe aanbevelingen.

In september 2020 concludeerde SodM in de tweede jaarlijkse voortgangsrapportage dat de veiligheid (zowel in termen van persoonlijke veiligheid als gezondheid) nog niet zijn geborgd en dat de situatie gekenschetst moeten worden als een crisis. Ook constateerde SodM dat de gaswinning voor liep op schema, maar dat de versterkingsopgave nog veel te traag verliep. SodM beoordeelde de versnellingsmaatregelen die genomen werden als goed, maar dat de realisatie van deze maatregelen flink vertraagd waren. SodM constateerde onder meer dat er onvoldoende sprake was van urgentie, een heldere uitvoeringsplanning en éénduidige sturing. De bewoner had als gevolg van voorgaande punten en de onvoldoende geïntegreerde communicatie over de stand van zaken en de planning, nog onvoldoende overzicht en grip op het proces. Opnieuw adviseerde SodM een crisisaanpak.

De ministers kozen echter niet voor een crisisaanpak mede omdat zij verwachten dat de gevolgde aanpak voor voldoende versnelling zou gaan zorgen. Ze sloten op 6 november 2020 een bestuursakkoord met de provincie Groningen en de aardbevingsgemeenten. In deze voortgangsrapportage onderzoekt SodM onder meer of die aanpak heeft geleid of binnen afzienbare tijd zal leiden tot een wezenlijke versnelling ten opzichte van vorige jaren. In deze voortgangsrapportage beschrijft SodM de wijze waarop zij de maatregelen van de ministers beoordeelt. Deze beoordeling voert SodM uit vanuit haar begrip van de huidige veiligheidssituatie. Na de beoordeling van de gasafbouw, de versterkingsopgave en de maatregelen die de realisatie van de versterking beogen te versnellen, trekt SodM haar conclusies.

Werkwijze

In de voorliggende rapportage zijn de feiten en stand van zaken weergegeven zoals SodM deze heeft gedestilleerd uit verschillende bronnen en gesprekken. De openbare bronnen waren onder andere rapportages, onderzoeksrapporten, Kamerbrieven en andere publicaties. Ook heeft SodM gesprekken gevoerd met, en informatie uitgevraagd bij verschillende verantwoordelijke instanties, waaronder de NCG, IMG, regionale overheden, het ACVG en de ministeries van EZK en BZK. De conceptrapportage is voor een feitencheck voorgelegd aan verschillende verantwoordelijke partijen. Omdat SodM het belangrijk vindt om niet alleen te vertellen hoe het met de versterking gaat, maar ook wat het met mensen doet, heeft SodM ten behoeve van deze rapportage met een viertal bewoners gesproken. Door alle cijfers en data is het makkelijk oog te verliezen waar het werkelijk om gaat: namelijk al die mensen die al jaren, ongevraagd en onbetaald, bezig zijn met de versterking van

Groningen: de inwoners zelf. Hun woorden leveren een waardevolle verdieping aan deze voortgangsrapportage.

Samenvatting

Iedereen werkt hard om de versterkingsopgave te realiseren. Terugkijkend constateert SodM dat er resultaten geboekt worden en dat er voortgang is. Vooruitkijkend moet SodM ook constateren dat de voortgang onvoldoende is om de getroffen burgers in de regio een perspectief te bieden. SodM prijst de doelstelling van de bewindslieden om de versterkingsopgave in 2028 gereed te hebben. Echter, het tempo is nog steeds bij verre onvoldoende om in 2028 de opgave gerealiseerd te hebben. SodM hoort net als voorgaande jaren, ook dit jaar dat de vereiste versnelling eraan zit te komen. Op basis van de informatie die SodM heeft ontvangen is het voor SodM niet evident dat de vereiste, forse versnelling nu wel dichtbij is. De pregnante vraag is: Wat maakt dat het deze keer anders zal gaan dan voorgaande keren?

Het is noodzakelijk en urgent dat de versterkingsopgave in 2028 gerealiseerd is. Voor de persoonlijke veiligheid van mensen wiens huizen die op dit moment nog niet aan de veiligheidsnorm voldoen. Voor het bieden van perspectief, het wegnemen van de onzekerheid over het vermogen van de overheid om tijdig te leveren en zo te voorkomen dat de stress voortduurt en de gezondheidsschade verder oploopt. Zodat mensen op een goed moment naar hun gevoel 'hun leven weer terugkrijgen' en 'het wachten ophoudt'. De veiligheid in brede zin van mensen is in het geding en daarbij ook het vertrouwen dat mensen in onze democratische rechtsstaat hebben.

Hoofdstuk 1: Beoordelingskader

In dit hoofdstuk wordt het begrip veiligheid nader beschreven mede aan de hand van wat wet en jurisprudentie daarover zeggen. Vervolgens wordt beschreven hoe SodM de noodzakelijke veiligheidsmaatregelen van de ministers, namelijk de gasafbouw en de versterkingsopgave, beoordeelt. Eerst wordt hieronder het doel van beide maatregelen kort beschreven.

1.1 Doel van de gasafbouw en de versterkingsopgave

Als inleiding op deze derde voortgangsrapportage staat SodM eerst stil bij het doel van de versterkingsopgave en de afbouw van de gaswinning. Op grond van de Mijnbouwwet moeten de ministers van EZK en BZK alle maatregelen nemen die redelijkerwijs van hen gevegd kunnen worden om te voorkomen dat als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld de veiligheid wordt geschaad.

De minister van EZK vult die zorgplicht in door de gaswinning af te bouwen naar nul. Als gevolg daarvan neemt de kans op een zware aardbeving af en wordt het qua aantal en zwaarte van de aardbevingen veiliger in Groningen. De minister van BZK is verantwoordelijk voor de invulling van de wettelijke zorgplicht ten aanzien van het versterken van gebouwen in Groningen. Met het versterken van een gebouw voorkomt de minister van BZK dat de veiligheid van de bewoners van dat gebouw geschaad wordt doordat een gebouw in zekere mate bestand wordt tegen zware aardbevingen.

De maatregelen die beide ministers momenteel nemen zijn gericht op veiligheid. Maar waar bestaat dat begrip veiligheid nu precies uit? SodM geeft hierna een beschrijving van wat veiligheid omvat, mede gebaseerd op de wet. Vervolgens geeft SodM aan hoe op grond van deze beschrijving van veiligheid, zij naar de maatregelen van de ministers kijkt en hoe zij deze beoordeelt.

1.2 Wat is veiligheid?

Het begrip veiligheid omvat drie elementen: persoonlijke veiligheid, gezondheid en schade. Hierna volgt een uitleg van elk van deze elementen.

1. *Persoonlijke veiligheid*

Ten eerste bevat het begrip veiligheid de persoonlijke veiligheid. De persoonlijke veiligheid wordt gemeten aan de hand van de veiligheidsnorm van 10^{-5} . Die norm houdt in dat een persoon die zich in of rond een gebouw bevindt, per jaar maximaal een kans van 1 op de 100.000 mag hebben om te overlijden als gevolg van het bezwijken van (een deel van) een gebouw door een aardbeving. Of een gebouw in technische zin voldoende veilig is, wordt nagegaan door gebouwen op te nemen en vervolgens te beoordelen of aan de veiligheidsnorm wordt voldaan. Gegeven de onzekerheden in de relatie tussen gaswinning en gebouwrisk, kan de persoonlijke veiligheid niet rechtstreeks worden gemeten. SodM kijkt in haar adviezen en in haar toezicht naar de ontwikkeling van het risico dat bewoners lopen. Zowel de gasafbouw als de versterking hebben (positieve) gevolgen voor de ontwikkeling van het risico.

2. *Gezondheid (en welbevinden)*

Het begrip veiligheid beslaat ten tweede ook de gezondheid en het welbevinden van de inwoners van het aardbevingsgebied. Dat de gevolgen van de gaswinning ook op andere manieren (lees: anders dan gebouwen die niet aan de veiligheidsnorm voldoen) de veiligheid schaadt, is helder. Onderzoek uitgevoerd door Gronings Perspectief toont het verband aan tussen de gaswinning en gezondheidsklachten.¹ Onzekerheid in aardbevingen, in impact op de woning, in maatregelen van de

¹ <https://www.groningsperspectief.nl/wp-content/uploads/2021/05/Notitie-Overzicht-Gronings-Perspectief-2016-2020.pdf>.

overheid, en het lange wachten leiden tot langdurige stress en gezondheidsschade. Door stress en gevoelens van onveiligheid kunnen gezondheidsklachten ontstaan met soms zeer ernstige gevolgen. Voor dit element van veiligheid is geen eenduidige norm vastgesteld.

3. Schade

Tot slot bevat het begrip veiligheid ook schade. Schade kan weliswaar vastgesteld worden, maar het is moeilijk aan te tonen of uit te sluiten dat schade het gevolg is van de gaswinning. Om bewoners tegemoet te komen, heeft de wetgever specifiek voor Groningen een bewijsvermoeden geïntroduceerd. Het bewijsvermoeden luidt in het kort:

“Bij fysieke schade aan gebouwen en werken, die naar haar aard redelijkerwijs schade door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld zou kunnen zijn, wordt vermoed dat die schade veroorzaakt is door de aanleg of de exploitatie van dat mijnbouwwerk.”

Het is daarmee een belangrijke hulp voor de Groninger met schade. Als het wettelijk bewijsvermoeden van toepassing is, wordt vermoed dat de schade door mijnbouw is veroorzaakt. Dat betekent niet dat zonder meer (alle) schade wordt vergoed. Het betekent wel dat er in de praktijk een hoge drempel is voor het omgekeerde: het afwijzen van een aanvraag.

Verzoeken om schadevergoeding worden beoordeeld door het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG). Het IMG vervult die opdracht als zelfstandig bestuursorgaan op afstand van minister. SodM houdt geen toezicht op het IMG.

Veiligheid in de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State legt het veiligheidsbegrip ook breed uit. Zo overweegt de Afdeling:

“De aard en schaal van de gevolgen van de gaswinning uit het Groningenveld maken dat in dit geval het belang van veiligheid ruim moet worden uitgelegd en dat ook de stress, gezondheidsklachten en vermindering van woongenot als gevolg van het grote gevoel van onveiligheid dat in Groningen na jaren van aardbevingen leeft bij de afweging van het veiligheidsbelang moeten worden betrokken.”²

De aangehaalde uitspraak ziet weliswaar op de uitleg van het inmiddels voor het Groningenveld niet meer geldende artikel 36 van de Mijnbouwwet, maar heeft aan relevantie niet ingeboet. SodM meent namelijk dat het veiligheidsbegrip binnen de zorgplicht van de ministers van EZK en BZK nog steeds breed moet worden uitgelegd. Het was immers niet de bedoeling van de regering om bij de introductie van het nieuwe regime voor het Groningenveld een beperkter veiligheidsbegrip te hanteren.

1.3 Hoe beoordeelt SodM de maatregelen van de ministers?

De gasafbouw zorgt ervoor dat de dreiging en daarmee het aantal en de kans op zware aardbevingen afneemt. Echter, als de gaswinning is gestopt blijft de dreiging nog bestaan. Het neemt weliswaar af maar de aardbevingen zullen voor een nog onbekend aantal jaren door blijven gaan. Dit betekent dat de kans op nieuwe schade als gevolg van aardbevingen zal afnemen. Maar opnieuw: schade zal nog de nodige jaren kunnen blijven optreden zolang er nog aardbevingen van enige omvang zich voordoen.

² ABRvS 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2217, r.o. 14.2.

Een tijdige en adequate aanpak van schade is en blijft daarmee een belangrijke maatregel die bijdraagt aan veiligheid. Deze maatregel kan weliswaar schade niet voorkomen, maar kan wel de stress als gevolg van wachten en de onzekerheid verminderen. Het draagt bovendien bij aan het herwinnen van het vertrouwen in de overheid: degene die schade veroorzaakt moet deze ook snel en adequaat oplossen, redeneren veel burgers. De schadeafhandeling is weliswaar nog steeds weerbarstig, maar met de komst van het IMG is de wijze van schadeafhandeling verbeterd en versneld. SodM houdt geen toezicht op het IMG en richt zich vooral op de gasafbouw en de versterkingsopgave.

Zowel de gasafbouw als de versterkingsopgave dragen niet alleen bij aan de persoonlijke veiligheid, maar kunnen, mits tijdig en adequaat uitgevoerd, ook bijdragen aan het verminderen van het wachten, de onzekerheid en de stress en gezondheidsschade die mede daaruit voortvloeit. De gasafbouw verloopt sneller ten opzichte van de ambitie zoals geformuleerd in maart 2018. De versterking blijft daarentegen fors achter. Naar het oordeel van SodM is de snelheid van de versterkingsopgave op dit moment de meest bepalende factor ten aanzien van de veiligheid. Met het toenemen van het aantal versterkte gebouwen stijgt de persoonlijke veiligheid. Meer snelheid geeft ook duidelijkheid en perspectief aan bewoners wiens huizen die na opname en (her)beoordeling aan de veiligheidsnorm blijken te voldoen. Meer snelheid voorkomt bovendien dat het wachten nog lang moet voortduren.

Gegeven bovenstaande, beoordeelt SodM de gasafbouw op basis van de snelheid waarmee deze bewerkstelligt dat de dreiging afneemt (zie hiervoor hoofdstuk 3). Ook de versterkingsopgave beoordeelt SodM in belangrijke mate op basis van de snelheid waarmee de overheid deze opgave realiseert. In aanvulling op de snelheid beoordeelt SodM ook of de prioritering voldoende gericht is op veiligheid en heeft aandacht voor de communicatie en wijze waarop burgers betrokken worden.

Zoals hierboven is aangegeven zijn naar het oordeel van SodM het tijdig realiseren van de gasafbouw en de versterkingsopgave samen met een adequate en tijdige schadeafhandeling belangrijke en noodzakelijke maatregelen voor de persoonlijke veiligheid en gezondheid van de bewoners. Tegelijkertijd realiseert SodM dat deze maatregelen weliswaar noodzakelijk maar niet voldoende zijn: er is meer nodig om de rust en het perspectief voor de regio te herstellen en op termijn ook te werken aan het herstel van het vertrouwen in de overheid.

Hoofdstuk 2 Situatie in de regio

2.1 Beschrijving van de situatie in de regio

Welke effecten hebben de gaswinning, de afwikkeling van schade en het lange wachten in de versterkingsopgave op de regio? De gaswinning wordt voortvarend afgebouwd, maar de versterkingsopgave versnelt niet voldoende. In de afgelopen jaren hebben veel bewoners in onzekerheid verkeerd en dit is voor een groot aantal van hen nog steeds het geval. In dit hoofdstuk beschrijft SodM een aantal gevolgen van de gaswinning waar bewoners mee worden geconfronteerd.

2.1 Gezondheid en welzijn

Sinds 2016 doet de Rijksuniversiteit Groningen onder de naam Gronings Perspectief onderzoek naar de psychosociale impact van de gaswinning op inwoners van de provincie Groningen. Uit recent onderzoek van Gronings Perspectief blijkt dat de gezondheidsachterstand van mensen met schade kleiner wordt.³ De verdiepende analyses laten echter zien dat er voor een deel van de respondenten met meervoudige schade nauwelijks enige verbetering is. Het krijgen van nieuwe schade heeft een verslechtering van gezondheid tot gevolg. Door het slepende karakter van deze ramp, komen er steeds meer nieuwe mensen bij die voor het eerst een of meerdere schademeldingen doen. Met name respondenten met meervoudige schade die in langdurige schadetrajecten zitten, zijn aanzienlijk minder gezond. Maar liefst 8,6% van de respondenten valt binnen deze categorie. Uit interviews van Gronings Perspectief rijst het beeld dat velen na 6 tot 8 jaar geploeter met instanties en procedures de grens hebben bereikt of overschreden van wat men aankan. De gezondheid, het welzijn en het woongenot worden te zeer verstoord. De onderzoeken van Gronings Perspectief laten ook zien dat de gezondheidsrisico's substantieel zijn. De onderzoekers concludeerden eerder dat op de langere termijn er vijf of meer mensen per jaar kunnen overlijden als gevolg van de problematiek. De onderzoekers gaven daarbij aan dat dit een zeer voorzichtige schatting is.⁴

Gronings Perspectief rapporteert dat de ervaren veiligheid en risicoperceptie nagenoeg hetzelfde zijn gebleven. Mensen met (meervoudige) schade maken zich in vergelijking vooral zorgen om gevolgen van de aardbevingen in hun dagelijks leven, zoals het moeten blijven repareren van de woning en eigendommen die beschadigd raken. Uit het rapport blijkt ook dat gemiddeld mensen zich relatief het minst zorgen maken om een catastrofe, zoals het plaatsvinden van een zeer zware beving of het instorten van hun woning. De Gronings Perspectief concludeert dat de aardbevingsproblematiek systeemslachtoffers maakt, en dat chronisch gedupeerden niet de aandacht krijgen die ze nodig hebben. Gronings Perspectief ziet een toename in machteloosheid, mensen trekken weg uit het gebied. Tot slot rapporteert Gronings Perspectief dat door hen geïnterviewde professionals opmerken dat 'men' het belang van de psychosociale impact is gaan inzien.

De Commissie Bijzondere Situaties (De Commissie) vraagt aandacht voor psychosociaal en verborgen leed. De Commissie stelt dat constructieve aandacht voor ouderen, kwetsbaren en sociaal zwakkeren een noodzaak blijft. Het aantal meldingen van schrijnende situaties was in 2020 lager dan voorgaande jaren, de reden daarvoor is onbekend. Echter, er blijft sprake van leed, het lijkt alleen minder zichtbaar. Aandacht voor kwetsbare groepen zoals ouderen en sociaal zwakkeren blijft dan ook een aandachtspunt.⁵ De Onafhankelijk Raadsman stelt dat de communicatie met inwoners beter moet én kan, voornamelijk in de complexe versterkingstrajecten. Wanneer er sprake is van (de optiek van) ongelijke behandeling, kan dit leiden tot gevoelens van onrecht, machteloosheid en spanningen in dorpen en wijken.⁶

³ <https://www.groningsperspectief.nl/eindrapport-gronings-perspectief-fase2/>.

⁴ <https://www.groningsperspectief.nl/wp-content/uploads/2021/05/Notitie-Overzicht-Gronings-Perspectief-2016-2020.pdf>.

⁵ Jaarverslag Commissie Bijzondere Situaties 2020

⁶ Jaarrapportage Onafhankelijk Raadsman

In juni 2020 is de Bestuurlijke Tafel Sociaal en Gezondheid opgericht om naast de bestaande pijlers schade, versterking en perspectief ook aandacht te genereren voor de sociale en gezondheidsbelangen in het gaswinningsdossier. In de aardbevingsgemeenten worden verschillende initiatieven geïmplementeerd en mogelijkheden geboden aan burgers om ze te helpen bij maatschappelijke problemen te ondersteunen bij de impact die de versterkingsoperatie heeft op sociaal vlak maar ook bij aardbeving gerelateerde gezondheidsklachten.⁷

De Nationaal Coördinator Groningen (NCG) geeft aan dat er in haar opdracht meerdere onderzoeken zijn uitgevoerd naar de gezondheidseffecten, zowel fysiek als mentaal, als gevolg van de gaswinningsproblematiek. Daarnaast hebben de ministers van Economische Zaken en Volksgezondheid, Welzijn en Sport over de jaren 2018 tot en met 2022 gelden beschikbaar gesteld bedoeld voor de geestelijke verzorging in het aardbevingsgebied.⁸

2.2 Vertrouwen in de overheid

Inwoners van Groningen hebben weinig vertrouwen in instanties die zich bezighouden met de schadeafhandeling of versterkingsoperatie.⁹ Ook door Gronings Perspectief geïnterviewde professionals die werkzaam zijn op het versterkingsdossier ervaren de versterkingsopgave als zeer complex, waarbij de vele veranderingen in de inrichting van het versterkingsproces als gevolg van veranderende kaders en beleid als extra complicerend en vertragend worden genoemd. Hierbij wordt specifiek de overstap van gebiedsgerichte naar risicogerichte benadering genoemd, evenals de verschillende NPR-richtlijnen die worden benut voor de beoordeling van de veiligheid van een woning. De veranderende kaders en beleid leiden tot meer (gevoelens van) onrecht en ongelijkheid bij bewoners en tot niet-uitlegbare situaties.¹⁰

De Commissie Bijzondere Situaties (De Commissie) constateert een grote kloof tussen Den Haag en Groningen. De Commissie benoemt tevens dat IMG en de NCG van goede wil zijn en in hun optiek goed op weg zijn bij het terugwinnen van vertrouwen.¹¹ In haar jaarverslag benoemt de Commissie dat de kanteling van de NCG naar het zijn van een uitvoeringsorganisatie, en de overgang van de TCMG naar het IMG inclusief de wettelijke verankering, zorg dragen voor een meer helder beeld en eenduidige aanspreekpunten. De Commissie roept op tot vereenvoudiging van het speelveld en tot geven van regie aan bewoners. Er zijn vele instanties die zich inzetten voor de ondersteuning van bewoners in het aardbevingsgebied. Bij al deze instanties worden rode draden in de problematiek waargenomen, worden obstakels gesignaleerd en ideeën gegenereerd over hoe de ondersteuning beter zou kunnen. Bewoners moeten echter wel weten waar ze kunnen aankloppen in plaats van het risico te lopen de weg volledig kwijt te raken. In het jaarverslag over 2020 onderschrijft de Commissie voorts de observatie en conclusie van Gasberaad in het rapport Boudel op rieg: “Een probleem van velen, is het probleem van niemand. Het ontbreekt in Groningen aan één duidelijke probleemeigenaar. Het dossier is totaal versnipperd, iedereen kan zich achter iedereen verschuilen.”, aldus het Groninger Gasberaad.¹²

De Raad van State besteedt in haar laatste jaarverslag aandacht aan de vertrouwensrelatie tussen burger en overheid. De vertrouwensrelatie tussen burger en overheid is niet vanzelfsprekend, maar moet worden onderhouden en worden versterkt waar dat nodig is. Volgens de Raad van State moet een vertrouwenswaardige overheid slagvaardig zijn en ‘leveren’ met oog voor de burger. Daarbij past dat de overheid open, deskundig en aanspreekbaar is.

⁷ Sociaal Emotionele ondersteuning aardbevingsgemeenten

⁸ Verzameldocument vragen SodM aan NCG

⁹ Rapport-Eindrapport-Gronings-Perspectief-Fase-2.pdf, p. 5.

¹⁰ Professionals over de versterkingsoperatie - december 2020.pdf (groningsperspectief.nl), p. 3, 4, 14.

¹¹ <https://vangnetbijzondereituaties.nl/wp-content/uploads/2021/01/Jaarverslag-2020-CBS-digitaal.pdf>, p. 6.

¹² https://gasberaad.nl/wp-content/uploads/2020/08/digitaal-Barometer_Groninger-Gasberaad_aug2020.pdf.

Het door de burger gegeven vertrouwen moet ook door de burger ervaren worden als terecht gegeven. Om dit te kunnen ervaren moet de overheid beleid maken dat werkt en kunnen reageren op signalen uit de samenleving. Volgens de Raad van State zijn er drie voorwaarden nodig voor de vertrouwensband die de overheid moet bewerkstelligen met burgers; openheid, deskundigheid en aanspreekbaarheid.

In de vragen die SodM heeft gesteld aan de verschillende betrokken overheden geven meerdere decentrale overheden aan dat er vanuit het ministerie van BZK maar ook vanuit de NCG wordt gestuurd op getallen en er een grote drang is om te handelen binnen de kaders, waardoor de versterkingsopgave vertraagt. In de antwoorden op de vragen van SodM werd ook gesignaleerd dat het streven naar te veel maatwerk in specifieke gevallen juist ook kan leiden tot grote vertraging.

2.3 Communicatie

SodM bereiken verschillende signalen dat de communicatie over de versterkingsopgave nog te wensen overlaat. Ditzelfde signaal is zichtbaar in de rapportage van de RUG. Respondenten uit het onderzoek van de RUG zijn grotendeels negatief over de communicatie van instanties: zij missen informatie, ervaren het gevoerde beleid als onrechtmatig en voelen zich niet gehoord.¹³ Dit wordt onderschreven door verschillende professionals in het onderzoek. Zo zou de hoeveelheid instanties en de gebrekkige onderlinge afstemming met betrekking tot de informatievoorziening naar de bewoners leiden tot communicatieproblemen. Elk van de betrokken organisaties heeft eigen communicatielijnen, georganiseerd vanuit de eigen optiek, zo meldt het rapport.¹⁴

Ook de Nationale Ombudsman heeft in een brief aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aangegeven dat hij van mening is dat de bewoner werkelijk centraal moet staan in de versterkingsoperatie en dat het daarbij van belang is dat er helder, duidelijk en persoonlijk gecommuniceerd moet worden.¹⁵ De Ombudsman heeft drie aandachtspunten genoemd bij het centraal zetten van de bewoner centraal: communiceer helder, doe wat je belooft en geef invulling aan ruimhartigheid.

De Onafhankelijk Raadsman heeft veel meldingen ontvangen van inwoners die zich ongelijk behandeld voelen, zo wordt gemeld. Dit zou leiden tot gevoelens van onrecht en machteloosheid onder de inwoners en voor sociale spanningen in buurten en dorpen. Ook de Onafhankelijk Raadsman constateert dat er op het gebied van communicatie nog veel moet verbeteren en noemt dat dit in het bijzonder het geval is bij complexe versterkingstrajecten.¹⁶

Tot slot stelt de Commissie Bijzondere Situaties in haar jaarverslag 2020 dat het van belang is dat mensen niet tussen wal en schip vallen wegens gebrek aan onderlinge afstemming. Centrale coördinatie ontbreekt op dit moment maar is wel van belang om alle samenwerkingsmogelijkheden goed te benutten.

De NCG geeft aan dat zij kennis heeft genomen van een aantal onderzoeken waarin de communicatie door bewoners uit het aardbevingsgebied als negatief werd beoordeeld. De NCG werkt aan een planning om bewoners perspectief te bieden en ze te informeren over toekomstige ontwikkelingen. Daarnaast brengt de NCG de bewonersbeleving in kaart en onderzoekt de mogelijkheid om daarop te kunnen anticiperen.

¹³ Rapport-Eindrapport-Gronings-Perspectief-Fase-2.pdf.

¹⁴ Professionals over de versterkingsoperatie - december 2020.pdf (groningsperspectief.nl), p. 4, 19.

¹⁵ 2020.10.19 Brief Min. Ollongren_geanonimiseerd_0.pdf (nationaleombudsman.nl).

¹⁶ "Behandel Groningers gelijkwaardig" – Onafhankelijke Raadsman.

2.4 Schade en acuut onveilige situaties

Per 1 juli 2020 is de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen overgegaan in het Instituut Mijnbouwschade Groningen (hierna: IMG). Het IMG kent verschillende werkzaamheden die in de Tijdelijke Wet Groningen zijn verankerd:

- Afhandelen van fysieke schade als gevolg van de gaswinning in het Groningenveld en de gasopslag Norg
- Het vergoeden van schade door waardedaling van woningen die is opgetreden doordat de woning staat in een gebied waar bodembewegingen voorkomen als gevolg van de gaswinning in het gebied. Deze regeling wordt ook wel de waardedalingsregeling genoemd.
- Het vergoeden van immateriële schade. Dit onderdeel is nog in voorbereiding.
- Het opheffen van acute onveilige situaties.

Het IMG heeft in 2020 48.765 schademeldingen ontvangen, zo valt te lezen in het meest recente jaarverslag.¹⁷ Dat is een forse toename ten opzichte van het aantal meldingen in 2019 (26.798).¹⁸ Het percentage afgehandelde meldingen nam in 2020 af. Eén van de oorzaken daarvan is de Coronacrisis waardoor de opname van schades door externe deskundigen tijdens de eerste lockdown stil kwam te liggen. De doorlooptijd van een schademelding liep daardoor snel op van 26 weken tot 35 weken, terwijl er tegelijk ook onverminderd nieuwe schades werden gemeld. Door aanpassingen in de werkwijze wist het IMG de gemiddelde doorlooptijd in de loop van 2020 weer terug te brengen naar de 26 weken waarnaar het streefde.

Het IMG rapporteert in haar jaarverslag dat er in 2020 in totaal 622 meldingen zijn gedaan van mogelijk acuut onveilige situaties voor wat betreft de constructieve veiligheid van een woning. Bij 109 meldingen is een acuut onveilige situatie geconstateerd en actie ondernomen.

Op 18 mei 2021 presenteerde het IMG haar vernieuwde werkwijze. Voor ongeveer 200.000 adressen komt er de keuze voor een vaste vergoeding van €5.000. Het is bedoeld voor eenvoudige, relatief kleine schades. Zo kunnen deze schades veel sneller worden afgehandeld en ontstaat er meer capaciteit voor afhandeling van meer complexere dossiers. Voor de huidige aanpak met schade-opname en een advies over de schade door een onafhankelijke deskundige wordt de beoordelingsmethodiek geactualiseerd en verfijnd. Het gaat om een actualisatie van de bestaande, praktische handvatten voor de toepassing van het bewijsvermoeden in de praktijk. Het gaat daarbij om onderwerpen zoals omgaan met diepe bodemdaling, verergering van schade, mestkelders en zettingsschade.

2.5 De waardedalingsregeling

Met de waardedalingsregeling van het IMG kan een eigenaar van een woning een vergoeding krijgen voor de lagere waarde van zijn pand of wanneer een woning minder hard in waarde is gestegen, én wanneer dit is opgetreden omdat de woning in het aardbevingsgebied staat.¹⁹

In 2020 is de Waardedalingsregeling stapsgewijs ingevoerd. Het IMG meldt dat er vanaf september 54.664 aanvragen zijn gedaan, waarvan het overgrote deel afkomstig uit de gemeenten Groningen en het Hogeland. 11.140 van deze aanvragen zijn afgewezen. Aan deze afwijzingen liggen meerdere redenen ten grondslag. Zo kan er sprake zijn van administratieve redenen maar vooral het moment van aankopen van de woning speelt hierbij een rol, met als onderbouwing dat na aankoop van de woning er geen extra waardedaling is ontstaan. In totaal is er in het kader van de Waardedalingsregeling een bedrag uitgekeerd van 179,5 miljoen euro.²⁰

¹⁷ <https://api.schadedoormijnbouw.nl/content/IMG-Jaarverslag-2020.pdf>.

¹⁸ <http://api.schadedoormijnbouw.nl/content/TCMG-Jaarverslag-2019.pdf>.

¹⁹ IMG, brochure waardedalingsregeling, januari 2021.

²⁰ Jaarverslag IMG, maart 2021.

Door de Commissie Bijzondere Situaties wordt waargenomen dat de verkoop van woningen in het bevingengebied sneller lijkt te gaan dan voorgaande jaren, mogelijk vanwege de aantrekkende woningmarkt.²¹ Diverse inwoners uit het aardbevingsgebied hebben hun beklag gedaan over de verschillen die zijn ontstaan in de vergoede schade door de NAM en de verschillen met de regeling van het IMG. De Onafhankelijk Raadsman vraagt hier ook aandacht voor in zijn jaarrapportage.²²

De cijfers van de Nederlandse Vereniging voor Makelaars (NVM) tonen een wisselend beeld bij de aardbevingsgemeenten ten aanzien van het landelijk gemiddelde. Het aantal woningen wat wordt verkocht in het gebied neemt af ten aanzien van een jaar daarvoor. Minder transacties worden gedaan en de afwijking is ook significant ten aanzien van het landelijke gemiddelde. Zo werden er bijvoorbeeld in de regio Slochteren e.o. 28,2% minder verkopen gedaan in het eerste kwartaal van 2021 dan in dezelfde periode in 2020. Landelijk is dit gemiddelde 6,8%. Echter, de landelijke prijsontwikkeling ligt in de regio Slochteren e.o. met 17,2% dan weer boven het landelijke gemiddelde van 14,7%.²³

2.6 Conclusie

Op diverse fronten wordt hard gewerkt om de situatie van de bewoners te verbeteren. Niettemin blijft de situatie in Groningen ernstig. De gezondheid en het welbevinden van bewoners van aardbevingsgebied worden aangetast voor de gaswinning en (de nasleep van) de gevolgen daarvan. De schade aan gebouwen en de economische schade hebben grote impact op de bewoners. Het wachten op aangekondigde maatregelen, de onzekerheid over de aardbevingen, de eigen veiligheid, en het handelen van de overheid zorgen voor een deel van de bewoners al voor een lange periode voor stress en werken door naar de gezondheid. De onderzoeken van het Gronings Perspectief laten zien dat de gezondheidsrisico's substantieel zijn. Het vertrouwen in de overheid is afgebrokkeld onder alle respondenten. Het geheel maakt dat de situatie in Groningen nog steeds als ontwrichtend en daarmee als een crisis moet worden gekenschetst.

“ ‘Het gaat niet goed, we hebben het niet goed gedaan’. Dat zou ik nu graag eens horen in de versterkingsopgave. Onderken wat er niet gebeurt, zeg waar het op staat en maak reële planningen voordat je gaat communiceren. We hebben in 2018 een brief gekregen van de overheid dat ons huis onveilig is, en het is nog steeds niet versterkt. Mijn man en ik zijn ondernemend, en willen de versterking van ons huis graag zelf regelen. Maar we zitten gevangen in protocollen: er wordt zelden iets aan ons gevraagd over ons eigen huis. Door mijn ervaringen te delen op sociale media, wil ik laten zien dat het niet goed gaat in Groningen. De rest van Nederland heeft half niet door wat hier speelt. Als ik iemand vertel dat ik uit Groningen kom, leg altijd even kort uit waarom een beving hier anders is dan eentje in Italië. Mensen hebben geen idee. Ik doe het ook in de hoop dat verantwoordelijke partijen in de spiegel kijken, en er af en toe wat mee doen. Toen ik de verhalen las over de toeslagenaffaire, dacht ik: dat overkomt je toch niet? Die mensen zullen wel iets fout hebben gedaan. Totdat ik de link zag met onze eigen situatie. Je wordt door je eigen overheid in een hoek gedreven, en dan wordt het heel ingewikkeld. Wij redden ons wel. Alleen zie ik heel veel mensen die het niet redden.” **Ondernemer, die sinds de beving van 3,1 bij Hellingum bezig is met de veiligheid van haar woning.**

²¹ Jaarverslag Commissie Bijzondere Situaties 2020.

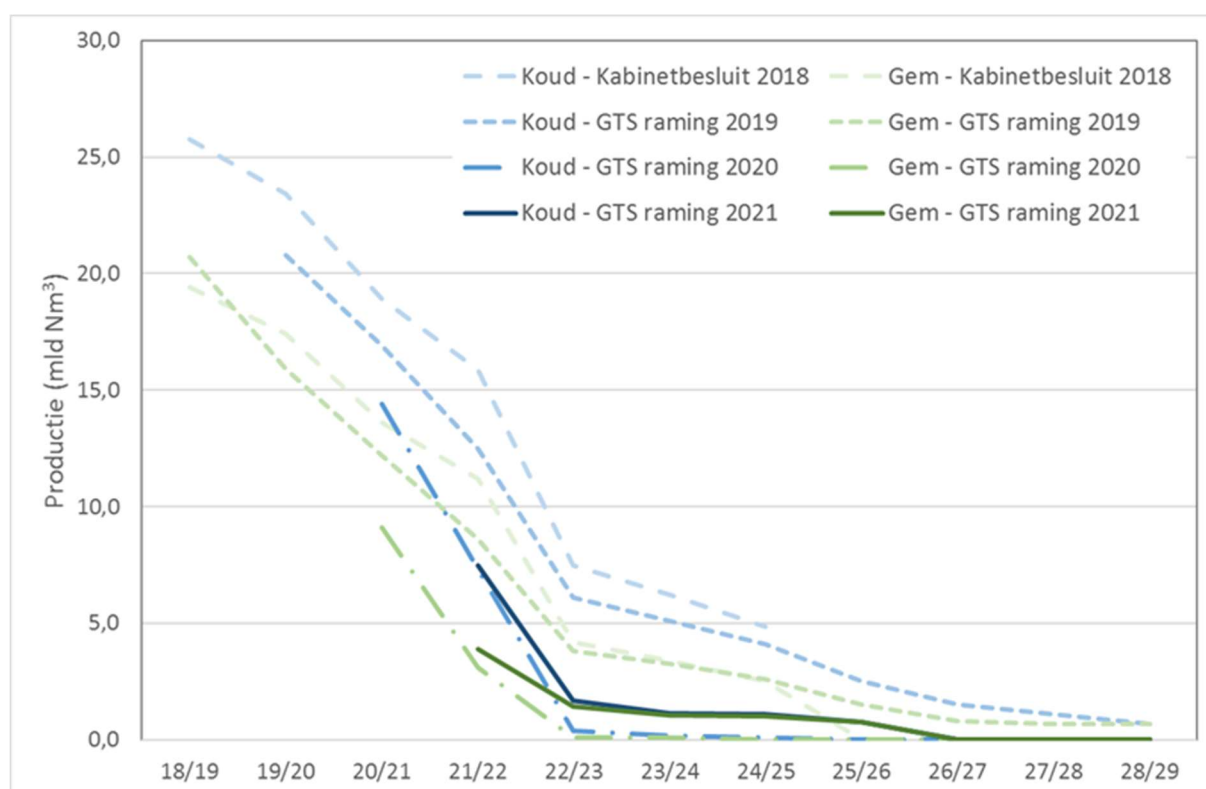
²² <https://www.onafhankelijkeraadsman.nl/behandel-groningers-gelijkwaardig/>.

²³ www.nvm.nl/wonen/marktinformatie.

Hoofdstuk 3 Voortgang gasafbouw

3.1 Hoe ontwikkelt de afbouw van de gaswinning zich sinds het kabinetsbesluit van 2019?

Op 29 maart 2018 presenteerde de minister van EZK in een brief aan de Tweede Kamer de maatregelen die hij wil nemen om de gaswinning over een periode van zo'n tien jaar terug te brengen naar nul (de zogenaamde afbouwscenario's).²⁴ Deze afbouwscenario's vormden de basis voor de risicoanalyse (de zogenaamde 'Hazard and Risk Assessment' afgekort HRA) van juni 2018. Sindsdien heeft de minister verschillende keren (mede op advies van SodM) besloten de gaswinning nog sneller af te bouwen (zie figuur 3.1).



Figuur 3.1 Overzicht van de ontwikkeling in de afbouw van de gaswinning sinds het kabinetsbesluit om de gaswinning in Groningen af te bouwen en zo snel mogelijk definitief te beëindigen.

Een belangrijke versnelling van de afbouw vond plaats na de beving ($M_L = 3.4$) bij Westerwijrtwerd op 22 mei 2019. Voor het gasjaar 2019/2020 was de raming voor de gasproductie 15,9 miljard Nm^3 . Na analyse van de beving bij Westerwijrtwerd heeft SodM de minister geadviseerd nog dat gasjaar de gaswinning onder de 12 miljard Nm^3 te brengen.²⁵ In het vaststellingsbesluit voor het gasjaar 2019/2020 heeft de minister het te winnen gasvolume vastgesteld op 11,7 miljard Nm^3 . In februari 2020 is met een tijdelijke maatregel de productie verder naar beneden bijgesteld naar 10,7 miljard Nm^3 .²⁶ Deze verlaging was mogelijk doordat GTS een hogere stikstofinzet had gerealiseerd dan was meegenomen in de raming. In het vaststellingsbesluit voor het gasjaar 2020/2021 heeft de minister het te winnen gasvolume vastgesteld op 8,1 miljard Nm^3 .

²⁴ Kamerstuk 2018-2019, 33 529, nr. 457.

²⁵ Staatstoezicht op de Mijnen, "Advies Groningen-gasveld n.a.v. aardbeving Westerwijrtwerd van 22 mei 2019", 28 mei 2019.

²⁶ Gasunie Transport Services "Aangepaste graaddagenvergelijking gasjaar 2019/2020", 20 februari 2020.

De winning in het gasjaar 2018/2019 is uitgekomen op 17,51 miljard Nm³. In het gasjaar 2019/2020 is in totaal 8,65 miljard Nm³ uit het Groningen-gasveld gewonnen. In beide gasjaren was de daadwerkelijke productie dus aanzienlijk lager dan de ramingen van respectievelijk 20,7 en 10,7 miljard Nm³.

Omdat de gasafbouw sneller gaat dan eerder verwacht is in de raming van GTS van januari 2020 de raming voor de productie voor het gasjaar 2020/2021 verder gedaald van 12,2 miljard Nm³ naar 9,1 miljard Nm³.²⁷ In haar advies van 29 januari 2021 verwacht GTS voor het gasjaar 2021/2022 een productievolume van 3,9 miljard Nm³ bij een gemiddelde temperatuurverloop en 7,5 miljard Nm³ bij een koud temperatuurverloop.²⁸ Deze verwachting is iets hoger dan de raming in 2020 voor het gasjaar 2021/2022, toen 3,1 en 7,3 miljard Nm³ voor respectievelijk een gasjaar met een gemiddeld en koud temperatuurverloop werd verwacht. De hogere volumes worden volgens GTS met name veroorzaakt door het implementeren van de benodigde minimum flow van het Groningen-gasveld (zie volgende paragraaf) en de hogere marktinschatting in de Klimaat- en Energieverkenning (verder: KEV) 2020 ten opzichte van de KEV 2019.

3.2 Minimum flow voor capaciteitszekerheid

Om als Nederland voldoende aanbod van gas te hebben in situaties van een hoge marktvraag (eens in de twintig jaar) en uitval van de grootste bron (gasopslag Norg) zal de productiecapaciteit van het Groningen-gasveld nog enkele jaren benodigd zijn. Om de betrouwbaarheid en oproepbaarheid van de productielocaties te waarborgen zullen de productielocaties operationeel gehouden worden hetgeen vereist dat in enige mate gas wordt geproduceerd. Anders gezegd: de productie kan niet stopgezet worden als er bij capaciteitsgebrek toch een beroep op het Groningen-gasveld moet kunnen worden gedaan. Dit productievolume wordt 'minimum flow volume' of minimum flow' genoemd.

Als randvoorwaarde voor de inzet van de productielocaties heeft de minister gevraagd dat:

1. In de winterperiode (van november tot en met maart) buiten vorstperiodes gemiddeld de helft van de productielocaties direct opregelbaar²⁹ moeten zijn;
2. In de winterperiode (van november tot en met maart) tijdens periodes van vorst alle benodigde productielocaties direct opregelbaar moeten zijn;
3. In de zomerperiode (van april tot en met september) alle benodigde productielocaties die volgens de GTS-capaciteitsraming benodigd zijn voor de winterperiode van gasjaar 2022-2023 operationeel gehouden worden.³⁰

De NAM geeft in de Operationele Strategie nadere invulling aan deze uitgangspunten. De locaties die benodigd zijn tijdens de winter, zullen beurtelings afwisselend worden ingezet om alle locaties regelmatig in een producerende toestand te brengen. Tijdens perioden van vorst zullen alle benodigde productielocaties in een producerende toestand gehouden worden. Voor het operationeel houden van productielocaties in de zomer is het noodzakelijk deze productielocaties afwisselend incidenteel te laten produceren om degradatie door stilstand te voorkomen en eventuele storingen tijdig te kunnen detecteren en verhelpen.

²⁷ Gasunie Transport Services "Advies leveringszekerheid voor benodigde Groningenvolumes en capaciteiten (ref. L20.0014)", 31 januari 2020.

²⁸ Gasunie Transport Services B.V. "Advies leveringszekerheid voor benodigde Groningenvolumes en capaciteiten gasjaar 2021/2022 en verder" (ref. L21.0042) van 29 januari 2021.

²⁹ Hiermee wordt bedoeld dat deze locaties gas produceren waarbij de productiestroom van een producerende locatie op korte termijn kan worden verhoogd tot de maximale capaciteit zonder hierbij gas te produceren dat niet aan de gevraagde afleverkwaliteit voldoet.

³⁰ Hiermee wordt bedoeld dat deze productielocaties afwisselend incidenteel geproduceerd worden om degradatie door stilstand te voorkomen en eventuele storingen tijdig te kunnen detecteren en verhelpen.

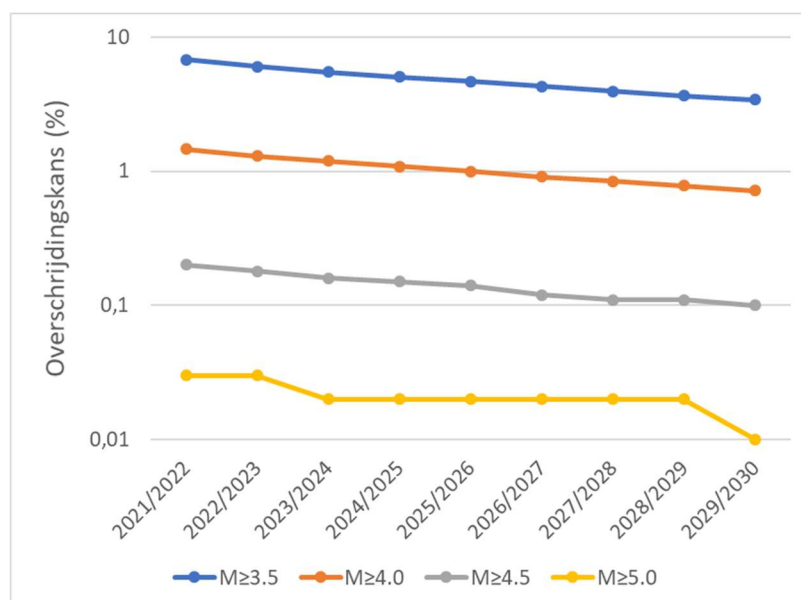
Op basis van deze uitgangspunten en de door GTS aangegeven benodigde capaciteitsvraag op het Groningen-gasveld voor het gasjaar 2021/2022 komt NAM tot een minimum flow-volume van 2,65 miljard Nm³. Dit volume is in lijn met de door GTS gehanteerde ondergrens in de graaddagenformule. Figuur 3.1 laat zien dat de komende 10 jaar het benodigde volume om aan de capaciteitsvraag te voldoen snel verder zal afnemen tot medio 2026, waarna het Groningen-gasveld definitief kan worden ingesloten.

3.3 Seismische activiteit

Sinds 2021 voert TNO de seismische dreiging en risicoanalyse (SDRA) uit voor Groningen. Voor het gasjaar 2021/2022 voorspelt de SDRA 6 bevingen met een sterkte van $M_L \geq 1.5$, met een onzekerheidsbandbreedte van 2 tot 13 bevingen.³¹ Indien komend gasjaar een heel koude winter zou kennen, voorspelt de SDRA 8 bevingen met een sterkte van $M_L \geq 1.5$, met een onzekerheidsbandbreedte van 4 tot 15 bevingen. De komende jaren zal het verwachte aantal bevingen verder afnemen naar 3 bevingen met een sterkte van $M_L \geq 1.5$ (bandbreedte 0-9 bevingen) in het gasjaar 2029/2030 en een verwachtingswaarde van 1 beving (bandbreedte 0-4 bevingen) in 2050.

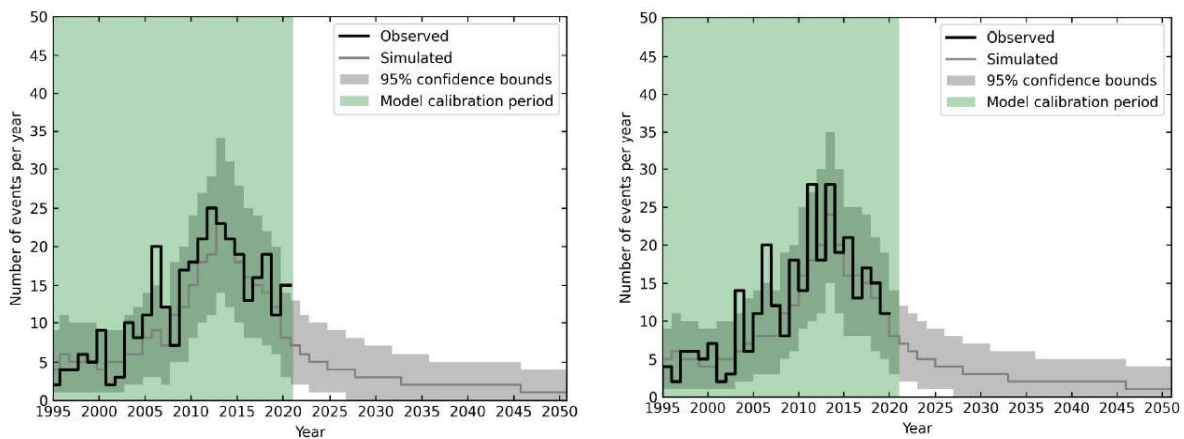
Het aantal bevingen wordt voornamelijk bepaald door de drukvereffening in het Groningen-gasveld en niet door de, ten opzichte van de voorgaande periode, beperkte productie die nog plaatsvindt. Naar de toekomst toe is er een grote onzekerheid over de exacte reactie van de breuken op de nog in de ondergrond aanwezige spanningen. Het is dan ook heel belangrijk om de ontwikkeling van de seismische activiteit nauwlettend te blijven monitoren en ook na insluiting van het gasveld te blijven analyseren of het huidige seismologisch model de ontwikkeling van de seismische activiteit ook na insluiting van het gasveld goed beschrijft.

De kans op zwaardere bevingen is weergegeven in onderstaande figuur. Komend gasjaar is de kans op een beving van magnitude 4,0 of hoger berekend op 1,5%. In een koud gasjaar ligt deze overschrijdingskans op 2%. De overschrijdingskans voor een beving van magnitude 4,0 of hoger neemt langzaam af naar 0,7% in het gasjaar 2029/2030.



Figuur 3.2 Kans op zwaardere bevingen tot en met het gasjaar 2029/2030 voor een gemiddeld temperatuurverloop.

³¹ Deze onzekerheidsbandbreedte komt overeen met een overschrijdingskans van 10% dat het aantal bevingen lager (P10) of hoger (P90) wordt dan de gegeven grenswaarden van de bandbreedte.



Figuur 3.3 Links (TNO Figuur 3.1): Verwachte seismische activiteit en variatie per gasjaar voor een gemiddeld temperatuurverloop. Op de horizontale as staat het kalenderjaar (bereik 1 januari 1995 tot 1 oktober 2050). Op de verticale as staat het aantal bevingen met een magnitude gelijk aan of hoger dan 1.5 opgeteld per gasjaar. De zwarte lijn geeft het aantal observaties in het verleden weer. De donkergrijze lijn geeft het verwachte aantal bevingen in de toekomst weer. De lichtgrijze band om de grijze lijn is de onzekerheidsband. Het groene vlak geeft aan dat het model gekalibreerd is op de periode tot 1 januari 2021. Rechts (TNO Figuur A.1): Verwachte seismische activiteit en variatie per kalenderjaar voor een gemiddeld temperatuurverloop. Op de horizontale as staat het kalenderjaar (1 januari 1995 tot en met 31 december 2050). Op de verticale as staat het aantal bevingen opgeteld per kalenderjaar.

3.4 Conclusie

De minister van EZK heeft de gaswinning sneller afgebouwd dan in eerste instantie door hem was voorzien. In de afgelopen periode is succesvol toegewerkt naar het sluiten van het Groningen-gasveld, waarbij de komende jaren nog een minimale hoeveelheid wordt gewonnen om te kunnen voldoen aan de vraag is een koude periode. De afbouw van de gaswinning die tot nu toe gerealiseerd is, heeft positieve gevolgen voor bewoners. De persoonlijke veiligheid is toegenomen doordat het risico dat een gebouw instort als gevolg van een beving, kleiner is geworden. Het vooruitzicht dat het Groningen-gasveld definitief zal worden ingesloten, biedt duidelijkheid en kan daarmee een positief effect hebben op het wantrouwen dat nu veel inwoners van Groningen ervaren jegens de overheid.

“Al zeven jaar ben ik bezig om ons huis versterkt te krijgen. Al zeven jaar wordt er gezegd: ‘er gebeurt iets’, maar er gebeurt helemaal niks. Ik ben notabene bouwkundige maar ik heb niks te zeggen over de versterking van mijn eigen woning. Je bent alle controle kwijt. De controle over je huis, over je leven. Dat wil ik niet meer. Ik ben op dit moment een struisvogel en steek mijn kop in het zand, anders word ik gek. Er zijn mensen in mijn omgeving aan onderdoor gegaan. Het kabinet doet net alsof er niets aan de hand is, de gaskraan gaat immers dicht. En de rest van Nederland denkt ook dat het voorbij is. Zo voelt het tenminste. Maar de aardbevingen zeggen: het is niet over. Vroeger kon ik nog via de TNO-sensor in ons huis kijken hoe erg de beving is geweest. Zelfs dat kan niet meer. Ook weer iets dat voor ons is besloten. De meter hangt er nog wel, maar we kunnen hem niet uitlezen. Nu probeer ik aan een scheur in de gang af te lezen hoe erg een beving is geweest. Ik wil mijn eigen leven terug, en zelf bepalen wat er gebeurt. Ik zou wel willen schreeuwen naar iedereen die werkt aan de versterkingsopgave: ‘Jullie zitten er voor óns: jullie moeten onze problemen oplossen. Praat mét ons, in plaats van óver ons’. - Eigenaar bouwkundig adviesbureau, die al zeven jaar in een potentieel onveilig Rijksmonument woont en werkt.

Hoofdstuk 4 Voortgang versterking in cijfers

In dit hoofdstuk wordt de feitelijke voortgang in de versterkingsoperatie beschreven. SodM analyseert en beoordeelt de voortgang op basis van door de NCG aan SodM verstrekte gegevens die zijn bijgewerkt tot en met het eerste kwartaal van 2021.³² De NCG heeft in de afgelopen periode de kwaliteit van de beschikbare data verbeterd. In sommige gevallen wijken de cijfers in deze rapportage daarom af van de cijfers van het maandelijks gepubliceerd dashboard en van de SodM-rapportages van juni 2019 en januari en september 2020.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd: Paragraaf 4.1 beschrijft aan de hand van de cijfers de voortgang in aantallen van de gehele versterkingsopgave en gespecificeerd voor het afgelopen jaar. Ook wordt de doorlooptijd van de processtappen van het versterkingstraject toegelicht. Het effect van de risicosturing op de verschillende stappen binnen van de versterkingsopgave wordt bekeken in paragraaf 4.2. en wordt er een blik vooruit geworpen. De kwaliteit van de data van de NCG en verbeteringen daarin, worden in paragraaf 4.3 beschreven. In paragraaf 4.4 worden de Batches 1588 en 1581 besproken. De conclusies en beoordeling van de algehele voortgang van de versterkingsopgave staan beschreven in paragraaf 4.5.

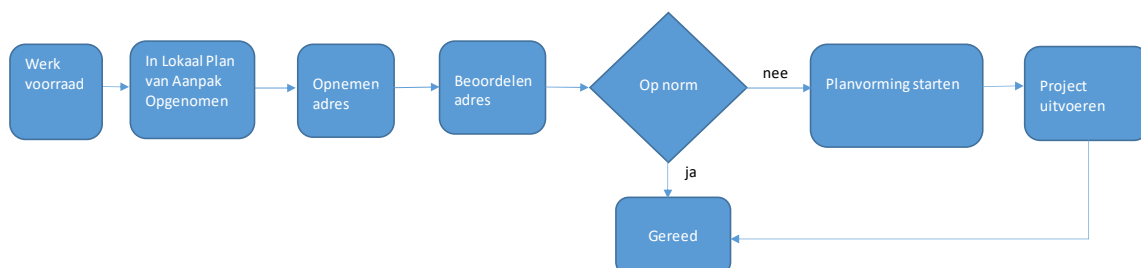
4.1 Voortgang in aantallen van de gehele versterkingsopgave

Deze paragraaf beschrijft de voortgang van de versterkingsopgave. Ten eerste beschrijft SodM de door de NCG gehanteerde processtappen, inclusief de wijzigingen die de NCG het afgelopen jaar heeft aangebracht in de definities van de processtappen. Ten tweede wordt een korte beschrijving gegeven van de reikwijdte van de versterkingsopgave. Ten derde wordt de feitelijke voortgang van de afgelopen periode beschreven. In de vierde paragraaf wordt deze voortgang, afgezet tegen de planning van de NCG. In paragraaf vijf wordt de duur van elke fase besproken die de bewoner moet doorlopen voordat het pand versterkt is, de “doorlooptijd”. Ten slotte wordt een korte doorkijk gegeven op basis van de door de NCG aangegeven verwachtingen voor de komende periode.

4.1.1 Hoe ziet het versterkingsproces eruit?

Definitie van processtappen en aanpassingen daarin

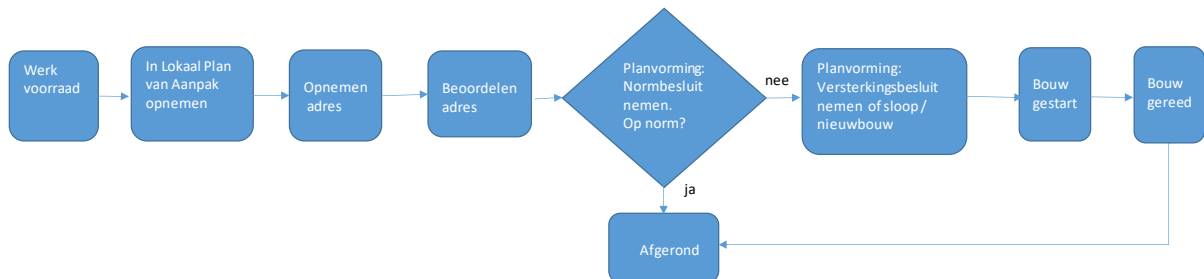
Ieder adres in de versterkingsopgave doorloopt een aantal processtappen. In de vorige voortgangsrapportages van SodM werd de versterkingsopgave beschreven aan de hand van de fases nadat het adres in het Lokale Plan van Aanpak was opgenomen zoals deze zijn weergegeven in figuur 4.1. De fases waren onder andere: ‘Opnemen’, ‘Beoordelen’, en wanneer een adres niet aan de veiligheidsnorm zou voldoen ging dit door naar ‘Planvorming starten’ en dan naar ‘Project uitvoeren’ om vervolgens bij ‘Gereed’ uit te komen. Een adres sprong naar een volgende fase als de huidige fase volledig was afgerond. Adressen die na de beoordeling blijken te voldoen aan de veiligheidsnorm, zijn direct ‘Gereed’.



Figuur 4.1: Hoofdprocesstappen binnen de versterkingsoperatie (oude situatie)

³² Bijlage 1 120210422- Definitieve cijfers – brondata t.b.v. SodM

De NCG heeft enkele stappen verfijnd van het processchema. In de nieuwe situatie zijn zes fases opgenomen die een adres kan doorlopen: 'Nog te starten', 'Opnemen', 'Beoordelen', 'Planvorming', 'Uitvoering' en 'Afgerond' zoals figuur 4.2 laat zien. Wanneer een adres een fase heeft doorlopen wordt deze geregistreerd met een datum, deze mijlpalen als Opgenomen, Beoordeeld, Planvorming gestart, Bouw gestart, Bouw gereed en Afgerond worden door SodM gebruikt om de voortgang van de versterking te meten.



Figuur 4.2: Processtappen binnen de versterkingsoperatie (nieuwe situatie)

De grootste verandering zit in de fase 'Beoordelen' met het nemen van een normbesluit vanaf 1 september 2020. Voldoet een adres aan de veiligheidsnorm dan gaat deze direct door naar 'Afgerond'. Voldoet het Normbesluit van het adres niet aan de veiligheidsnorm dat gaat deze door naar 'Planvorming'. Een andere verandering ten opzichte van het oude proces is het nemen en registreren van het Versterkingsbesluit. Het versterkingsadvies wordt na de 'Planvorming' verwerkt in een Uitvoeringsplan en een Versterkingsbesluit (op welke wijze wordt er versterkt of wordt het sloop/nieuwbouw). Daarna gaat het adres verder naar de fase 'Uitvoering' met Bouw gestart, Bouw gereed en ten slotte naar de fase 'Afgerond'.

4.1.2 Hoe groot is de versterkingsopgave?

Het aardbevingsgebied van Groningen omvat ruwweg 150.000 gebouwen. Een gebouw (flat) kan bestaan uit meerdere adressen, een adres kan bestaan uit meerdere gebouwen (huis met schuur). Niet al deze panden hoeven te worden versterkt. Welke panden worden opgenomen in de werkvoorraad van NCG wordt bepaald op basis van een veiligheid/risicoschatting, gedane toezeggingen en bestuurlijke afspraken.

Voor de veiligheidsinschatting voor een adres door het risico op een aardbeving, werd tot en met 2020 de Hazard en Risk Assessment (HRA) van de NAM gebruikt. De minister van EZK heeft besloten om de NAM zoveel mogelijk uit het versterkingsproces te halen en daarom de HRA vanaf 2021 vervangen door de Seismische Dreigings- en Risicoanalyse (SDRA). SodM heeft positief geadviseerd op dit besluit van de minister.³³ Bij de doorrekening uit 2021 van de SDRA bleek dat nagenoeg alle adressen met een (licht) verhoogd risico al in de huidige werkvoorraad te zijn opgenomen.

Eind 2019 bedroeg het aantal adressen in de werkvoorraad bijna 26.000 adressen. Dit naar aanleiding van de toezegging van de minister aan de regio om alle adressen die in het verleden zijn geïnspecteerd toe te voegen aan de versterkingsopgave. Inmiddels is de totale omvang van de versterkingsopgave in 2020 verder toegenomen met meer dan 850 adressen naar aanleiding onder andere van de gemeentelijke plannen en kwam het totaal uit op 26.724 adressen eind 2020. In februari 2021 zijn er nog 85 "grijze" adressen toegevoegd aan de werkvoorraad door de gemeente Het Hogeland waarvan twee "opname op verzoek". De werkvoorraad bedraagt op 31 maart 2021 in totaal 26.809 adressen. In de toekomst kunnen er nog adressen worden toegevoegd als de SDRA van 2022 daar aanleiding toe geeft of via de Lokale Plannen 2021 waarin gemeenten panden met

³³ 9 april 2021, Advies van SodM aan Minister van Economische Zaken en Klimaat over TNO SDRA 2021 Gevoeligheidsanalyse.

bijvoorbeeld Opname Op Verzoek (OOP) of een Acut Onveilige Situatie (AOS) kunnen toevoegen, uiteraard nadat de acute onveiligheid is weggenomen.

Fase 1: Nog te starten

Op te nemen in Lokaal Plan van Aanpak – In overleg met NCG maakt elke gemeente in het aardbevingsgebied jaarlijks een gemeentelijk programma (Lokaal Plan van Aanpak). Daarin stellen de gemeenten vast met welke adressen dat jaar wordt begonnen met het versterkingsproces.

Nog 3.238 adressen zitten in deze fase aan het begin van het traject en moeten dus nog in het LPA-2021 worden opgenomen, zie tabel 4.1. Deze zomer worden de Lokale Plannen van Aanpak voor 2021 verwacht.

Fase 2: Opname

Opname plannen – Is een adres opgenomen in het Lokaal Plan van Aanpak, dan kan de opname gepland worden. Bij een opname wordt het pand geïnspecteerd en worden er zoveel mogelijk bouwtechnische gegevens verzameld. Dit kan een zeer uitgebreid onderzoek zijn als het om een uniek pand gaat. Gaat het om een pand dat vergelijkbaar is met een pand waar al een opname is gedaan, dan kan het sneller. Nog meer dan 4.400 adressen in fase 2 wachten om te worden opgenomen. Samen met de 3.238 adressen uit fase 1, betekent het dat nog bijna 29% van de bewoners wachten op een opname.

Het resultaat van de fase Opnemen: tot en met maart 2021 zijn er in totaal 18.812 adressen opgenomen, deze adressen gaan door naar de fase Beoordelen om door een ingenieursbureau beoordeeld te worden.

Fase 3: Beoordelen

Zijn de benodigde gegevens verzameld, dan start de beoordelingsfase en kent twee stappen:

Beoordeling opstellen – Een ingenieursbureau bestudeert de verzamelde gegevens en stelt een versterkingsadvies op waarin staat in hoeverre een gebouw voldoet aan de wettelijke veiligheidsnorm. Voldoet een pand niet aan de norm, dan staat in dit rapport ook welke versterkingsmaatregelen nodig zijn om het pand aan de norm te laten voldoen. Voor vergelijkbare adressen, zoals bijvoorbeeld in een flatgebouw, kan één beoordeling worden opgesteld.

Het resultaat van de fase Beoordelen: tot en met maart 2021 zijn er 12.036 adressen beoordeeld.

Normbesluit nemen – De beoordeling die al dan niet aan de norm voldoet en de eventueel benodigde versterkingsmaatregelen en het normbesluit wordt met de eigenaar gedeeld. Gaat de eigenaar akkoord, dan gaat het adres door naar de fase van de Planvorming. Is een pand veilig, dan eindigt hier het versterkingsproces en gaat door naar de fase Afgerond.

Het resultaat van normbesluit nemen: Het is een nieuwe stap en tot en met maart 2021 zijn er 956 normbesluiten genomen, maar deze zijn nog niet in de database met een specifieke datum opgenomen.

Als een gebouw voldoet aan de veiligheidsnorm en het niet versterkt hoeft te worden is het versterkingstraject afgerond en het adres gaat door naar fase 6: Afgerond. Tot nu toe voldeden slechts drie adressen direct aan de veiligheidsnorm. Voldoet het gebouw echter niet aan de veiligheidsnorm en moet het versterkt worden, wordt het traject vervolgd met fase 4: Planvorming.

Adressen in de verschillende Fases van het versterkingsproces	Werk voorraad	Fase 1 Nog te starten	Fase 2 Opname	Fase 3 Beoordelen	Fase 4 Planvorming	Fase 5 Uitvoering	Fase 6 Afgerond
Verhoogd risicoprofiel (P50)	3.417	2	132	370	2.056	508	349
Licht verhoogd risicoprofiel (P90)	13.352	3.123	2.734	3.617	3.140	478	260
Normaal profiel (Grijs)	10.040	113	1.575	2.757	3.865	474	1.256
Totaal	26.809	3.238	4.441	6.744	9.061	1.460	1.865

Tabel 4.1: Werkvoorraad per 31 maart 2021 en het aantal adressen dat zich in de verschillende fases van het versterkingsproces bevindt, onderverdeeld in risicoprofiel.

Fase 4: Planvorming

Bij de planvorming kan het gaan om één gebouw, maar ook om een straat of een hele wijk. In deze fase worden – voorafgaand aan het uitvoeren van de versterkingsmaatregelen – de diverse ontwikkelingen en wensen van bewoners/eigenaren en gemeente op elkaar afgestemd en kent drie stappen:

1. Planvorming gestart of Ontwerpfase voorbereiden – In deze stap van de planvorming wordt nagegaan wie de uitvoering van de versterkingsmaatregelen het beste kan oppakken. Dit kan betekenen dat NCG, of dat het bedrijfsbureau van de B6 (Bouwimpuls) het overneemt. Bij sommige initiatieven kan de eigenaar enige mate van de regie voeren ('Heft in Eigen Hand', 'Eigen Initiatief' en 'Eigenaar kiest bouwer'). Eind 2020 is NCG gestart met Eigenaar Kiest Bouwer (EKB). Het doel van dit project is het uitvoeren van de versterkingsplannen te versnellen. Bij EKB is de eigenaar opdrachtgever van de aannemer. De eigenaar heeft daardoor meer regie in het versterkingstraject.

Het resultaat van deze stap in de fase Planvorming: er zijn tot en met maart dit jaar 8.090 adressen waarvan de Planvorming is gestart.

2. Uitvoeringsplan opstellen – Tijdens deze stap kunnen extra wensen van bewoners/eigenaren worden meegenomen, zoals een uitbouw, die ze zelf financieren. Ook gemeentelijke wensen worden meegenomen voor de straat, bijvoorbeeld het vernieuwen van de riolering. Dit alles resulteert in een zogenaamd definitief ontwerp, een concrete uitwerking van de wensen in een bouwplan. Hierna kan het uitvoerende bouwbedrijf geselecteerd worden, eventueel (nieuwe) afspraken gemaakt worden met hypotheekverstrekker, de benodigde vergunningen aangevraagd worden, het pand natuurvrij gemaakt worden (bijvoorbeeld zwaluwnesten verplaatsen) en tijdelijke huisvesting geregeld worden als dat nodig is.

Het resultaat Uitvoeringsplan opstellen: er zijn tot en met maart dit jaar 3.179 Uitvoeringsplannen opgesteld.

3. Versterkingsbesluit nemen – Hierin wordt vastgelegd hoe de versterking vorm krijgt, het is een nieuwe stap, na het inwerking treden van de beleidsregel Versterking gebouwen Groningen van 20 mei 2019.

Het resultaat van de Versterkingsbesluit nemen: tot en met maart 2021 zijn er 22 versterkingsbesluiten genomen maar deze zijn nog niet in de database met een datum opgenomen.

Fase 5: Uitvoering

In de fase Uitvoering zijn twee stappen te onderscheiden:

1. Bouw voorbereiden - De aannemer begint met de voorbereiding van de bouwwerkzaamheden, zoals materialen bestellen, capaciteit plannen, het terrein voorbereiden voor de bouwwerkzaamheden.

Het resultaat van Bouw voorbereiden: voor 948 adressen wordt de bouw voorbereid.

2. Bouw uitvoeren - Het uitvoeren van de versterkingsmaatregelen of de nieuwbouw gaat van start.

Het resultaat van Bouw gestart: tot en met maart 2021 zijn er 2.230 adressen met de bouw gestart.
Het resultaat van Bouw gereed: het pand is versterkt en opgeleverd, tot en met maart 2021 zijn er 1.726 adressen gereedgekomen.

Fase 6: Afgerond

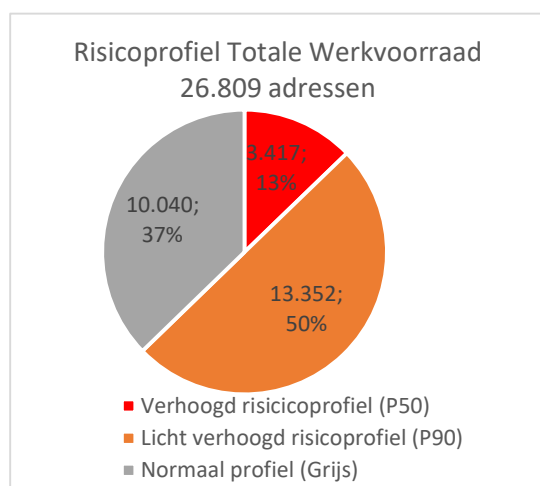
Een adres is versterkt opgeleverd of het versterkingstraject is vanwege een andere reden afgerond bijvoorbeeld het was al op norm (3) of is gesloopt en wordt niet herbouwd (136).

De fase Afgerond kent twee stappen:

Intern Proces binnen NCG afgerond

Het resultaat: met de 1.726 gereedgekomen adressen, 3 adressen op norm en 136 gesloopte en niet herbouwde panden zijn er tot en met 31 maart 2021 in totaal 1.865 adressen afgerond.

Het Risicoprofiel van de versterkingsopgave



Ongeveer 13% van de werkvoorraad bestaat uit adressen met een verhoogd risicoprofiel, de helft heeft een licht verhoogd risicoprofiel en meer dan een derde van de adressen heeft een normaal risicoprofiel. Heeft een adres eenmaal een verhoogd risicoprofiel gekregen in het verleden dan kan dat niet naar een licht verhoogd of normaal risicoprofiel verlaagd worden. Een adres kan eventueel alleen via de SDRA een hoger risicoprofiel krijgen.

Figuur 4.3: Gehele werkvoorraad verdeeld naar risicoprofiel

De linkerkolom van tabel 4.2 bevat de totale werkvoorraad van 26.809 adressen verdeeld over drie risicoprofielen. De kolommen erna geven de resultaten weer van de hiervoor besproken fases. Er worden hierbij alleen die adressen geteld waarvan de opnames, beoordelingen en uitvoering tot 31 maart 2021 daadwerkelijk zijn uitgevoerd.

Risicoprofiel	Werk voorraad	In Lokaal Plan van Aanpak opgenomen	Opname gereed	Beoordeling gereed	Planvorming gestart	Bouw gestart	Bouw gereed	Afgerond
Verhoogd risicoprofiel (P50)	3.417	3.405	3.244	2.864	2.091	435	340	341
Licht verhoogd risicoprofiel (P90)	13.352	10.123	7.333	3.780	1.986	426	243	260
Normaal profiel (Grijs)	10.040	8.925	8.235	5.392	4.013	1.369	1.143	1.256
Eindtotaal	26.809	22.453	18.812	12.036	8.090	2.230	1.726	1.865

Tabel 4.2: Werkvoorraad per 31 maart 2021 en de resultaten van de verschillende processtappen van de versterkingsoperatie, onderverdeeld in risicoprofiel.

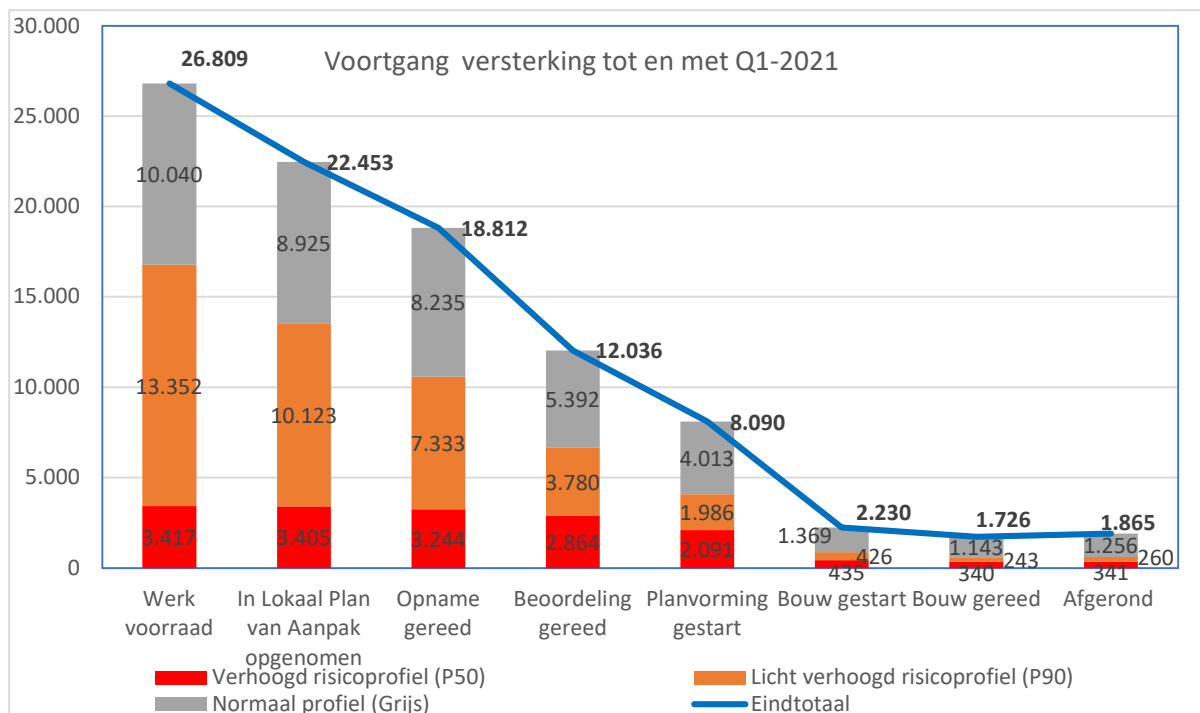
Niet alle adressen zijn in de tijd van de CVW opgenomen en beoordeeld, sommigen zijn 'geïnspecteerd' en zijn verder gegaan in het versterkingsproces zonder datum van opname of beoordeling of planvorming gestart. Inmiddels zijn 71% van de adressen opgenomen en meer dan 7.500 adressen, of 29% van het totale aantal adressen uit de versterkingsopgave, wachten nog op opname. Wel zijn bijna alle adressen met een verhoogd risico opgenomen, de laatste 134 adressen met een verhoogd risico worden binnenkort opgenomen.

Van de bijna 19.000 adressen die zijn opgenomen, zijn er meer dan 12.000 beoordeeld en wachten nog meer dan 6.700 adressen op een beoordeling. Van de totale werkvoorraad moeten er nog bijna 14.500 adressen beoordeeld worden, 54% van de bewoners weten dus nog niet of hun woning versterkt moet worden. Ruim 10.000 adressen met een versterkingsadvies wachten nog op een versterkte woning.

Opname op Verzoek:

De beschikbare capaciteit afgelopen jaar voor 'opname op verzoek' was 500 adressen en 250 beoordelingen. Er waren 701 aanvragen, waarvan er 474 in behandeling zijn genomen. Daarvan zijn 423 adressen nu opgenomen. Na selectie door de NCG komen er 19 adressen in aanmerking om beoordeeld te worden door een ingenieursbureau. Voor 2021 heeft de NCG weer 500 opnames op verzoek beschikbaar.

Voor bijna 8.100 adressen die zijn beoordeeld, is inmiddels de planvorming gestart. Er wachten nog mee dan 4.000 beoordeelde adressen op de start van de planvorming. Van 1.865 adressen (nog geen 7% van de werkvoorraad) is de versterking afgerond. Er is dus vooral in de fase van Opname, Beoordelen en Planvorming flinke vooruitgang geboekt, de hierop volgende fase, die van de Uitvoering lijkt hierbij sterk achter te blijven. Tot nu toe zijn 2.230 adressen met de Bouw gestart. Op 31 maart 2021 waren 397 adressen waarbij het ergens in fase van het versterkingsproces stagneert omdat bewoners bijvoorbeeld aangeven voorlopig niet verder te willen met het versterkingstraject of niet meer reageren. Op 30 juni 2020 waren dit er 107.



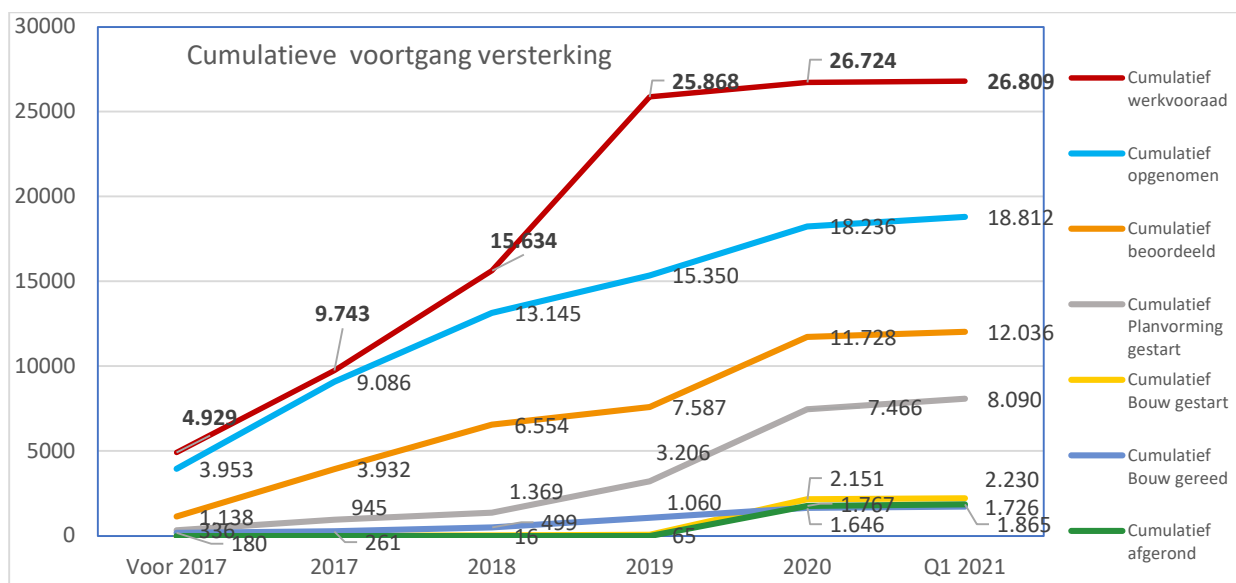
Figuur 4.4: Werkvoorraad per 31 maart 2021 en resultaten van de verschillende fases van de versterkingsoperatie verdeeld over risicoprofielen.

In Figuur 4.4 geeft de blauwe lijn de totalen weer van elke gestapelde kolom. Een knik bij Bouw gestart, de scheiding tussen adressen die het voortraject van opnemen, beoordelen en planvorming hebben doorlopen links, en rechts daarvan, de adressen die in uitvoering zijn of hebben doorlopen. De afgelopen jaren is flink ingezet op het opnemen en beoordelen en planvorming starten van adressen met een verhoogd risico (rood).

4.1.3 Wat is de voortgang van het versterkingsprogramma?

Voortgang van de versterkingsopgave

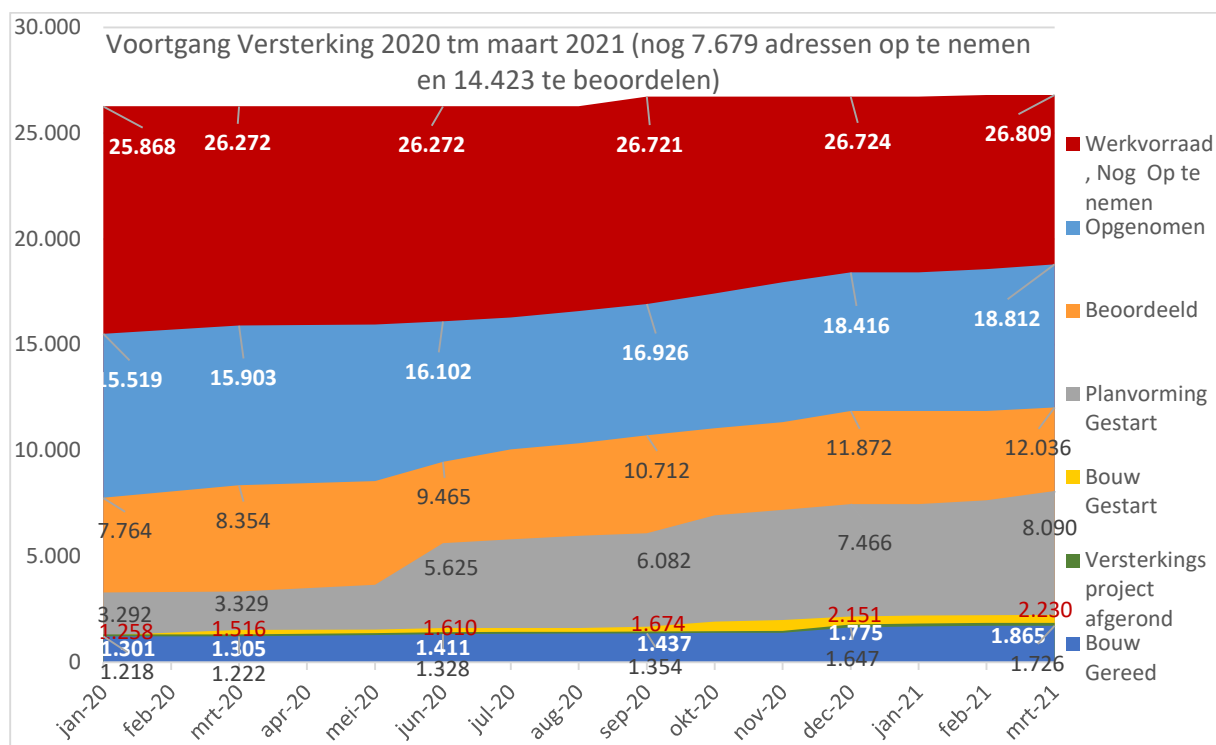
De voortgang van opname, beoordeling, planvorming en uitvoering in de verschillende processtappen van de versterkingsoperatie over de afgelopen jaren is af te lezen in figuur 4.5.



Figuur 4.5: Cumulatieve werkvoorraad en de voortgang van de versterkingsoperatie, tot en met Q1 2021.

Begon het eerste kwartaal van 2020 nog voorzichtig, vanaf het tweede kwartaal heeft de NCG het verwachte aantal opnames en beoordelingen van 1.000 per kwartaal regelmatig overtroffen. Rekening houdend met de restrictieve maatregelen door de Covid-19 pandemie, waardoor vooral bij de opnames veel hinder werd ondervonden, is een sterke verbetering ten opzichte van voorgaande jaren te zien. Bouw gestart (geel) is een nieuwe mijlpaal die bijgehouden wordt sinds vorig jaar en waardoor 1.166 adressen die al eerder gestart waren een registratiedatum hebben gekregen die in Q1-2020 valt (geel in figuur 4.5), terwijl bij die adressen de bouw al voor die tijd begonnen was. Hetzelfde geldt voor de enorme sprong van het aantal Afgeronde versterkingen in Q1-2020 (groen in figuur 4.5).

De NCG heeft van de Centrum Veilig Wonen (CVW) veel oude dossiers overgenomen met adressen die al opgenomen en beoordeeld zijn of waar de versterking al gestart en gereed was zonder dat er een opname of beoordeling in de database van de NCG was geregistreerd. In 2020 heeft de NCG daarom het project Data Schonen opgezet om door oude dossiers heen te lopen. Adressen die toch opgenomen, beoordeeld, of waarvan de bouw gereed was gekomen maar nog niet als zodanig in de database geregistreerd stonden, hebben een datum gekregen die in het laatste kwartaal van 2020 valt. Daarnaast willen ingenieursbureaus versterkingsadviezen veelal voor 1 januari gereed hebben. Hierdoor zijn de resultaten van dit kwartaal en dus ook geheel 2020 enigszins vertekend. Uit oude dossiers bleken toch nog extra: 173 adressen te zijn opgenomen, 170 beoordeeld, 150 planvorming gestart, 1.166 bouw gestart (inhaalslag omdat deze mijlpaal niet eerder werd bijgehouden) en 158 bouw gereed. Zonder deze dataschoning mee te tellen zouden er vorig jaar dus geen 587 maar 429 adressen zijn versterkt.



Figuur 4.6: Werkvoorraad en voortgang versterking per maand vanaf 1 januari 2020.

Kijken we naar de 5 kwartalen in figuur 4.6, dan zien we de sterke groei vanaf mei vorig jaar in opnamen, beoordelingen en planvorming gestart. Het aantal adressen waaraan gebouwd wordt, blijft ongeveer 500. Evenals in het eerste kwartaal van vorig jaar is het in het eerste kwartaal van 2021 lastig om de geplande opnamen en beoordelingen van 1.000 per kwartaal te halen. Vorig jaar werd veel van deze achterstand weer goed gemaakt in de volgende drie kwartalen.

4.1.4 Haalt de NCG met deze voortgang de gestelde doelen?

Voortgang van de opnames: de NCG heeft voor 2021, evenals in 2020, in totaal 4.000 opnames gepland, ofwel gemiddeld 1.000 per kwartaal. Het daadwerkelijk aantal gerealiseerde opnames in de 4 kwartalen van 2020 bedroeg 2.883 adressen (inclusief 173 adressen door dataschoning). In de eerste drie maanden van 2021 zijn er 576 adressen opgenomen, over de afgelopen 5 kwartalen zijn er dus 3.459 adressen opgenomen in plaats van de verwachte 5.000. De NCG verklaart deze lagere cijfers doordat, er vanwege COVID-19, zes weken geen opnames hebben plaatsgevonden, daarna moest het opnameproces corona-proof gemaakt worden. Vanaf de zomer is de productie toen weer goed op gang gekomen. De vertraging dit jaar is vooral een gevolg van de uitwerking van de bestuurlijke afspraken, het uitstel van de typologieaanpak en het uitblijven van een tijdige opname opdracht van de gemeenten. Er zijn bewoners die vanwege COVID-19 geen opname voor hun huis toestaan. Ook is er meer capaciteit ingezet op het beoordelen van adressen. Om de resterende meer dan 7.500 adressen op te nemen zou er, in het tempo van de afgelopen 5 kwartalen, nog bijna 3 jaar nodig zijn om de huidige werkvoorraad in zijn geheel te hebben opgenomen (eind 2023). Kan de NCG de geplande 1.000 opnames per kwartaal realiseren dan zou de huidige werkvoorraad in 2 jaar zijn opgenomen.

Voortgang van de beoordelingen: Voor 2020 had de NCG zich voorgenomen om 4.000 beoordelingen gereed te hebben. Door de sterke toename van het aantal beoordelingen in de laatste 3 kwartalen zijn er vorig jaar 4.178 adressen beoordeeld (inclusief 170 adressen door dataschoning). Vier keer meer dan in 2019 en meer dan het voorgenomen aantal voor dat jaar en dat is een compliment waard. De NCG heeft toegelicht dat een deel van deze toename wordt veroorzaakt door het gebruik van referentiewoningen, waardoor de beoordeling van één gebouw voor meerdere, soortgelijke adressen wordt gebruikt.

Het aantal gerealiseerde beoordelingen was over het eerste kwartaal van 2021 met 308 fors lager dan de 1.000 geplande beoordelingen. Minder dan de helft (46%) van de werkvoorraad is inmiddels beoordeeld. Wanneer de NCG het tempo van de afgelopen 5 kwartalen vasthoudt, kan de huidige werkvoorraad over 4 jaar beoordeeld zijn. Wanneer de NCG de verwachte 1.000 beoordelingen per kwartaal kan realiseren, zouden alle adressen binnen 3 ½ jaar beoordeeld kunnen zijn. NCG verwacht, dankzij de typologieaanpak al in 2023 alle beoordelingen van de werkvoorraad te hebben afgerond. Dit zou dan meer dan 1.300 beoordelingen per kwartaal betekenen.

Voortgang van de realisatie van versterkingsmaatregelen: Een planning van de uitvoering van de versterkingsopgave als geheel is niet aanwezig. Wel maken de gemeenten elk jaar een Lokaal Plan van Aanpak (LPA), maar tot nu ontbreekt daarin een uitvoeringsplanning. Adressen stromen relatief snel door naar Planvorming gestart, maar voordat voor deze adressen de bouw kan starten moeten er veel stappen gezet worden. Planvorming gestart kende een sterke instroom in het eerste kwartaal van 2020 van meer dan 2.000 adressen, om de kwartalen erna te stabiliseren tot tussen de 1.000 en 500 adressen per kwartaal. Tot nu toe zijn er 8.090 adressen met de planvorming gestart. Van het aantal huidig beoordeelde adressen (welke bijna allemaal een versterkingsadvies hebben gekregen) moet er voor nog meer dan 4.000 adressen de planvorming nog starten. In het tempo van de laatste 5 kwartalen van bijna 1.000 adressen per kwartaal, zou voor de huidige voorraad adressen met een versterkingsadvies, binnen een jaar de planvorming gestart moeten zijn. Hebben er nog meer adressen na een beoordeling in de toekomst een versterking nodig dan zal dit langer duren. Zullen er na een eventuele herbeoordeling veel adressen op norm blijken dan kan dit juist weer sneller.

Bouw gestart: Er zijn tot nu 2.230 adressen met de bouw gestart. Afgezien van het eerste kwartaal van 2020, starten er elk kwartaal ongeveer 175 adressen met de versterking of nieuwbouw, per jaar zo'n 700. Er wordt aan ongeveer 500 adressen tegelijk gebouwd/versterkt. Van de huidige voorraad beoordeelde adressen moet van 10.000 adressen de bouw nog starten. Wanneer het tempo van 175 per kwartaal vastgehouden wordt zou het nog 14 jaar duren voordat bij alle, tot nu toe beoordeelde huizen, met bijna allemaal een versterkingsadvies, de bouw zou starten. De NCG denkt in 2021 zo'n 1.000-1.200 nieuwbouw/versterkt te kunnen opleveren. Dit zou betekenen dat er dit jaar met minstens zoveel adressen de bouw zou moeten worden gestart. Wanneer het de NCG lukt om dit jaar met deze 1.200 adressen de bouw te kunnen starten en deze volgend jaar te verhogen tot de geplande 1.500 adressen, en dit aantal per jaar vast te houden, zouden alle tot nu bekende adressen met een versterkingsadvies en waarvan de bouw nog niet begonnen is (10.000) voor eind 2027, met de bouw moeten zijn gestart.

Bouw gereed: Tot en met het eerste kwartaal van 2021 zijn er 1.726 adressen versterkt. De laatste 5 kwartalen waren dat er 666 (inclusief de 158 adressen dataschoning) of 133 per kwartaal. Er moeten van de nu beoordeelde adressen nog meer dan 10.500 versterkt/nieuw gebouwd worden. In het huidige tempo zou dat nog twintig jaar duren voordat deze opgeleverd zouden worden. De NCG verwacht dit jaar 1.000 tot 1.200 adressen op te kunnen leveren. In het eerste kwartaal van 2021 zijn er vanwege de covid-19 epidemie waardoor de bouw soms stil kwam te liggen, 80 adressen opgeleverd. Wil de NCG de verwachte 1.200 adressen eind 2021 hebben versterkt hebben dan zullen vanaf april in 2021 elk kwartaal meer dan 370 adressen moeten worden opgeleverd. In héél 2020 zijn er 429 adressen versterkt (587 minus 158 dataschoning).

Duidelijk is dat de bottleneck niet langer ligt bij de voorbereidingsfase met opnemen, beoordelen en planvorming starten, maar dat daarnaast vooral de nadruk moet komen te liggen op versnelling van de uitvoering van de versterking. Het stuwmeer van adressen die wachten op uitvoering vult zich tot en met Planvorming gestart en stroomt daarna maar langzaam door naar fase Uitvoering met Bouw gestart en Bouw gereed.

4.1.5 Wat is de doorlooptijd van elke fase in de versterking voor de bewoner?

Voor bewoners is het van belang dat alle fases in het hele proces van opname tot en met bouw gereed in een zo kort mogelijk tijd worden doorlopen. Hoe sneller deze doorlooptijd is, des te eerder is een adres versterkt en des te korter verkeren de bewoners in onzekerheid.

De doorlooptijd is een optelsom van de wachttijd en de tijd die het kost om de processtap uit te voeren. De NCG splitst deze wachttijd en procestijd niet apart uit. Bij sommige adressen zit er tussen opname en beoordeling tussen de 7 en 100 dagen, bij anderen 2 tot 5 jaar.

In onderstaande tabel 4.4 zijn de doorlooptijden tussen de verschillende stappen aangegeven. De eerste kolom benoemt de categorieën van adressen: adressen waarbij het gehele traject inmiddels is doorlopen, adressen die in uitvoering zijn en waarvan de 'Bouw gestart' is, adressen waarvan het 'Uitvoeringsplan' gereed is, adressen waarvan de 'Planvorming gestart' is, en adressen die zijn opgenomen en waarvan de 'Beoordeling gereed' is. De tweede kolom geeft de tijd in dagen aan om een opgenomen adres beoordeeld te krijgen. De derde kolom betreft de tijd na een beoordeling om te worden opgenomen in de fase 'Planvorming gestart'. De vierde kolom is de tijd tussen de start van de planvorming en wanneer er een 'Uitvoeringsplan' gereed is. De vijfde kolom laat het aantal dagen zien tussen het gereedkomen van het 'Uitvoeringsplan' en het starten van de versterking, de zesde kolom geeft het aantal dagen aan van de uitvoering, het gereedkomen van de versterking, dus de oplevering van een versterkte woning. De laatste twee kolommen geven het totale aantal dagen en jaren weer met tussen haakjes in de laatste kolom de waarden van 1 juni 2020.

Gemiddelde doorlooptijd voor adressen nadat een adres is opgenomen	Doorlooptijd tussen 'Opname' en 'Beoordeling gereed'	Doorlooptijd tussen 'Beoordeling gereed' en 'Planvorming gestart'	Doorlooptijd tussen 'Planvorming gestart' en 'Uitvoerings plan gereed'	Doorlooptijd tussen 'Uitvoerings plan gereed' en 'Bouw gestart'	Doorlooptijd tussen 'Bouw gestart' en 'Bouw Gereed'	Totaal dagen vanaf Opname gereed	Totaal jaar vanaf Opname gereed
Gemiddelde doorlooptijd voor adressen die gehele traject hebben doorlopen tot Bouw gereed	356	501	269	52	231	1.409	3,9 (3,4)
Gemiddelde doorlooptijd voor adressen van Opname gereed tot Bouw gestart	360	527	295	70		1.252	3,4 (2,8)
Gemiddelde doorlooptijd voor adressen van Opname gereed tot Uitvoeringsplan gereed	414	479	298			1.191	3,3 (2,8)
Gemiddelde doorlooptijd voor adressen van Opname gereed tot en met Planvorming gestart	466	535				1.001	2,7 (2,7)
Gemiddelde doorlooptijd voor adressen van Opname gereed tot en met Beoordeling gereed	489					489	1,3 (1,1)
Gemiddelde doorlooptijd van bovenstaande fasen	417	511	287	61	231	1.507	4,1 (3,4)

Tabel 4.4 Gemiddelde doorlooptijd tussen de opeenvolgende fasen in dagen en jaren (laatste kolom, met tussen haakjes de waarden van de dorlooptijd in juni 2020)

Er zijn inmiddels ongeveer 1.726 adressen die het gehele traject tot en met Bouw gereed hebben doorlopen en versterkt zijn, daarvan zijn er 227 meegenomen in deze berekening. Van deze 227 adressen was het voor SodM mogelijk om te achterhalen hoe lang de doorlooptijd is geweest in de verschillende processtappen, van de overige adressen was dit niet het geval. Voor de 227 adressen bleek de gemiddelde doorlooptijd in het hele proces 4,1 jaar te bedragen, terwijl dit in juni nog 3,4 jaar was. Wat verder opvalt is dat de gemiddelde doorlooptijd tot en met Planvorming gestart, dankzij de extra inspanningen in Opnamen en Beoordelingen, vrij constant gebleven is, maar deze bij de uitvoeringsfase sterk toeneemt. Van gemiddeld 3,4 jaar naar 3,9 jaar om het gehele traject te doorlopen. Vooral een gemiddelde van 511 dagen (van 5.888 adressen) tussen een beoordeling en planvorming gestart is lang. Deze zal snel kunnen afnemen als het huidige tempo van 500 tot 1.000 adressen die elk kwartaal met de planvorming kunnen blijven starten.

Hierbij merkt SodM nog op dat de doorlooptijd berekend is vanaf de datum wanneer een adres is opgenomen. De meeste adressen hebben jaren moeten wachten op een opname, meer dan 7.500 adressen van de werkvoorraad wachten nog op een opname en sommigen hiervan zullen hierop dus nog één of enkele jaren moeten wachten.

4.1.6 Welke verwachting heeft de NCG van de voortgang in de komende periode?

Doorkijk naar de volgende periode

Met de bestuurlijke afspraken, hebben de Rijksoverheid en regionale overheden op 6 november 2020 afspraken gemaakt over het gebruik van de nieuwste inzichten, het toepassen van de typologieaanpak, duidelijkheid gegeven over de adressen die een herbeoordeling kunnen aanvragen en de toedeling van subsidies en vergoedingen, maar tot nu toe zijn de resultaten hiervan nog niet terug te zien in een versnelling van de voortgang. Meer hierover in hoofdstuk 5.

Geen of minder zware versterkingen, als gevolg van de afname van de gaswinning en toepassing van de nieuwste inzichten in de NPR 9998:2020, zouden samen met de invoering van de typologieaanpak voor een versnelling van het versterkingsproces moeten zorgen. Daarnaast zou een korter vergunningstraject binnen gemeenten de voortgang van de versterking moeten versnellen.

Het is de verwachting dat, als gevolg van het verminderde risico door het afnemen van de gaswinning en toepassen van nieuwste inzichten, steeds lichtere versterkingsmaatregelen nodig zijn en meer woningen direct veilig verklaard kunnen worden waardoor er voor deze woningen geen versterkingsmaatregelen meer nodig zijn. Hierdoor kan de NCG het proces opname-beoordeling-realisatie sneller doorlopen.

De resultaten zullen volgens de NCG vooral te zien zijn bij adressen die nog moeten starten met de opname en beoordeling en bij adressen waar bewoners, als gevolg van de bestuurlijke afspraken, kiezen voor herbeoordeling. De opnames en de beoordeling aan de hand van de typologieaanpak zouden sneller zijn. De NCG verwacht dan, dat in 2 tot 3 maanden, de opname en beoordeling met een versterkingsbesluit gereed zal zijn. Nu duurt dit tussen de zes en acht maanden, afgezien van de wachttijd. Het betekent ook dat het proces om van versterkingsadvies naar een uitvoeringsontwerp te komen minder tijd kost en soms, bij geringe maatregelen, deze zelfs achterwege kan blijven.

In welke mate het de gehele versterkingsopgave versnelt, is nog niet te zeggen. De algehele snelheid van de versterkingsoperatie is ook afhankelijk van andere elementen, zoals de capaciteit van de markt, doorlopen van de financiële controles, verkrijgen van vergunningen en de termijnen in de regelingen en hoeveel van de al beoordeelde adressen (10.000) van een herbeoordeling gebruik gaan maken of de uitvoering uitgesteld hebben omdat ze een herbeoordeling overwegen. Ook het meenemen van de bewoners en hen de tijd geven om een geschikte keuze voor de versterking van hun pand te maken kost extra tijd. Deze krijgen nog tot begin 2022 de tijd om een keuze te maken.

In juli 2021 wordt het meerjaren versterkingsplan (hierna: MJVP) verwacht. Aan dat MJVP is lang gewerkt, want eerder gaf de NCG aan dat het MJVP naar verwachting op 1 juli 2020 al gereed zou zijn. Vanwege de bestuurlijke afspraken is dit uitgesteld. Het MJVP vormt de gezamenlijke visie en planning van de aardbevingsgemeenten op het verloop van de versterkingsopgave. Voor de NCG zal het lastig worden al deze onduidelijkheden als gevolg van de bestuurlijke afspraken in het MJVP te verwerken en deze op 1 juli gereed te hebben. Om een duidelijk beeld te kunnen krijgen van de uitvoeringsplanning is een MJVP echter onontbeerlijk.

De doorlooptijd zal de komende jaren sterk blijven toenemen als de uitvoeringscapaciteit niet drastisch opgevoerd wordt. De afgelopen jaren lag de gemiddelde uitvoeringscapaciteit op zo'n 500 adressen per jaar. De NCG verwacht dit jaar 1.000 tot 1.200 adressen te kunnen versterken/nieuwbouw op te leveren. Sloop/nieuwbouw kost veel meer tijd dan een adres te versterken en de NCG verwacht dat er de komende tijd veel nieuwbouwprojecten gereed zullen komen welke de afgelopen jaren in de pijplijn zaten. Hierna zouden panden met lichtere versterkingsmaatregelen voor een kortere bouwtijd en een hoger tempo van versterkte panden kunnen zorgen.

4.2 Op welke wijze wordt de versterking geprioriteerd?

Omdat niet alle gebouwen in Groningen tegelijk kunnen worden opgenomen, beoordeeld en waar nodig versterkt, is de versterkingsopgave zo ingericht dat de gebouwen, met naar verwachting het hoogste risico dat zij niet aan de veiligheidsnorm voldoen, voorgaan op gebouwen met een licht verhoogd risico of normaal risico. De risicoberekening bepaalt in welke categorie een gebouw valt. Daarnaast zijn er panden die erg op de (licht) verhoogd risico panden lijken en daarom zijn toegevoegd aan de werkvoorraad (grijs of normaal risico). In de lokale plannen van aanpak van de verschillende gemeenten staat de volgorde van opname en beoordeling van de verschillende adressen beschreven.

Voor opname en beoordeling zijn deze lokale plannen goed genoeg bevonden om mee te starten. De lokale plannen beschrijven grotendeels echter nog niet in welke volgorde de uitvoering moet plaatsvinden. De NCG en de gemeenten hebben onderzocht of er een betere manier was dan op basis van de HRA om gebouwen met het hoogste risico eerst te versterken. De NCG en de gemeenten hebben SodM laten weten dat er geen betere risico-inschatting voor een gebouw gemaakt kan worden dan de HRA al gedaan heeft. Daarom hebben NCG en gemeenten gezamenlijk besloten dat ook na de beoordeling van een pand in beginsel de HRA-volgorde te handhaven en op basis hiervan zoveel mogelijk de meest risicovolle panden (P50) voorrang te geven bij de uitvoering van de versterking.³⁴ De gemeente bepaalt, als opdrachtgever voor de uitvoering, uiteindelijk de prioritering. Andere argumenten om een gebouw voorrang te geven zijn een lange wachttijd, 'schrijnende gevallen' en 'acuut onveilige situaties' (AOS). Er zijn bijvoorbeeld 176 adressen als acuut onveilig aangemerkt. Hiervan zijn 122 aan het Lokaal Plan van Aanpak 2019 of daarvoor toegevoegd en 48 zijn aan de LPA van 2020. Daarvan zijn inmiddels 154 opgenomen (54 al in 2017 of eerder) en 106 beoordeeld. Voor 53 adressen is de planvorming gestart en voor zes is het uitvoeringsplan gereed. Er zijn twee adressen met de bouw gestart en één daarvan is opgeleverd.

De NCG en de gemeenten werken al geruime tijd aan een meerjaren versterkingsplan (MJVP). Toen SodM op 26 juni 2020 de lokale plannen voor 2020 deels goedkeurde, gaf SodM aan nog geen planning te hebben ontvangen voor de uitvoering van de versterkingsmaatregelen. SodM kon daarom nog geen oordeel vormen over de prioritering bij de uitvoering. In die uitvoeringsplanning moet een navolgbare afweging worden gemaakt tussen prioritering op basis van veiligheid en snelheid van uitvoering, gegeven de beschikbare capaciteit. De NCG gaf destijds aan samen met de gemeenten te werken aan een uitvoeringsplanning die vóór 1 juli 2020 aangeleverd zou worden bij SodM. Een jaar later, op 2 juli 2021, heeft SodM uiteindelijk een eerste geanoniseerd concept van het MJVP ontvangen. De NCG en BZK geven aan dat de bestuurlijke afspraken uit november 2020 voor extra vertraging hebben gezorgd.

In afwachting van een uitvoeringsplanning in de lokale plannen, wordt de volgorde van planning door de gemeenten en de NCG vastgesteld zonder de goedkeuring van SodM die de beleidsregel vereist. Daarmee omzeilen partijen de goedkeuring vooraf die de beleidsregel van gemeenten verlangt.

4.3 Hoe werkt de NCG aan het verbeteren van de datakwaliteit?

In de vorige voortgangsrapportage constateerde SodM dat de benodigde verbetering van de datakwaliteit in gang was gezet. De NCG heeft SodM geïnformeerd over diverse acties die zijn verricht om de kwaliteit verder op niveau te krijgen. Ook wordt gesproken over het delen van de

³⁴ Brief Prioritering uitvoering, 30 maart 2021, NCG/21074715

juiste en actuele data tussen de verschillende verantwoordelijke partijen. Het is belangrijk voor zowel NCG, gemeenten als bewoners om te beschikken over kwalitatief goede en actuele data. Alleen als de datakwaliteit goed en actueel is, is het mogelijk om een omvangrijke opgave, zoals de versterking goed aan te kunnen sturen.

Dashboard en het onderliggende bronbestand

NCG publiceert op de eigen website de voortgang van de versterkingsopgave in een dashboard. Voor het cijfermatige deel van deze voortgangsrapportage ontvangt SodM het bronbestand van de NCG dat hieraan ten grondslag ligt, waarin de voortgang van de versterkingsoperatie per processtap uitgebreider wordt weergegeven. Dit bronbestand gebruikt SodM bijvoorbeeld ook voor het beoordelen van de Lokale Plannen van Aanpak.

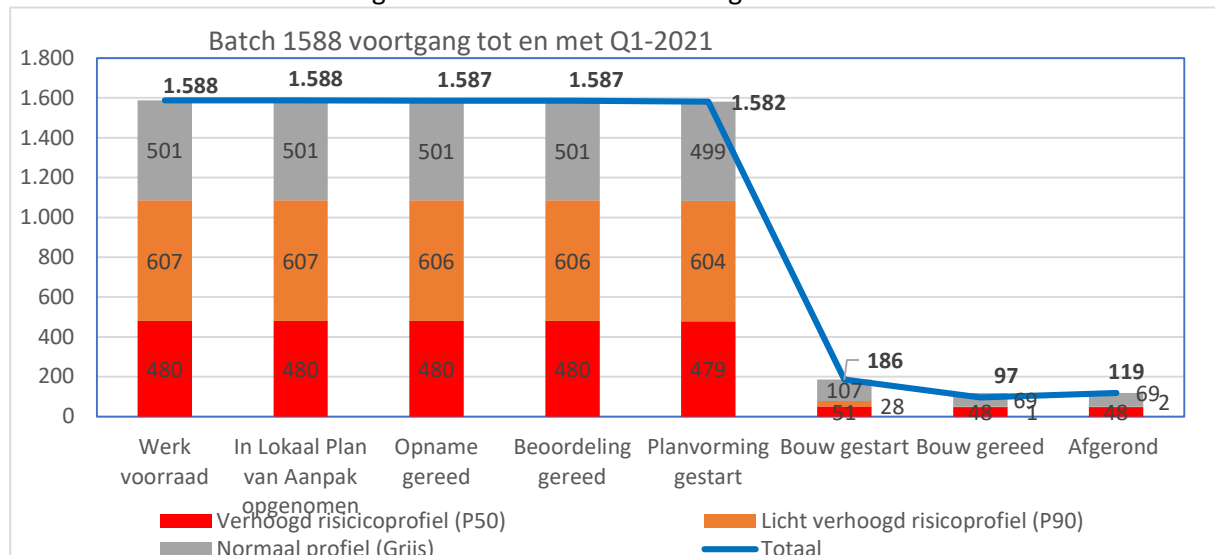
Verbeteren van de kwaliteit van de data

Sinds januari 2020 heeft NCG de volledige regie en uitvoering over de versterkingsoperatie in handen gekregen via een overdracht (uitvoering) van CVW. Sindsdien heeft de NCG een transformatieproces doorlopen van een beleidsorganisatie naar een uitvoeringsorganisatie. Na het verzamelen van de data op één centrale plek, het bronbestand, constateerde de NCG zelf dat de kwaliteit en de aard van de beschikbare data niet in alle gevallen voldoende was. Ook bleek dat de NCG nog onvoldoende zicht had op de kwaliteit van de al uitgevoerde beoordelingen. In 2020 heeft de NCG daarom het project Data Schonen opgezet om door oude dossiers heen te lopen. Veel adressen die toch opgenomen, beoordeeld, of waarvan de bouw gereed was gekomen maar nog niet als zodanig in de database geregistreerd stonden, hebben een datum gekregen die in het laatste kwartaal van 2020 valt. Daarnaast wordt er gewerkt aan het project 'Kranen dicht': In dit project wordt de datakwaliteit verbeterd door bijvoorbeeld de mijlpaal-registratie, processen en uitzonderingen in het systeem te standaardiseren en te verbeteren. Het project 'Eén datawaarheid' dient om de cijfers van de NCG en de Gemeenten hetzelfde te laten zijn. Gemeenten hebben aangegeven dat zij de verbetering van de datakwaliteit ervaren als belangrijke vooruitgang. SodM zal bij de beoordeling van de lokale plannen van aanpak opnieuw stilstaan bij dit onderwerp.

4.4 Wat is de voortgang van de batches 1588 en 1581?

Batch 1588

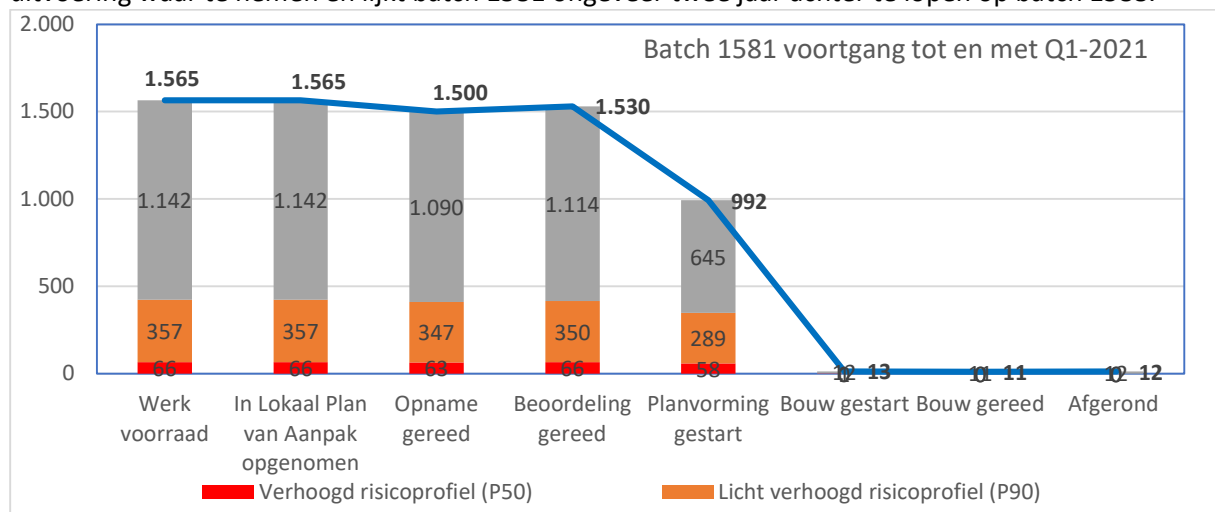
In figuur 4.7 is de voortgang van de versterking van batch 1588 verdeeld over de risicoklassen. De gestapelde kolommen geven de voortgang van de verschillende fasen weer die een adres heeft doorlopen verdeeld in risicoklassen en de lijnen de totale voortgang van elke afgeronde stap in het versterkingsproces. Van de gewenste versnelling in de uitvoering is met 186 van de 1588 adressen waarvan de bouw inmiddels gestart is, nog niet waarneembaar. De adressen waarvan de bouw inmiddels gestart is bestaan voor meer dan de helft uit adressen met een normaal risico, terwijl de adressen met een licht verhoogd risico 15% van de uitvoering uitmaken.



Figuur 4.7 Voortgang van de versterking van Batch 1588 verdeeld over de verschillende risicoklassen.

Batch 1581

In figuur 4.8 is de voortgang van de versterking van batch 1581 verdeeld over de risicoklassen afgezet. Bijna alle adressen zijn opgenomen en beoordeeld (bij de CVW werden niet alle adressen eerst opgenomen en later beoordeeld, maar geïnspecteerd). Voor iets minder dan de helft van de adressen met een normaal risico moet de planvorming nog starten. Het grootste gedeelte van batch 1581 wordt uitgevoerd door Bouwimpuls. Van de 13 adressen waarvan de bouw inmiddels is gestart hebben er 11 een normaal risico. En daarmee is er ook bij batch 1581 nog weinig versnelling in de uitvoering waar te nemen en lijkt batch 1581 ongeveer twee jaar achter te lopen op batch 1588.



Grafiek 4.8 Voortgang van de versterking van Batch 1581 verdeeld over de verschillende risicoklassen.

4.5 Conclusie en beoordeling van de voortgang van de versterkingsopgave

De versterkingsopgave omvat momenteel 26.809 adressen. Hiervan moeten nog meer dan 7.500 adressen worden opgenomen en zijn bijna 14.500 adressen nog niet beoordeeld. Het is pas zeker dat de woningen in Groningen hetzelfde veiligheidsniveau hebben als in de rest van het land, wanneer alle woningen zijn beoordeeld en, voor zover nodig, versterkt. Gezien het feit dat er nog ruim 10.000 adressen met een versterkingsadvies wachten op een versterkte woning, is de totale opgave dus nog groot. 29% van de bewoners staan nog helemaal aan het begin van het versterkingsproces. Zij leven nog steeds in onzekerheid over wat zij kunnen verwachten, en hoelang dat gaat duren.

Doorlooptijden De uitvoering en voorbereiding van versterkingsmaatregelen zijn bij zo'n 1.460 adressen in voorbereiding maar de stappen in het gehele versterkingsproces kosten nu nog veel tijd. De doorlooptijden zullen nog flink gereduceerd moeten worden. Met name de tijd tussen de beschikbaar komen van een versterkingsadvies en de start van de voorbereiding van de uitvoering (planvorming) is momenteel veel te lang (gemiddeld 511 dagen). De doorlooptijd van de planning en uitvoering van de versterkingsmaatregelen zal sterk ingekort moeten worden en het tempo van de uitvoering zal met een factor tien omhoog moeten om de versterkingsopgave binnen een redelijke periode te realiseren.

De opnames zijn versneld vanaf mei 2020 In het eerste halfjaar van 2020 zijn zo'n 800 opnames gerealiseerd. Het tweede half jaar meer dan 2.000, dit is een flinke vooruitgang. De planning was om

in een vergelijkbaar tempo door te gaan. Deze doelstelling is niet gehaald met nog geen 600 opnames in het eerste kwartaal van 2021. Een gedeelte van de vertraging wordt toegeschreven aan de COVID-19 pandemie en het feit dat bewoners ook los van de gedragsregels het risico van besmetting wilden minimaliseren. Er moeten nog zo'n 7.500 opnames gerealiseerd worden. De snelheid van opnemen moet weer omhoog naar 1.000 per kwartaal om te zorgen dat binnen zo'n twee jaar (Q1-2023) alle adressen van de werkvoorraad zijn opgenomen.

Er zijn veel beoordelingen uitgevoerd. De NCG heeft in het afgelopen jaar veel werk verzet om de achterstanden ten opzichte van de planning bij het beoordelen weg te werken. Dat is in belangrijke mate gelukt: het aantal beoordelingen uitmondend in een versterkingsadvies is flink gestegen. Ook in het eerste half jaar van 2020 is 89% van de voorgenomen beoordelingen van 1.000 per kwartaal uitgevoerd. In het tweede halfjaar van 2020 is de beoordeling versneld, waardoor in over heel 2020 in totaal 4.178 adressen beoordeeld zijn. Dat is positief en een compliment waard. In het eerste kwartaal van 2021 is dit weer enigszins teruggelopen naar 308 beoordelingen. Als het tempo van zo'n 4.000 beoordelingen per jaar vastgehouden kan worden én naar verwachting een deel van de beoordelingen tot de conclusie leidt dat de woning aan de veiligheidsnorm voldoet, dan is deze processtap niet langer een knelpunt om de versterkingsopgave binnen een termijn van vier jaar te realiseren. De gevolgen van de bestuurlijke afspraken, de gasafbouw en typologieaanpak maken het totale aantal (her-)beoordelingen en versterkingsadviezen moeilijk in te schatten. De mogelijkheid tot herbeoordeling lijkt in eerste instantie vertragend te werken maar verwacht wordt dat de maatregelen uit het bestuursakkoord daarna voor een versnelling zorgen. Wanneer we uitgaan van de bijna 14.500 adressen die nu nog beoordeeld moeten worden en de geplande 1.000 beoordelingen per kwartaal, zou de nu bekende werkvoorraad eind 2024 beoordeeld kunnen zijn. (Dit is exclusief het aantal nog onbekende herbeoordelingen).

De uitvoering blijft in ernstige mate achter. Na de beoordeling moet een versterkingsplan worden opgesteld en de vereiste versterkingsmaatregelen worden uitgevoerd. Zou eerst 2019 het jaar van de uitvoering worden, daarna werd hetzelfde gezegd over 2020. Tot nu toe echter laat zelfs 2021 die versnelling in de uitvoering nog niet zien. De afgelopen vijf kwartalen zijn er zo'n 666 adressen versterkt. Het grootste deel daarvan betrof opleveringen in de vierde kwartaal van 2020, inclusief de dataschoning. De voortgang in de uitvoering is daarmee nog steeds ruim onvoldoende.

De opgave bestaat momenteel uit 10.000 adressen waarvan een versterkingsadvies gereed is. Daarnaast moeten de resterende 14.000 adressen nog beoordeeld worden. Te verwachten valt dat een (klein) deel daarvan nog (zwaar) versterkt zal moeten worden. SodM prijst de ambitie van de minister van BZK om de gehele opgave in 2028 af te ronden, maar op grond van de huidige snelheid van de versterkingsopgave kan deze doelstelling niet gerealiseerd worden.³⁵

De afbouw van de gaswinning en herbeoordeling op basis van nieuwe inzichten zorgen er naar verwachting voor, dat er minder adressen versterkt hoeven te worden en lichtere en dus snellere versterking van de panden mogelijk is. Ook ziet SodM dat veel mensen bij de ministeries, de gemeenten en de NCG hard werken aan de voortgang van de versterking. Niettemin ziet SodM op dit moment geen aanpak die de snelheid de afgelopen 5 kwartalen zal de versterkingsopgave zodanig kan versnellen dat de versterkingsopgave in 2028 zal zijn afgerond.

³⁵ Meerjaren versterkingsplan, voortgang versterken en bestuurlijke afspraken, Kamerbrief 25 juni 2021. Kenmerk 2021-0000331832.

“Sinds de beving in Zandeweer in 2013 voelde ik mij onveilig in mijn eigen huis. Je probeert het weg te redeneren: ‘ach, er kan ook een vliegtuig naar beneden komen.’ Maar dan toch die bevingen. Elke beving daarna voelde als een extra ‘prik’. Vanaf 2016 ben ik in een energie-opslurpend traject terechtgekomen om mijn huis te versterken. Niet alleen door de tijd die het kost. Tijd die eigenlijk voor werk, sociaal netwerk of vrijwilligerswerk bedoeld is. Maar ook emotioneel: moeten vechten om het huis trachten te behouden zoals het was ondanks de versterking. Ieder gaatje in de muur, ieder deukje in de vloer, ieder vlekje dat onvrijwillig verdwijnt, iedere zelf geplante boom die sneuvelt, is een herinnering die vervaagt. Alleen door veel energie, assertiviteit en inschakelen van veel derden kon ik enigermate eigen regie behouden bij de versterking. In dat traject word je af en toe gewoon klemgezet. Nu ik eindelijk terug ben in mijn versterkte huis, voel ik mij daar geweldig! Het onderhuidse gevoel van onveiligheid wat ik sinds 2013 altijd bij me droeg, is weg. Wat nu blijft is de onrust om anderen. Ik zie bij mijn burens nog gedoe, het gaat gewoon door. - Docent die jaren bezig is geweest om haar woning versterkt te krijgen.”

Hoofdstuk 5 Versnelling van de versterking

In dit hoofdstuk beschrijft en beoordeelt SodM de voortgang van de maatregelen die Rijk en regio gekozen hebben ter versnelling van de versterkingsopgave. Volgens SodM moet het verkrijgen van snelheid in de versterkingsopgave prioriteit krijgen.

SodM besteedt in dit hoofdstuk aandacht aan de verbetering van de NPR 9998 (paragraaf 5.1), de ‘Bestuurlijke afspraken versterking Groningen’ die Rijk en regio in november 2020 met elkaar overeenkwamen (hierna: bestuurlijke afspraken; paragraaf 5.2) en aan de voortgang van de belangrijkste maatregelen uit het versnellingspakket van 2019, namelijk: de typologieaanpak (paragraaf 5.3), de praktijkaanpak (paragraaf 5.4) en samenloop tussen schade en versterken (paragraaf 5.5).

5.1 Verbeteren NPR 9998

5.1.1. Doel

Bij het opnemen en beoordelen van panden wordt gebruik gemaakt van de Nederlandse Praktijkrichtlijn 9998 (hierna: NPR 9998). De NPR 9998 is een bouwcode die aangeeft hoe te beoordelen of nieuw te bouwen gebouwen voldoende aardbevingsbestendig zijn, of bestaande gebouwen voldoende aardbevingsbestendig zijn en of bestaande gebouwen na versterking voldoende aardbevingsbestendig zijn.

SodM heeft in de adviezen van 26 juni 2019, 10 oktober 2019 en 7 juli 2020 en in de brief van 28 mei 2020 aan de minister van EZK en de regiobestuurders het belang van het snel verwerken van nieuwe inzichten in de NPR 9998 benadrukt. Het ging ten eerste om de nieuwste inzichten omtrent het afbouwpad van de gaswinning, waardoor de seismische dreiging in Groningen lager was dan op dat moment in de beoordelingen werd aangenomen. Ten tweede ging het om verbeterde inzichten omtrent de sterkte van gebouwen zelf, meer specifiek het uit-het-vlak gedrag van metselwerk wanden. Uit praktijktesten bleek dat deze in veel gevallen beter bestand zijn tegen zware grondbewegingen dan in de huidige beoordelingen wordt verondersteld. Door deze inzichten niet te gebruiken worden bewoners die wel al aan de beurt zijn, geconfronteerd met onnodige of onnodig zware versterkingsmaatregelen. Bovendien betekent dit dat bewoners die nog niet aan de beurt zijn, langer moeten wonen in een onveilig huis dan strikt noodzakelijk, zo waarschuwde SodM.

Daarvoor was volgens SodM in ieder geval een update nodig van de dreigingskaarten van de NPR Webtool. Daarin zouden de nieuwe tijdvakken (hierna meer over de tijdvakken t4, t5 en t6), moeten worden meegenomen. Bovendien zouden de verbeterde inzichten uit 2018 met betrekking tot het uit-het-vlak gedrag van metselwerk wanden moeten worden meegenomen.³⁶

Op 7 juli 2020 heeft SodM een advies uitbracht over de vergelijking van de HRA en de NPR.³⁷ In dit rapport adviseerde SodM de NPR 9998 opnieuw te kalibreren aan de wettelijke veiligheidsnorm. Deze herkalibratie is nodig omdat de NPR 9998 in 2015 eenmalig is gekalibreerd aan de wettelijke veiligheidsnorm op basis van inmiddels sterk verouderde inzichten en methoden. Een herkalibratie moet ervoor zorgen dat de NPR 9998 aantoonbaar voldoende goed toetst of een woning aan de wettelijke veiligheidsnorm voldoet.

³⁶ TNO 9 mei 2019, https://www.rvo.nl/sites/default/files/2019/06/O4_TNO%2019-10.025%20EZK%20_MP_%20Advies%20vaststellingsbesluit%20Groningen%20gasveld%202019-2020_anm.pdf.

³⁷ Onderzoek naar het gebruik van de NPR 9998 en de HRA in de versterkingsopgave | Rapport | Staatstoezicht op de Mijnen (sodm.nl), d.d. 7 juli 2020.

5.1.2 Realisatie

SodM adviseerde in de voortgangsrapportage van 29 januari 2020 om uiterlijk per 1 juli 2020 een aantal nieuwe inzichten op te nemen in de beoordelingsmethode op basis van de NPR.³⁸ Dit advies heeft de minister van BZK in een Kamerbrief overgenomen.³⁹ Daarbij heeft de minister van BZK het belang om de meest actuele inzichten tijdig te betrekken benadrukt. Op 28 mei 2020 benadrukte SodM nogmaals de urgentie van het benutten van nieuwe inzichten in de NPR 9998.⁴⁰ De minister van BZK en de regiobestuurders zijn overeengekomen om per 1 augustus 2020 de nieuwe inzichten te benutten. In januari 2021 is de aangepaste NPR 9998:2020 vastgesteld.

Naar aanleiding van deze toezegging is door de NEN-werkgroep aardbevingen op 10 november 2020 aangegeven dat extra aandacht voor de wijze van gebruik van de NPR 9998 naar verwachting een groter effect zou hebben dan het opnieuw kalibreren van de NPR. Gelet hierop wordt niet langer ingezet op een nieuwe kalibratie van de NPR, maar op een goede implementatie van de verbeteringen die zijn doorgevoerd in de NPR 9998:2020, aldus de ministers van EZK en BZK in navolging van NEN en in reactie op vragen die SodM in het kader van deze voortgangsrapportage heeft gesteld. De inzet om eind 2023 alle woningen met gebruikmaking van de typologieaanpak beoordeeld of herbeoordeeld te hebben zou het aantal woningen dat op basis van de NPR beoordeeld zou moeten worden klein maken. Daardoor zou de tijd die nodig is voor kalibratie van de NPR niet in verhouding staan tot de *scope* van de NPR, aldus de ministers van EZK en BZK.

5.1.3 Beoordeling

In de afgelopen periode zijn belangrijke verbeteringen gerealiseerd. In twee stappen wordt vanaf augustus 2020 en januari 2021 gewerkt met de nieuwste inzichten waardoor versterkingsadviezen minder onnodig conservatieve versterkingsmaatregelen zullen bevatten. De snelheid van de versterkingsopgave is hiermee gebaat.

SodM houdt echter zorgen over de kalibratie van de NPR 9998:2020. Een nieuwe kalibratie is wenselijk om te zorgen dat de NPR9998:2020 daadwerkelijk zo goed als mogelijk toetst aan de wettelijke veiligheidsnorm en daarmee vergelijkbare resultaten oplevert als de typologieaanpak.⁴¹

³⁸ SodM 29 januari 2020 "Advies over de versterkingsopgave en de versnellingsmaatregelen", p. . Zie:

<https://www.sodm.nl/documenten/rapporten/2020/01/29/advies-over-de-versterkingsopgave-en-de-versnellingsmaatregelen>.

³⁹ *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 720.

⁴⁰ <https://www.sodm.nl/sectoren/gaswinning-groningen/documenten/brieven/2020/05/28/urgentie-benutten-nieuwe-inzichten-voor-aardbevingsbestendig-bouwen-npr>.

⁴¹ Beoordeling en Advies over NPR 9998:2018 door SodM, zie rapport (7 juli 2020):

<https://www.sodm.nl/documenten/rapporten/2020/07/07/onderzoek-naar-het-gebruik-van-de-npr-9998-en-de-hra-in-de-versterkingsopgave>.

5.2 Bestuurlijke afspraken versterking Groningen

5.2.1 Doel

Toelichting

Op 6 november 2020 hebben Rijk en regio bestuurlijke afspraken (het bestuursakkoord) gepresenteerd. De betrokken partijen geven aan dat zij met de bestuurlijke afspraken het volgende willen bereiken⁴²:

- Bieden van rust, duidelijkheid en voorspelbaarheid aan burgers door de uitvoering te versnellen en beheersbaar te maken.
- Werken met de nieuwste inzichten, waarbij bestaande afspraken worden gerespecteerd.
- Nieuwe, moeilijk uitlegbare verschillen in het gebied als gevolg van wisselende beoordelingsmethoden zo veel mogelijk voorkomen en indien nodig maatwerk toepassen.
- Bewoners met een beoordeling kunnen overstappen op de nieuwste inzichten, zodat wordt voorkomen dat er onnodig versterkt wordt daar waar bewoners dat niet willen.
- Geven van zekere vorm van genoegdoening aan om inwoners in het aardbevingsgebied.

In de bestuurlijke afspraken worden verschillende categorieën onderscheiden:

- * Categorie A betreft adressen waarvoor een versterkingsadvies is gedeeld met de bewoners of waarbij het versterkingsadvies nagenoeg gereed is (ongeveer 13.000 adressen). Bewoners in deze groep mogen hun oude VA willen laten voeren, maar kunnen als alternatief een herbeoordeling op basis van nieuwe inzichten laten doen. Als zij voor dat laatste kiezen, ontvangen zij een geldbedrag;
- * In categorie B zitten de adressen die in aanmerking komen voor clustering en maatwerk, gericht op het tegengaan van moeilijk uitlegbare verschillen (ongeveer 4.000 adressen). Ook bewoners in deze categorie krijgen een geldbedrag en/of maatwerk aangeboden;
- * Categorie C zijn de adressen die nog geen versterkingsadvies hebben ontvangen, maar die niet in aanmerking komen voor clustering en maatwerk (ongeveer 10.000 adressen).
- * Categorie D betreft het gebiedsfond, waarbij geld is uitgetrokken voor de inpassingskosten van gemeenten, kosten ter verbetering van de openbare ruimten, dekken van het tekort in de uitvoering van batch 1588 en voor schrijnende situaties.
- * Ten slotte biedt categorie E toekomstperspectief aan bewoners, sectoren en de economische structuur in de regio.⁴³

In de bestuurlijke afspraken is aangegeven dat onder andere de (financiële) governance wordt aangepast en de uitvoeringskracht van de NCG verder wordt versterkt om de afspraken goed vorm te kunnen geven. Wel blijft het lokale plan van aanpak het uitgangspunt voor de versterkingsopgave en moeten gemeenten en NCG afstemmen over de beschikbare budgetten. De NCG is verantwoordelijk voor de uitvoering van de categorieën A en C, de regio voor B en D.

Ten slotte worden er nog meer afspraken gemaakt voor specifieke groepen, zoals agro, MKB en schrijnende situaties.

5.2.2 Planning

De bestuurlijke afspraken worden in samenwerking tussen Rijk en regio uitgewerkt. De uitwerking van verschillende onderdelen wordt in werkgroepen gedaan waarvoor een uitgebreid overzicht van actiepunten, inclusief tijdspad (stand van zaken d.d. 18 maart 2021) aan SodM is toegezonden.

⁴² Bijlage bij: *Kamerstukken II 2020/21*, 33529, nr. 830 ("Bestuurlijke afspraken aardbevingsgebied Groningen")

⁴³ *Ibidem*, pag. 2

Ambtelijk wordt de uitwerking aangestuurd door het directeurenoverleg waarin directeuren van regio, Rijk en NCG vertegenwoordigd zijn, onder leiding van een bestuurlijke stuurgroep.

Een van de belangrijkste actiepunten uit de bestuurlijke afspraken is het informeren van de bewoners in het aardbevingsgebied. In het AO van 12 november 2020 benadrukt de minister van BZK: “Het informeren van mensen over hun specifieke situatie en de mogelijkheden heeft de hoogste prioriteit en daar hechten we heel erg aan. Dat moet ook zorgvuldig gebeuren”.⁴⁴ De minister van EZK heeft hierover het volgende opgemerkt: “Met de bestuurlijke afspraken heb ik met de regio afgesproken dat wij alle bewoners in de versterkingsopgave voor de zomer van 2021 hebben geïnformeerd over de mogelijkheden die op hun situatie van toepassing zijn en de beschikbare vergoedingen.”⁴⁵

Afhankelijk van de categorie waarin een adres is opgenomen, zouden bewoners voor de volgende data bericht moeten ontvangen:

- categorie A: brief uiterlijk 1 januari 2021;
- categorie B: brief uiterlijk 1 maart 2021; en
- categorie C: brief uiterlijk 1 mei 2021.

Bewoners die wel in aardbevingsgebied wonen, maar niet in versterkingsoperatie zitten krijgen hierover uiterlijk 1 juli 2021 bericht.

Nadat bewoners zijn geïnformeerd, krijgen zij de tijd om hun keuze te maken waarbij zij, indien gewenst, ondersteuning kunnen krijgen van een onafhankelijke deskundige. Vooralsnog is er geen einddatum gekoppeld aan het maken van deze keuze. De minister van BZK heeft in november 2020 de verwachting uitgesproken dat de eerste bewoners in het tweede kwartaal van 2021 de eerste bedragen zullen ontvangen.⁴⁶

De voortgang van de bestuurlijke afspraken wordt gemeten aan de hand van een zogenaamd ‘stoplichtmodel’. Daarbij wordt per actie aan de beoordeling een kleurcode (rood, geel, groen) toegekend. Zo wordt goed inzichtelijk gemaakt wat de status van een bepaalde actie is.

5.2.3 Realisatie

Regionale partijen geven aan dat zij ernaar streven om het tijdpad zoals dat is opgenomen in actiepuntenoverzicht te halen. Uit het stoplichtenmodel van april 2021 bleek echter dat slechts een klein aantal acties was uitgevoerd, terwijl diverse acties al over de deadline heen waren. Vooral van de actiepunten met betrekking tot de governance en de randvoorwaarden was de deadline niet gehaald. Dit werd deels veroorzaakt door de hoge werkdruk bij gemeenten doordat er gelijktijdig gewerkt wordt aan de parlementaire enquête naar de Groninger gaswinning, uitwerking van de bestuurlijke afspraken en het reguliere werk.

Volgens de regiopartijen zouden er hierdoor op de korte termijn nog niet direct positieve effecten door de bestuurlijke afspraken zichtbaar zijn en zouden de afspraken in eerste instantie juist tot vertraging leiden.

⁴⁴ Verslag van het wetgevingsoverleg Mijnbouw/Groningen, d.d. 12 november 2020; Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 570 XIII, nr. 72, p. 30.

⁴⁵ Kamerstuk 33529, nr. 844, d.d. 8 februari 2021.

⁴⁶ Zie voetnoot 6, pagina 34.

Uit het stoplichtenmodel dat de NCG eind juni aan SodM heeft nagezonden, blijkt dat er hard gewerkt is aan het inregelen van alle afspraken en het uitvoeren van geplande acties. Alle onderdelen zijn in behandeling dan wel reeds afgerond.

De NCG heeft in een brief aan SodM van 30 maart 2021 laten weten dat vanwege de langdurige en hoge mate van onduidelijkheid over de gevolgen van de bestuurlijke afspraken en het laat beschikbaar komen van de benodigde gegevens voor het maken van de lokale plannen van aanpak, de gemeenten aan NCG hebben laten weten dat het niet mogelijk is om op 1 april a.s. de lokale plannen van aanpak voor 2021 vast te kunnen laten stellen. Overigens moeten deze plannen van aanpak nog wel eerst aan SodM worden voorgelegd ter beoordeling. Dit heeft gevolgen voor het opstellen van het MJVP, dat op 1 juli 2021 gereed zou zijn. SodM heeft nog geen inzage gehad in het gehele MJVP. Gemeenten en NCG hebben op 17 december 2020 een intentieverklaring ondertekend waarin zij aangeven te willen streven naar een vlot, efficiënt en eenduidig proces van vergunningverlening voor versterkingsprojecten.⁴⁷ Om dit te kunnen bewerkstelligen zijn afspraken gemaakt over hoe en wanneer de NCG en gemeenten samenwerken bij het verlenen van vergunningen.

De bewoners in het versterkingsgebied zijn inmiddels geïnformeerd over de stand van zaken, om te beginnen met een advertentie in diverse kranten in november 2020. De brieven die de bewoners van adressen in de verschillende categorieën zouden ontvangen, zijn verzonden. Binnen de categorieën zijn nog subcategorieën aangebracht op basis van de keuzemogelijkheden van de bewoner of fase binnen de versterking. De bewoners uit categorie A zijn begin januari geïnformeerd, de meeste bewoners uit categorie B ontvingen eind februari een van de drie verschillende soorten brieven (varianten: 1. vergoeding + misschien keuze voor aanvullend pakket, 2. alleen vergoeding, 3. vergoeding + keuze aanvullend pakket) en voor groep C was de brief (varianten: 1. nog geen opname gehad, 2. opname gehad) eind april verstuurd. Een klein deel van de bewoners uit categorie B ontving de brief later dan 1 maart, omdat beter bekeken moest worden in welk van de drie subcategorieën zij vielen.

In blok A komen 7.000 adressen in aanmerking voor een herbeoordeling.⁴⁸ Om de bewoners uit categorie A te ondersteunen bij hun keuze tussen uitvoeren van de versterking met het bestaande versterkingsadvies of herbeoordeling op basis van de meest recente inzichten plus een vergoeding, is de NCG in januari gestart met het telefonisch benaderen van deze groep mensen. Uit de Kamerbrief van 3 juni 2021 blijkt, na 455 gevoerde gesprekken, dat 33% van de bewoners aangeeft voor een herbeoordeling te kiezen. Gemeenten gaven in april 2021 aan dat er nog geen duidelijkheid is over de regelingen en het herbeoordelingstraject met behulp van de typologieaanpak, waardoor er nog niet kan worden gestart met de herbeoordelingen. Het vervolgproces zal hierbij afhangen van de beschikbaarheid van de versterkingsadviezen en de capaciteit (en prioritering) van de herbeoordelingen. Dat moet nog verder uitgewerkt worden.

BZK en de NCG hebben eind juni laten weten dat de maximale beslistermijn voor de bewoners zes maanden bedraagt, hetgeen is vastgelegd in een regeling die in de eerste week van juli ter beschikking komt. Ook meldt het ministerie van BZK dat de NCG op 1 juli is gestart met gesprekken voor herbeoordeling en dat er vanaf die datum ook onafhankelijke adviseurs ter beschikking komen voor bewoners.

⁴⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2021/03/10/intentieverklaring-samenwerking-ncg-en-aardbevingsgemeenten>.

⁴⁸ Kamerbrief "Beantwoording Kamervragen over 'de belofte van het kabinet dat de versterking nu echt op stoom komt en de uitvoering van het bestuursakkoord'(2021Z07336), d.d. 3 juni 2021.

De brief aan de bewoners uit categorie B bevat informatie over bepaalde keuzes, maar geeft geen volledige duidelijkheid. Zo wordt in het midden gelaten of er verschillen ontstaan met woningen in de omgeving en hoe een eventuele vergoeding aangevraagd kan worden. Volgens de minister krijgen de bewoners voor wie nog onduidelijkheid bestond vóór 1 juli schriftelijk meer duidelijkheid over het vervolgtraject. Het loket voor bewoners die ondersteuning wensen gaat naar verwachting later dan gepland open, omdat gemeenten voldoende tijd nodig hebben om het maatwerk goed vorm te kunnen geven. De verwachting is dat het loket deze zomer beschikbaar komt.

In beide brieven, van categorie A en B, is aangegeven dat adressen die constructief verbonden zijn met een ander adres, waarschijnlijk een gezamenlijke keuze moeten maken. In de brief was onduidelijk wie dit proces begeleidt, op basis waarvan de keuze plaatsvindt en wie een doorslaggevende stem hierin heeft. Eind juni heeft de NCG aan SodM laten weten dat hierover duidelijkheid wordt geboden in de regeling die voor consultatie wordt opengesteld. De NCG geeft aan bemiddeling te bieden waar dat nodig is. Ook kan NCG ambtshalve een besluit nemen indien dat voor de veiligheid noodzakelijk is.

In haar brief van 30 maart 2021 heeft de NCG aan SodM laten weten dat zowel de vraag of inwoners gaan kiezen voor een herbeoordeling als de uitkomsten hiervan voor individuele objecten kunnen leiden tot een herschikking in de uitvoering van de operatie. De NCG geeft aan dat het nog niet te voorspellen is wat het effect zal zijn van de bestuurlijke afspraken. Elke inwoner wiens woning onder het regime van blok A van de bestuurlijke afspraken valt heeft immers de keuze om zijn of haar woning opnieuw te laten beoordelen volgens de nieuwste inzichten.

Het ministerie van BZK laat weten dat wat betreft blok C en E de regelingen voor woningverbetering en verduurzaming gepubliceerd zijn. Op basis daarvan kunnen recent aanvragen worden ingediend hiervoor.

Ten slotte is in de bestuurlijke afspraken beschreven dat het NCG een ruim (financieel) mandaat krijgt om de versterking uit te voeren, maar tevens ook dat de lokale plannen van de gemeenten hierbij leidend zijn. In de Kamerbrief bij de presentatie van de bestuurlijke plannen is opgenomen dat dat de NCG goed moet afstemmen met de gemeenten en tijdens het Algemeen Overleg op 12 november 2020 is uitgesproken dat partijen gezamenlijk verantwoordelijk zijn. In de Kamerbrief van 3 juni 2021 geeft de minister aan dat zij met de regio in overleg is over de governance, financiële geldstromen en het verantwoordelijkheidsvraagstuk. Hoewel dit met elkaar in tegenspraak zou kunnen zijn, vinden de regiopartijen het gewenst dat de NCG en gemeenten goed met elkaar afstemmen om ervoor te zorgen dat de lokale plannen en de beperkte capaciteit in de beoordeling en uitvoering met elkaar in lijn zijn; gemeenten noemen dit het afstemmen van de schaarste.

In de regio is de verwachting dat de bestuurlijke afspraken zorgen voor een versnelling in de versterking, maar wel nadat deze eerst tot een vertraging zullen leiden vanwege het inregelen van de afspraken. Met name de invoering van de typologieaanpak zou voor deze versnelling moeten zorgen, in eerste instantie bij de opname en beoordeling. Ook de herbeoordelingen zullen naar verwachting leiden tot een kleinere groep adressen waar nog zware versterkingsmaatregelen nodig zijn en dus tot een kortere uitvoeringsperiode. Dit sluit aan bij hetgeen de minister hierover heeft gezegd in 16 februari 2021: “De bestuurlijke afspraken zijn complementair aan de Versnellingsmaatregelen en zijn gericht op het ondersteunen van enkele Versnellingsmaatregelen (zoals de typologieaanpak) en het voorkomen van niet-uitlegbare verschillen, en voorzien daarnaast in een tegemoetkoming aan bewoners.”⁴⁹

⁴⁹ Brief minister van EZK ‘reactie vragen SO Mijnbouw/Groningen 19 februari 2021’, pagina 4, d.d. 22 april 2021.

Volgens de regio betekenen de nieuwe dimensies in de bestuurlijke afspraken niet dat veiligheid niet meer voorop staat. Juist vanwege de veiligheid hamert de regio op snelheid in zowel het proces van beoordelen als uitvoeren. Naast de fysieke en technische factoren, spelen er echter andere factoren een rol bij bewoners die belangrijk zijn om te onderkennen, zoals het lange wachten en de manier waarop de overheid hen behandelt. Naar de mening van de gemeenten kan een crisisaanpak helpen om de benodigde voortgang te verkrijgen waar het gaat om het slechten van financiële barrières, het vergroten van capaciteit op uitvoering en het wegnemen van blokkades vanuit wet- en regelgeving. De bestuurlijke afspraken zien erop toe dat ook de andere belangrijke factoren een plaats krijgen.

5.2.4 Beoordeling

SodM waardeert het feit dat de bestuurlijke afspraken voor de versterkingsopgave zijn gericht op veiligheid, duidelijkheid en perspectief voor bewoners. Het is belangrijk om te herhalen dat een snelle en voortvarende versterking nauw samenhangt met veiligheid zoals beschreven in de inleiding van deze voortgangsrapportage. SodM beoordeelt de bestuurlijke afspraken daarom op de mate waarin zij bijdragen aan een versnelling van de versterkingsopgave. Deze versnelling dient wat SodM betreft zowel te zitten in de versterkingsopgave als geheel en in het bieden van helderheid en perspectief voor individuele bewoners. Voor inwoners van het gebied is het immers van belang dat zij een voldoende concreet beeld hebben rond wanneer de versterkingsopgave gereed is en wanneer diens woning in het proces meegenomen wordt.

Wat betekenen de bestuurlijke afspraken voor de (versnelling in de) versterking

Het bestuursakkoord bevat elementen die SodM als positief beoordeelt. Het toepassen van nieuwe inzichten is essentieel voor de voortgang van de versterkingsopgave. Daarmee wordt onnodige versterking voorkomen en wordt inzichtelijk wat nodig is om te voldoen aan de veiligheidsnorm en wat nodig is om aan andere belangen tegemoet te komen. Ook het feit dat bewoners in blok A gevraagd wordt naar hun voorkeur is een positieve ontwikkeling.

Hoewel de bestuurlijke afspraken zouden moeten leiden tot versnelling, hebben deze in eerste instantie geleid tot een vertraging van het proces vanwege het moeten inregelen van de nieuwe afspraken en het starten van nieuwe overlegstructuren. Hoewel het aan het begin van dit proces moeilijk bleek om de deadlines te halen, lijkt die achterstand in de maanden april, mei en juni voor een groot deel te zijn ingehaald.

Daarnaast is in de afspraken aangegeven dat de NCG meer (financieel) mandaat zou moeten krijgen, maar is tegelijkertijd bepaald dat de NCG budgetten moet afstemmen met de gemeenten, dat de gemeentelijke plannen leidend zijn bij de uitvoering en partijen gezamenlijk verantwoordelijk zijn. Onduidelijk is hoe die afspraken zich verhouden tot het ruime mandaat zonder financiële beperkingen dat de NCG al heeft op grond van het Mandaatbesluit BZK 2020 en de beleidsregel Besluit versterken gebouwen Groningen waarin de gemeenten uitsluitend opdrachtgever zijn via hun lokale plan van aanpak.

Bewoners lazen eerst in het nieuws over de bestuurlijke afspraken en hebben (in sommige gevallen geruime tijd) later een brief ontvangen met globale informatie over de bestuurlijke afspraken, maar informatie over het tijdspad was nog weinig concreet. Bij het centraal stellen van bewoners is volgens SodM een van de belangrijkste zaken dat bewoners weten wat ze kunnen verwachten en wanneer. SodM is van mening dat in de brieven die verzonden zijn, dit perspectief niet geboden is. Sterker nog, voor sommige bewoners wordt de onzekerheid wellicht groter.

Ook de gevolgen van een keuze van bewoners in blok A van de bestuurlijke afspraken waren in de brief die was verzonden nog niet duidelijk. Bij constructief verbonden huizen met verschillende beoordelingen was onduidelijk wat er gebeurt als bewoners er samen niet zouden uitkomen. SodM vindt het positief dat er een regeling wordt opgesteld die voor dergelijke situaties op voorhand duidelijkheid geeft over de oplossing. Bij het maken van die keuze adviseert SodM om te kiezen voor de minst ingrijpende manier van versterken op basis van nieuwe inzichten. Dat leidt tot meer snelheid in de uitvoering doordat er lichtere maatregelen uitgevoerd hoeven worden en ook is een minder ingrijpende inbreuk op de het eigendomsrecht dan bijvoorbeeld het tegen de wil van een bewoner opleggen van sloop/nieuwbouw.

Hoewel het ministerie van BZK en de NCG aangeven dat er inmiddels deadlines zijn gesteld, betekent het wel dat de versterking voor bewoners in categorie A mogelijk zo snel gaat als de langzaamste beslisser; hetgeen dus ook vertraging kan betekenen. Voor bewoners die geen herbeoordeling wensen maar hun burens wel, kan dit volgens SodM betekenen dat de versterking die zij verwachten, niet gerealiseerd wordt.

5.3. Typologieaanpak

5.3.1. Doel

De typologieaanpak behelst het beoordelen van gebouwen op basis van gemeenschappelijke kenmerken (het 'type' gebouw), waardoor niet elk gebouw apart behoeft te worden beoordeeld. Op basis van deze kenmerken wordt de kwetsbaarheid van een gebouw bepaald. De kwetsbaarheid wordt vervolgens per locatie gekoppeld aan de dreiging om te bepalen of een gebouw veilig is of niet. Als een gebouw veilig is bevonden, zijn geen versterkingsmaatregelen nodig. Als een gebouw niet voldoet aan de veiligheidsnorm worden waar mogelijk standaardmaatregelen toegepast. Dit maakt veel rekenwerk aan afzonderlijke gebouwen overbodig waardoor versnelling in het beoordelingsproces ontstaat. Door uit te gaan van vergelijkbare bouwkundige kenmerken is een seriematige werkwijze met gerichte bouwstromen mogelijk. Dit geeft zowel snelheid als consistentie, omdat alle woningen binnen één typologie op eenzelfde manier worden beoordeeld. Transparantie ontstaat doordat de criteria om een woning toe te delen aan een typologie navolgbaar zijn voor individuele woningeigenaren. Hierbij hoort wel de kanttekening dat niet alle woningen aan een typologie toe te wijzen zullen zijn. Naast de typologieaanpak blijven één-op-één beoordelingen met de NPR 9998 altijd nodig voor gebouwen die op voorhand zijn uitgesloten voor de typologieaanpak of later om andere redenen uitvallen.

De typologieaanpak werd ten tijde van de vorige voortgangsrapportage in twee varianten uitgewerkt, namelijk door TNO en door NCG. Beide typologieaanpakken zijn inmiddels voorgelegd aan het ACVG.⁵⁰ ACVG heeft bij zijn beoordeling op meerdere momenten SodM geconsulteerd. SodM heeft de uitkomsten van de beoordeling door ACVG onderschreven en op enkele punten aangevuld.

Na advies van het ACVG is de ontwikkeling van de variant van de NCG stopgezet. Die variant was gebaseerd op oudere kennis over zowel de aardbevingsbelasting als het gedrag van constructies, wat leidt tot onnodige en te zware versterkingen. Daarnaast heeft deze methode onvoldoende mogelijkheden om kennis tijdig te actualiseren naar de huidige en toekomstige inzichten, aldus het ACVG.

Het ACVG adviseerde positief over de door TNO ontwikkelde typologieaanpak. In het advies van het college staat dat deze methode 'goed in elkaar zit' en 'de potentie heeft om een groot aantal woningen snel te kunnen toetsen aan de veiligheidsnorm'. Het ACVG adviseerde de ministers van EZK

⁵⁰ <https://www.adviescollegeveiligheidgroningen.nl/nieuws/acvg-adviseert-typologieaanpak-tno-te-gebruiken>.

en BZK dat TNO nog wel een aantal verbeterpunten uitvoert en een aantal resterende controles afrondt.

5.3.2 Planning

Adviesvraag aan ACVG over typologieaanpak, nov 2020

In het adviesrapport van ACVG over de typologieaanpak worden een aantal aanbevelingen gepresenteerd voor een integrale aanpak met een bijbehorend tijdspad:

- a. *Typologisch toedelen:*
Doe ervaring op met toedelen van woningen aan typologieën, zodat in het eerste kwartaal van 2021 woningen toe zijn te wijzen aan typologieën.
- b. *Typologisch beoordelen:*
TNO moet (gelijktijdig) de nodige verbeteringen en controles uitvoeren zodat hiermee vanaf het tweede kwartaal 2021 beoordeeld kan worden welke adressen veilig zijn, dan wel versterkt dienen te worden.
- c. *Typologisch versterken:*
Ontwikkel concrete maatregelenpakketten voor de typologieën die versterkt moeten worden, gebruikmaken van o.a. de NPR 9998:2020. Deze moeten beschikbaar zijn vanaf het tweede kwartaal 2021.

Het ACVG heeft in haar advies (17 november 2020) over de typologieaanpak aan de ministers benadrukt dat concrete versterkingsmaatregelen moeten worden ontwikkeld per typologie en per seismische zone, die een aannemer direct kan uitvoeren.

Het ACVG is niet op de hoogte (22 maart 2021) of nog wordt voorzien om maatregelenpakketten te ontwikkelen voor de meest voorkomende typologieën.

5.3.3 Realisatie

Typologisch toedelen

Pilot gestart in januari 2021, waarbij inspecteurs wekelijks vergaderen met NCG en TNO om hun vragen rondom de inspecties door te bespreken. Vragensessies, waarbij de vragen worden verzameld in een FAQ-addendum.

TNO heeft de verbeteringen en controles voor de typologieaanpak o.b.v. het advies ACVG van november 2020 uitgevoerd en past de door het ACVG gedefinieerde veilige marge in zijn methodiek toe. Van belang is dat er bij de opname een duidelijk overzicht is met heldere omschrijving van de toedelingscriteria en uitsluitingsgronden.

Typologisch beoordelen

De TNO-methode is uitgewerkt in afzonderlijke modules, de z.g. modellentrein waarbij de uitvoer van de ene module vormt de invoer van een volgende module. Dit maakt het mogelijk om nieuwe inzichten snel toe te passen.



Het ACVG heeft TNO gevraagd om enkele validaties uit te voeren op een aantal kwantitatieve aspecten die nog onvoldoende zijn uitgewerkt en dus verder geanalyseerd moeten worden. Er was in eerste instantie bijvoorbeeld nog onvoldoende aangetoond dat de door TNO beschouwde modellen voldoende representatief zijn voor de daadwerkelijke gebouwen aanwezig in Groningen.

Typologisch versterken

BZK en NCG onderzoeken momenteel de mogelijkheden om te komen tot maatregelpakketten voor de typologieën waar veel Groningse gebouwen deel van uitmaken. BZK geeft aan dat dit waarschijnlijk geen generieke pakketten zullen worden in verband met de verwachting dat de meeste adressen aan de veiligheidsnorm voldoen. Na oplevering van de TNO-veiligheidskaarten kan het zijn dat er meerdere typologieën onveilig zijn. Mocht dat het geval zijn, dan wordt er door BZK bekeken of het opportuun is om de maatregelpakketten voor de typologie op te stellen. TNO zal daarbij ook betrokken worden. TNO is nu niet betrokken bij deze uitwerking, dit gebeurt met de Bouwimpuls en de constructiebureaus in Groningen. Er wordt ook gebruikgemaakt van de Groninger Maatregelen Catalogus.

5.3.4 Beoordeling

SodM adviseerde in januari 2020 in haar tussentijdse rapportage om in januari 2020 met de eerste twee door TNO ontwikkelde typologieën te starten, parallel aan het valideren door het ACVG van de typologieën. De ambitie bestond om op 1 juli 2020 de overige typologieën van TNO in de uitvoering te hebben. SodM benadrukte in haar advies van januari het belang van deze ambitie. De ambitie is niet gerealiseerd omdat de uitwerking van de typologieaanpak volgens het ACVG nog onvoldoende was.

Vooruitlopend op een validatie van de gehele aanpak van TNO is begonnen met het bruikbaar maken van de typologieaanpak voor enkele veel voorkomende typologieën. Die werkwijze sluit aan bij de noodzaak om snelheid te maken met deze belangrijke versnellingsmaatregel en tegelijk bewoners de zekerheid te bieden dat hun huis na versterking voldoet aan de veiligheidsnorm.

De inmiddels door TNO uitgevoerde verbeterpunten en controles zijn door het ACVG beoordeeld. Het ACVG heeft op 27 mei 2020 aan de ministers geschreven dat de 3 verbeterpunten zijn volbracht en 2 van 4 controles zijn voltooid voor alle typologieën.

Voor Metselwerk 1,2,5,6 en 7 geldt dat alle controles en verbeterpunten zijn volbracht, na waar nodig te zijn aangevuld met een (door ACVG vastgestelde) veilige marge. Met deze typologieën wordt nu gestart. Metselwerk 1,2,5,6,7 zijn bakstenen rijtjeswoningen of bakstenen vrijstaande woningen. Gezamenlijk dekken deze typologieën ordegrrootte 60% van de adressen in de werkvoorraad van de NCG af.

De overige typologieën volgen zo spoedig mogelijk, nadat de benodigde acties ter voltooiing van de validatie zijn vastgesteld en uitgevoerd. Deze typologieën worden nog beoordeeld op de twee resterende controles (gebouw-tot-gebouwvariabiliteit en uit-het-vlak bezwijken van wanden) en wordt gekeken of aanvullende veilige marges nodig zijn.

Het ACVG vindt dat met de typologieaanpak verantwoord uitspraken gedaan kunnen worden omtrent het veilig verklaren van woningen enerzijds en anderzijds geen grote vertragingen ontstaan als gevolg van onnodige versterkingsactiviteiten.

SodM heeft de typologieaanpak en het advies van het ACVG bestudeerd. SodM constateert dat ook na de verbeteringen die in de modellenketen zijn aangebracht – inclusief de modellering van het vermogen van gebouwen om aardbevingen te weerstaan – in modellenketen nog veel bekende en onbekende onzekerheden aanwezig zijn. Om toch met voldoende zekerheid een uitspraak te doen of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet is het noodzakelijk marges te hanteren. Echter, de beperkingen aan de kennis maken het niet mogelijk om op wetenschappelijke wijze te berekenen welke marge nodig is om met voldoende zekerheid uitspraken te doen omtrent de veiligheid van een gebouw. SodM constateert dat de wetenschappelijke experts van het ACVG en TNO omtrent de te hanteren marges op basis van de beschikbare wetenschappelijke en praktijk kennisintensieve gesprekken hebben gevoerd. Mede als gevolg daarvan is het ACVG tot haar beoordeling gekomen dat de typologieaanpak, met toepassing van de adviezen die het ACVG gegeven heeft, voldoende goed is.

SodM verwacht dat de invoering van het typologisch beoordelen zal leiden tot een goede en snellere beoordeling van een aanzienlijke groep van gebouwen. Hierdoor zullen bewoners eerder weten of hun woning veilig is. Naar verwachting zal de versterkingsopgave met de typologieaanpak kunnen versnellen. Om die reden adviseerde SodM de minister dan ook met klem voortvarend met het gevalideerde deel van de typologieaanpak te starten.

De verwachte versnelling van de beoordeling legt daarbij nog meer urgentie bij de dringend vereiste versnelling van het daadwerkelijk versterken van de gebouwen die niet veilig zijn. Juist in die laatste fase is nog het nodige te ontwikkelen.

5.4 Praktijkaanpak

5.4.1. Doel en organisatie praktijkpak

Binnen de praktijkpak wordt beoogd één partij (een aannemer of bouwer) verantwoordelijk voor het gehele proces van planontwikkeling tot en met uitvoering. Dit vindt plaats op basis van een *expert judgement* door een deskundige in plaats van op basis van modellering en doorrekening door een ingenieursbureau. De aannemer benut bij *expert judgement* de kennis die hij eerder heeft opgedaan bij de versterking van een vergelijkbaar pand. Versterkingsmaatregelen worden door de

aannemers getoetst aan vooraf vastgestelde beoordelingskaders, die moeten worden uitgerold in de eerste pilotfase. Hierbij zou rekening gehouden worden met de veiligheidsnorm en de geldende NPR.

De praktijkaanpak was erop gericht om het versterkingsproces te versnellen en het aantal gebouwen dat op korte termijn versterkt kan worden te vergroten. De versnelling ten opzichte van de reguliere versterkingsprocedure zou daarin zitten dat het versterkingsproces na een verkorte opname- en eerste planvormingsperiode kan starten, de doorlooptijd tussen opname en start korter is, de aannemer zelf bouwbegeleiding verzorgt en de adviesmogelijkheden door NCG op gebied van bouwbegeleiding, financieel advies, architectonische beoordeling, etc.⁵¹ Bovendien kan de praktijkaanpak – volgens de minister binnen het wetsvoorstel versterken – gebruikt worden voor gevallen waarin de typologieaanpak niet toegepast kan worden.⁵²

5.4.2. Terugblik

Rijk en regio hebben op 5 juni 2019 afgesproken dat de versterking voor het aardbevingsgebied in Groningen sneller moet en dat de bewoners deze versnelling merkbaar moeten terugzien.⁵³ Die afspraak heeft geresulteerd in een pakket aan versnellingsmaatregelen, waar de praktijkaanpak onderdeel van uitmaakt.⁵⁴

In de vorige voortgangsrapportage is al stilgestaan bij de voortgang van de praktijkaanpak. Die aanpak bevond zich destijds in een pilotfase. Het was in juli 2019 de planning om in september 2019 en uiterlijk op 1 januari 2020 de praktijkaanpak gereed te hebben, zodat deze uitgerold kon worden uiterlijk op 1 april. Het kader voor de praktijkaanpak was uiteindelijk gereed in januari 2020.⁵⁵

Gelijktijdig met het publiceren van het versnellingspakket op 23 januari 2020 zijn een aantal ambities uitgesproken door het kabinet. Allereerst is de ambitie uitgesproken om in het eerste kwartaal van 2020 te starten met een pilot van 250 particuliere woningen. Parallel hieraan zou de methodiek en beoordelingskaders opgesteld worden en zal de ACVG de aanpak evalueren. Die beoordelingskaders zijn volgens NCG, EZK en BZK nodig om tot een volwaardig versterkingsbesluit door NCG te kunnen komen. Bij een positieve uitkomst van de evaluatie van de ACVG zou de aanpak in de loop van 2020 worden uitgebreid naar 1.000 adressen.

SodM heeft in januari 2020 geadviseerd om zo snel mogelijk met de pilot te starten en uiterlijk in de zomer van dit jaar het opschaalplan gereed te hebben en met de uitvoering ervan te starten. In de voorgaande voortgangsrapportage heeft SodM moeten constateren dat die ambities niet gehaald zijn.

5.4.3. Voortgang

Sinds het verschijnen van de voorgaande voortgangsrapportage zijn er belangrijke stappen gezet. Van de 262 door gemeenten en NCG aangedragen adressen, is door 220 bewoners dan wel woningeigenaren akkoord gegeven om deel te nemen aan de praktijkaanpak. De beoogde opschaling naar 1.000 adressen in de loop van 2020 heeft nog niet plaatsgevonden.

Tot dusver is bij 25 adressen een visuele opname uitgevoerd en is bij 20 van deze adressen een uitvoeringsontwerp opgesteld. Hierbij heeft 75% van de bewoners dan wel woningeigenaren gekozen voor een beoordeling volgens de nieuwste inzichten.

⁵¹ *Ibidem*, p. 7.

⁵² *Kamerstukken II 2020/21*, 35 603, nr. 18, p. 11.

⁵³ *Kamerstukken II 2020/21*, 33529, nr. 718.

⁵⁴ Bijlage bij: *Kamerstukken II 2020/21*, nr. 718, p. 7-8.

⁵⁵ *Kamerstukken II 2020/21*, 33 529, nr. 718.

195 adressen staan nog op de planning. NCG, EZK en BZK prognosticeren volgens navraag door SodM dat 25 van deze adressen in Q2/2021 van een uitvoeringsontwerp zal worden voorzien, 60 adressen in Q3/2021, 75 adressen in Q4/2021 en 25 adressen in Q1/2022. Hierin is een versnelling zichtbaar, die – onder meer – veroorzaakt wordt door de seriematigheid (herkenbaarheid) en het opdoen van ervaring met de versterking van deze adressen. 10 adressen vergen volgens NCG, EZK en BZK maatwerk.

Specifiek met betrekking tot de ambitie om een methodiek en beoordelingskaders op te stellen geldt dat stappen zijn gezet. De praktijkaanpak wordt vastgelegd in een zogeheten *Technical Assurance* (TA). Die TA wordt volgens NCG, EZK en BZK op dit moment ontwikkeld en geactualiseerd. Bij de TA zullen maximaal 10 à 12 versterkingsleidraden worden opgesteld. Uit navraag bij NCG, EZK en BZK blijkt dat drie van deze versterkingsleidraden al opgesteld zijn (en één daarvan informeel in concept gedeeld is met het ACVG).

Zodra bovengenoemd proces is afgerond, zal ACVG de aanpak beoordelen, in het bijzonder met betrekking tot de validatie van de beoordelingskaders en de gevolgen daarvan voor een bredere uitrol. Pas dan kan de praktijkaanpak geoperationaliseerd worden. Tot dusver bevindt de praktijkbenadering zich dus nog steeds in de pilotfase. Uit navraag door SodM bij NCG, EZK en BZK is gebleken dat het nog niet mogelijk is om een planning voor de invoering van de praktijkbenadering te geven.

5.4.4. Aandachtspunten ACVG

SodM heeft in het kader van het schrijven van deze voortgangsrapportage enkele vragen gesteld aan ACVG. Uit de beantwoording van deze vragen valt af te leiden dat ACVG er, in lijn met het advies over Zandplaten-Zuid, onvoldoende vertrouwen in heeft dat het enkel hanteren van een *expert judgement* voldoende basis zal bieden voor een normbesluit en als zodanig niet kan leiden tot een valide aanpak. Het is volgens ACVG niet noodzakelijkerwijze met het blote oog zichtbaar waar en/of wat exact versterkt moet worden om aan de Meijdamnorm te voldoen. ACVG stuurt aan op een alternatief. Daarbij merkt ACVG wel op dat dit alternatief voldoende meerwaarde moet bieden ten opzichte van de typologieaanpak en de 1-op-1-beoordeling op basis van de NPR. SodM merkt wel op dat ACVG nog geen beschikking heeft gehad over een TA en de bijbehorende versterkingsleidraden (met uitzondering van een enkele concept-versterkingsleidraad).

5.4.5. Beoordeling

SodM constateert dat de gedachte achter de praktijkaanpak veelbelovend is. SodM waardeert in dat kader de pogingen om tot een versnelling te komen en onderstreept de noodzaak daartoe. SodM memoreert dat in 2019 de keuze is gemaakt om in plaats van snel te starten met een pilot om werkenderwijs de aanpak in detail vorm te geven, eerst de aanpak goed uit te werken. Het idee was dat daardoor begin 2020 met grote vaart aan de slag gegaan zou kunnen worden.

SodM moet voor de derde keer constateren dat de beoogde opschaling van het aantal adressen in de praktijkaanpak nog niet in zicht is en dat de beoogde versnelling tot dusver nog niet is gerealiseerd. Daarbij geldt bovendien dat de methodiek voor de *expert judgement* en het beoordelingskader (door middel van een TA en versterkingsleidraden) nog in ontwikkeling is en als zodanig op het moment van schrijven nog niet met het ACVG gedeeld is. Dit terwijl de adviesvraag voor validatie van de praktijkaanpak op 16 juni 2020 al door het ACVG was ontvangen. Daardoor kan de praktijkaanpak nog niet gefinaliseerd en geoperationaliseerd worden. De vertraging ten opzichte van de in juni 2019 uitgesproken ambitie is daarmee opgelopen tot langer dan twee jaren.

SodM roept de betrokken partijen op de methodiek en het beoordelingskader zo snel mogelijk af te ronden en ter validatie aan het ACVG toe te zenden. Daarbij is het van belang dat BZK en NCG de

bestaande ambities bijstellen en een nieuw geactualiseerd beeld geven richting beleidsmakers en burgers in Groningen. Bovendien is het wenselijk in een vroeg stadium daarbij de opmerkingen van ACVG te betrekken.

5.5 Samenloop schade en versterken

5.5.1. Doel

Bij een aantal adressen is er sprake van schade aan de woning terwijl ze ook zijn opgenomen in de versterkingsoperatie. In dat geval wordt er gesproken over samenloop tussen schade en versterken. In de bestuurlijke afspraken van 6 november 2020 is aangegeven dat de afstemming tussen schade en versterken zal verbeteren, doordat in de toekomst voor een integrale benadering wordt gekozen waar dat mogelijk is.

In haar jaarverslag over 2020 zegt het IMG het volgende: “De dossiers waar mogelijk samenloop is of waar een verzoek van een aanvrager of een organisatie ligt deze samen te behandelen, wordt gezamenlijk opgetrokken. Dit kan naar schatting bij tussen de 5 en 10 dossiers per week.”⁵⁶ Deze afstemming zorgt ervoor dat zoveel mogelijk een integraal dossierbeeld wordt geborgd bij IMG en NCG. Dit helpt de burger in de communicatie rond het versterken en vergoeden van schade aan zijn of haar woning.

5.5.2. Planning

In september 2019 sloten de NCG en het IMG een convenant om samen te werken ten aanzien van gebouwen waar een opname voor zowel versterking als schadeafhandeling tegelijk kan worden gedaan. Op basis van de eerste ervaringen zou worden toegewerkt naar een verdergaande vorm van samenwerking en het uiteindelijk waar mogelijk structureel aanbieden van trajecten voor gezamenlijke afhandeling van schade en versterken als een bewoner dit wenst, inclusief gelijktijdige uitvoering.

De minister van EZK heeft in mei 2020 aangegeven dat het convenant geëvalueerd zou worden, zodat kon worden bekeken worden hoe de samenwerking tussen beide organisaties verder vormgegeven zou kunnen worden.⁵⁷

Ook in de bestuurlijke afspraken van 6 november 2020 is aangegeven dat er een evaluatie plaatsvindt van de samenloop tussen schade en versterken. Hierbij wordt in ieder geval de wijze van schadeafhandeling en het samenwerkingsconvenant tussen NCG en IMG betrokken. Ook zullen volgens deze afspraken Rijk, NCG, IMG en de regio in gesprek blijven over complexe zaken met samenloop van schade, versterking en funderingsproblematiek, zodat naar bevind van zaken en werkenderwijs het budget voor de schrijnende situaties waar nodig zal kunnen worden verhoogd.

In de voortgangsrapportage van SodM uit 2020 was vermeld dat IMG en NCG in 2020 zouden starten met drie pilots: de pilot ‘koploper’ met 60 vrijstaande arbeidswoningen, de pilot ‘urgente combinatiedossiers’ met 18 mogelijke dossiers en de pilot in het kader van de ‘Bouwimpuls’ waarin de samenloop in de dossiers van de adressen in de Bouwimpuls afgehandeld kan.

⁵⁶ Jaarverslag 2020, IMG, pag. 15.

⁵⁷ Tweede Kamer, Kamerstukken 33529, nr. 767 “Brief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat, d.d. 26 mei 2020.

5.5.3. Realisatie

Over de geen van de pilots heeft SodM voortgangsinformatie ontvangen. Wel is er door het IMG en de NCG een aantal dossiers gezamenlijk opgepakt, waarbij gekeken is naar samenloop bij deze dossiers. IMG en NCG hebben geconstateerd dat de dossiers die bij NCG bekend staan als 'impactvol', bij IMG ook vaak het kenmerk 'verhoogd risico' hebben. Uiteindelijk zijn er twintig adressen geschikt gebleken voor een gecombineerde behandeling inclusief een gezamenlijke opname.

Wat betreft de samenloop tussen schade en versterken heeft de minister op 16 februari 2021 gezegd⁵⁸ dat dit gezamenlijk opgepakt wordt volgens de werkwijze in het samenwerkingsconvenant, als een bewoner dat wenst. In dat geval krijgt een bewoner door de NCG een vaste begeleider toegewezen, die de eigenaar gedurende het proces ondersteunt en die, mede omwille van de snelheid, de samenhang in de gaten houdt. Door het IMG is hierop aangevuld dat dit niet betekent dat er geen zaakbegeleider vanuit het IMG betrokken is bij het proces. In alle dossiers zijn vanuit beide organisaties aanspreekpunten betrokken voor bewoners.

Het IMG schrijft in haar jaarverslag over 2020 dat er stappen zijn gezet in de samenwerking. Zo worden bijvoorbeeld de meldingen over acuut onveilige situaties doorgegeven aan de NCG en bij dossiers die betrekking hebben op de regeling waardedaling wordt met het oog op eventuele samenloop gezamenlijk opgetrokken.

Het IMG laat weten dat het in de afgelopen maanden met de NCG gezamenlijke diverse instrumenten heeft ontwikkeld om bewoners zo goed mogelijk integraal te helpen, zoals een gezamenlijk dashboard en de implementatie van werkwijze voor de uitwisseling van documenten. Ook de toegankelijkheid van beide organisaties voor de bewoners is verbeterd en er is sprake van meer eenduidige communicatie naar bewoners, aldus het IMG. Zo kan sinds 3 januari 2021 in het keuzemenu achter de telefoonnummers van de NCG en het IMG gekozen worden voor versterking of voor schade zodat de bewoner altijd bij de juiste organisatie terecht komt. Ongeveer 1% van de binnenkomende telefoongesprekken bij het IMG (ongeveer 100 per maand) wordt op die manier doorgeschakeld naar de NCG. Ook vanuit beide websites wordt doorgelinkt naar de andere elkaars organisatie. Dat gebeurt in het geval iemand de IMG-website bezoekt in ongeveer 10% van de online-bezoeken. Ook wordt er in een aantal geselecteerde combinatiedossiers gewerkt met het buddy-systeem: NCG-bewonersbegeleiders en IMG-zaakbegeleiders zijn aan elkaar gekoppeld en borgen dat een integraal dossierbeeld ontstaat met als doel om het aantal contactmomenten te verlagen en de bewoner op deze manier te ontzorgen.

De evaluatie van de samenwerking tussen het IMG en de NCG, zoals door de minister aangekondigd in mei 2020, is begin april 2021 gestart. Het is volgens de informatie van het IMG de bedoeling dat de uitkomsten daarvan gereed zijn in Q2 van 2021. Inmiddels blijkt uit informatie van de NCG dat deze deadline niet is gehaald. Begin juli is gestart met het opstellen van het eerste concept.

Het IMG laat tevens weten dat ze met de NCG de afgelopen maanden heeft teruggeblikt op de samenwerking tot dusverre en de bereikte resultaten, waarna er afspraken gemaakt zijn over het verder verbeteren van de samenwerking, bijvoorbeeld op het gebied van complexere dossiers en informatie-uitwisseling.

⁵⁸ Aanhangsel van de Handelingen 1724 – 2021Z00942, d.d. 16 februari 2021, pag. 5.

In haar brief van 29 januari 2021 aan de ministers heeft het IMG gepleit voor meer duurzaam schadeherstel, omdat momenteel bepaalde schades bij adressen kunnen terugkeren en opnieuw hersteld moeten worden. Als het IMG de mogelijkheid krijgt om bepaalde schades duurzaam te herstellen, hoeven deze schades niet terugkerend hersteld te worden. Dit leidt ertoe dat bewoners niet vaker een procedure voor eenzelfde schade hoeven doorlopen of wachten met herstel tot de beslissing over versterking bekend is.

Daarnaast heeft het IMG een eenmalige financiële regeling voor eenvoudige, relatief kleine schades bij adressen die niet eerder schade gemeld hebben, ontwikkeld. Hiermee kunnen deze schades sneller afgehandeld zodat de capaciteit die nu nodig is voor de kleine schades ingezet kan worden bij de complexere schades.

5.5.4. Beoordeling

SodM vindt het positief dat IMG en NCG het afgelopen jaar hebben geïnvesteerd in instrumenten om bewoners te ondersteunen die zowel schade als versterking nodig hebben. Hierdoor lijkt een goede stap gezet om beide organisaties met elkaar te verbinden en bewoners te helpen die niet precies weten bij welke organisatie ze terecht kunnen met vragen.

De evaluatie van de samenwerkingsovereenkomst, die als was aangekondigd in mei 2020, is pas een jaar later is gestart. Deze toezegging zou voortvarend moeten worden opgevolgd. SodM roept partijen op om deze evaluatie snel af te ronden en de lessen die daaruit volgen zo snel mogelijk in te voeren.

Tot slot merkt SodM op dat een toekomstige AMvB behorende bij de Wet Versterken de aangewezen plek om nadere regels te stellen over de samenwerking bij de eerder geschetste samenloop situaties. De Wet Versterken biedt de grondslag hiervoor, waarmee alle partijen weten wat er van ze wordt verwacht en voor bewoners duidelijk is waar ze aan toe zijn. Zodoende roept SodM partijen op om een dergelijke AMvB zo snel mogelijk op te stellen.

“Je niet veilig voelen in je eigen huis is niet goed voor je gezondheid en je humeur. Versterkingsadvies, wel doen, niet doen. Twijfel blijft, waar we ook voor zullen kiezen, inzicht in de kosten van de versterking nog steeds niet ontvangen maar wel een lijst met aannemers voor de versterking. Voorlichting is in onze ogen erg summier en van 1 kant belicht. Ons huis en ook die van de buren is er niet al te best aan toe, huizen verderop in de wijk gaan binnenkort tegen de vlakte maar zijn nu, in de oude situatie, in betere staat als de onze. Dit steekt best een beetje en zorgt voor onbegrip. Het gevoel dat je onrecht wordt aangedaan vind ik persoonlijk het ergst. Ik heb veel contact met andere gedupeerden en de verhalen die je dan hoort.....om verdrietig van te worden. Wil ik met alle geweld een nieuw huis? Nee dat is het niet, wat we allemaal willen (denk ik) is een veilig thuis en als dat met het versterken lukt is dat ook helemaal goed, wat ik wil is eerlijke en alle informatie om een weloverwogen keuze te kunnen maken.” - Zorgmedewerker (wat zwaar en spannend was de afgelopen anderhalf jaar), die meer dan drie jaar op versterking van haar huis wacht.

Hoofdstuk 6 Conclusies en adviezen

SodM analyseert en beoordeelt in deze derde jaarlijkse rapportage de afbouw van de gaswinning van het Groningen-gasveld, evenals de voortgang van de versterkingsopgave, vanuit het oogpunt van veiligheid. Zowel de gasafbouw als de versterking zijn noodzakelijke maatregelen om de veiligheid in het gebied te verbeteren. Doel is het in Groningen uiteindelijk net zo veilig wordt als elders in Nederland. De wet en jurisprudentie maken duidelijk dat het begrip veiligheid hier zowel de persoonlijke veiligheid (kans op overlijden) als gezondheid (en welbevinden) en schade omvat.

In dit hoofdstuk worden de conclusies van SodM weergegeven, gevolgd door de adviezen van SodM aan de ministers van EZK en BZK.

6.1 Conclusies

Situatie in de regio

Op diverse fronten wordt hard gewerkt om de situatie van de bewoners te verbeteren. Niettemin blijft de situatie in Groningen ernstig. De gezondheid en het welbevinden van bewoners van aardbevingsgebied worden aangetast voor de gaswinning en (de nasleep van) de gevolgen daarvan. De schade aan gebouwen en de economische schade hebben grote impact op de bewoners. Het wachten op aangekondigde maatregelen, de onzekerheid over de aardbevingen, de eigen veiligheid, en het handelen van de overheid zorgen voor een deel van de bewoners al voor een lange periode voor stress en werken door naar de gezondheid. De onderzoeken van het Gronings Perspectief laten zien dat de gezondheidsrisico's substantieel zijn. Het vertrouwen in de overheid is afgebrokkeld onder alle respondenten van deze onderzoeken. Het geheel maakt dat de situatie in Groningen nog steeds als ontwrichtend en daarmee als een crisis moet worden gekenschetst.

Afbouw van de gaswinning

De minister van EZK heeft de gaswinning sneller afgebouwd dan in eerste instantie door hem was voorzien. In de afgelopen periode is succesvol toegewerkt naar het sluiten van het Groningen-gasveld, waarbij de komende jaren nog een minimale hoeveelheid wordt gewonnen om te kunnen voldoen aan de vraag is een koude periode. De afbouw van de gaswinning die tot nu toe gerealiseerd is, heeft positieve gevolgen voor bewoners. De persoonlijke veiligheid is toegenomen doordat het risico dat een gebouw instort als gevolg van een beving, kleiner is geworden. Het vooruitzicht dat het Groningen-gasveld definitief zal worden ingesloten, biedt duidelijkheid en kan een positief effect hebben op het wantrouwen dat nu veel bewoners ervaren jegens de overheid.

Voortgang van de versterking

Naar het oordeel van SodM is de snelheid van de versterkingsopgave op dit moment de meest bepalende factor ten aanzien van de veiligheid. Met het toenemen van het aantal versterkte gebouwen stijgt de persoonlijke veiligheid, maar meer snelheid geeft ook duidelijkheid aan bewoners wiens huizen na opname en beoordeling aan de veiligheidsnorm te blijken voldoen.

Er is in de afgelopen periode opnieuw hard gewerkt en terugkijkend zijn er diverse resultaten geboekt. Er zijn veel gebouwen opgenomen en beoordeeld, ondanks de soms moeilijke omstandigheden in verband met Covid-19. Ook zijn er belangrijke stappen gezet ten aanzien van de invoering van de typologieaanpak en zijn er nieuwe inzichten verwerkt in de NPR 9998 en de NPR-webtool.

De voortgang van de uitvoering van de versterkingsopgave is in de afgelopen periode echter opnieuw niet zodanig op stoom gekomen dat in afzienbare tijd 'geleverd' gaat worden aan de vele bewoners die wachten op de versterking van hun huis. De afgelopen vijf kwartalen zijn er zo'n 666 adressen versterkt. Het grootste deel daarvan betrof opleveringen in de vierde kwartaal van 2020, inclusief de dataschoning. De voortgang in de uitvoering is daarmee nog steeds ruim onvoldoende.

De opgave voor de uitvoering bestaat momenteel uit 10.000 adressen waarvan een versterkingsadvies gereed is. Daarnaast moeten de resterende 14.000 adressen nog beoordeeld worden. Te verwachten valt dat een (klein) deel daarvan nog (zwaar) versterkt zal moeten worden.

De afbouw van de gaswinning en herbeoordeling op basis van nieuwe inzichten zorgen er naar verwachting voor, dat er minder adressen versterkt hoeven te worden en lichtere en dus snellere versterking van de panden mogelijk is. Ook ziet SodM dat veel mensen bij de ministeries, de gemeenten en de NCG hard werken aan de voortgang van de versterking. Niettemin ziet SodM op dit moment geen aanpak die de snelheid de afgelopen 5 kwartalen zal de versterkingsopgave zodanig kan versnellen dat de versterkingsopgave in 2028 zal zijn afgerond.

De Raad van State besteedt in haar laatste jaarverslag aandacht aan de vertrouwensrelatie tussen burger en overheid. De vertrouwensrelatie tussen burger en overheid is niet vanzelfsprekend, maar moet worden onderhouden en worden versterkt waar dat nodig is. Volgens de Raad van State moet een vertrouwenswaardige overheid slagvaardig zijn en 'leveren' met oog voor de burger. Daarbij past dat de overheid open, deskundig en aanspreekbaar is.

Uitvoeringsplanning

De NCG heeft in de rapportageperiode de kwaliteit van de data aanzienlijk weten te verbeteren. Dat is een belangrijke stap naar het effectief aansturen van de versterking. Bij een op de veiligheid gerichte opgave past sturing met een heldere deadline. SodM prijst daarom de doelstelling die de bewindslieden hebben gesteld: in 2028 moet de versterkingsopgave gerealiseerd zijn.⁵⁹ Het is nu zaak vanuit deze doelstelling terug te redeneren wat nodig is om de doelstelling te halen en op basis hiervan een uitvoeringsplanning op te stellen.

SodM heeft echter nog geen uitvoeringsplanning gezien die duidelijk maakt wat er moet gebeuren om de doelstelling te realiseren. Bovendien is ook onvoldoende onderbouwd dat de doelstelling ook gehaald gaat worden. Daarbij is momenteel voor de wachtende bewoners niet duidelijk wanneer zij aan de beurt zijn. Bij duizenden adressen is het versterkingsproces nog niet gestart. In de huidige lokale plannen van aanpak ontbreken in veel gevallen de keuzes die een gemeente maakt ten aanzien van de uitvoering van de versterkingsmaatregelen. Het MJVP waaraan al geruime tijd gewerkt wordt, zou houvast moeten geven aan de wachtende bewoners en ook aan de NCG als uitvoeringsorganisatie. Zodra de gemeenten duidelijkheid verschaffen over de uitvoering in hun gemeenten wordt ook duidelijk in hoeverre de onveiligste gebouwen eerst worden versterkt en in hoeverre andere belangen worden meegewogen.

Bestuursakkoord

Het bestuursakkoord bevat elementen die SodM toejuicht. Het toepassen van nieuwe inzichten is essentieel voor de voortgang van de versterkingsopgave. Daarmee wordt onnodige versterking voorkomen en wordt inzichtelijk wat nodig is om te voldoen aan de veiligheidsnorm en wat nodig is om aan andere gerechtvaardigde belangen tegemoet te komen. Ook het feit dat bewoners in blok A gevraagd wordt naar hun voorkeur is een belangrijke, positieve ontwikkeling.

⁵⁹ Meerjaren versterkingsplan, voortgang versterken en bestuurlijke afspraken, Kamerbrief 25 juni 2021. Kenmerk 2021-0000331832.

SodM heeft echter van verschillende partijen vernomen dat de uitwerking van de bestuurlijke afspraken op de korte termijn voor vertraging in de uitvoering heeft gezorgd. Onder meer geldt dat voor gebouwen uit de bestaande batch 1581. Juist de bewoners van gebouwen uit batch 1581 hebben al lang gewacht op de versterking van hun huis en additionele vertraging voor hen is bijzonder onwenselijk.

Communicatie en handelingsperspectief bewoners na bestuursakkoord

De NCG heeft een grote inspanning geleverd om bewoners goed te informeren over de mogelijke gevolgen van het bestuursakkoord. Bewoners ontvingen een brief met uitleg. Omdat nog gewerkt werd aan de uitwerking van de bestuurlijke afspraken, bevatten die brieven een globaal overzicht van de vervolgstappen en mogelijkheden. De implicatie hiervan is dat de gevolgen van een keuze van bewoners in blok A van het bestuursakkoord nog niet duidelijk zijn. Hoe gaat de NCG bijvoorbeeld om met tegenstrijdige keuzes ten aanzien van burens in constructief verbonden huizen? Duidelijkheid over een dergelijke uitvoeringskwestie is van belang vanuit het perspectief van de bewoner en daarnaast ligt er bij keuzes van bewoners die elkaar uitsluiten een kans om te kiezen voor de minst ingrijpende manier van versterken op basis van nieuwe inzichten.

SodM bereiken verschillende signalen dat de communicatie over de versterkingsopgave nog te wensen overlaat. Zo zijn respondenten uit het onderzoek van de RUG grotendeels negatief over de communicatie van instanties: zij missen informatie, ervaren het gevoerde beleid als onrechtmatig en voelen zich niet gehoord.⁶⁰ Dit wordt onderschreven door verschillende professionals in het onderzoek. Zo zou de hoeveelheid instanties en de gebrekkige onderlinge afstemming met betrekking tot de informatievoorziening naar de bewoners leiden tot communicatieproblemen. Elk van de betrokken organisaties heeft eigen communicatielijnen, georganiseerd vanuit de eigen optiek, zo meldt het rapport.⁶¹

Samenvattende conclusie

Iedereen werkt hard om de versterkingsopgave te realiseren. Terugkijkend constateert SodM dat er resultaten geboekt worden en dat er voortgang is. Vooruitkijkend moet SodM ook constateren dat de voortgang onvoldoende is om de getroffen burgers in de regio een perspectief te bieden. SodM prijst de doelstelling van de bewindslieden om de versterkingsopgave in 2028 gereed te hebben. Echter, het tempo is nog steeds bij verre onvoldoende om in 2028 de opgave gerealiseerd te hebben. SodM hoort net als voorgaande jaren, ook dit jaar dat de vereiste versnelling eraan zit te komen. Op basis van de informatie die SodM heeft ontvangen is het voor SodM niet evident dat de vereiste, forse versnelling nu wel dichtbij is. De pregnante vraag is: Wat maakt dat het deze keer anders zal gaan dan voorgaande keren?

Het is noodzakelijkheid en urgent dat de versterkingsopgave in 2028 gerealiseerd is. Voor de persoonlijke veiligheid van die woningen die op dit moment nog niet aan de veiligheidsnorm voldoen. Voor het bieden van perspectief, het wegnemen van de onzekerheid over het vermogen van de overheid om tijdig te leveren en zo te voorkomen dat de stress voortduurt en de gezondheidsschade verder oploopt. Zodat mensen op een goed moment naar hun gevoel 'hun leven weer terugkrijgen' en 'het wachten ophoudt'. De veiligheid in brede zin van mensen is in het geding en daarbij ook het vertrouwen dat mensen in onze democratische rechtsstaat hebben.

⁶⁰ Rapport-Eindrapport-Gronings-Perspectief-Fase-2.pdf.

⁶¹ Professionals over de versterkingsoperatie - december 2020.pdf (groningsperspectief.nl), p. 4, 19.

6.2 Aanbeveling

Naar het oordeel van SodM heeft de analyse zoals opgenomen in de voortgangsrapportage van 2020 haar geldigheid niet verloren.⁶² SodM legde toen de nadruk op het gebrek aan een krachtige, éénduidige sturing door één eindverantwoordelijke partij op basis van een heldere planning van de gehele versterkingsopgave. Het gevolg is dat de bewoner zich niet betrokken weet, geen overzicht en inzicht heeft in wat er gaat gebeuren, terwijl in feite de bewoner de opdrachtgever van de versterking is. Het gaat immers om hun veiligheid.

Ook het onderzoek van Gronings Perspectief onder 18 professionals op sleutelposities in de versterking⁶³ laat vergelijkbare conclusies zien: zowel de structuur (het grote aantal onderling afhankelijke instanties met deels verschillende belangen, het ervaren gebrek aan mandaat en onduidelijkheid over verantwoordelijkheid) als het gedrag hinderen versnelling. Zo lijkt er een gedragspatroon te zijn waarbij steeds weer gemaakte keuzes ter discussie worden gesteld. Ook lijkt het ervaren gebrek aan mandaat van de één als een gebrek aan verantwoordelijkheid nemen door de ander te worden gezien. Beide patronen lijken elkaar te versterken.

Ook anderen wijzen op het ontbreken van eindverantwoordelijkheid. In het jaarverslag over 2020 onderschrijft de Commissie de observatie en conclusie van Gasberaad in het rapport Boudel op rieg: “Een probleem van velen, is het probleem van niemand. Het ontbreekt in Groningen aan één duidelijke probleemeigenaar. Het dossier is totaal versnipperd, iedereen kan zich achter iedereen verschuilen.”, aldus het Groninger Gasberaad.⁶⁴

SodM is van mening dat haar eerdere aanbeveling nog steeds valide is: een eenduidige sturing door één eindverantwoordelijke partij met een groot mandaat, vereiste bevoegdheden en financiële middelen is noodzakelijk om de situatie ook als een crisis aan te pakken. Het doel moet zijn dat de bewoner in positie wordt gebracht en ondersteund wordt, zodat de keuzes die gemaakt moeten worden ook door hem of haar genomen kunnen worden en vervolgens tijdig door de overheid gerealiseerd worden. De door het Rijk gestelde veiligheidsbeleid en de in de lokale plannen door gemeente bepaalde randvoorwaarden voor de lokale uitvoering vormen daarbij het kader.

Deze eindverantwoordelijke partij moet terug redeneren wat er nodig is en moet gebeuren om de opgave uiterlijk in 2028 gerealiseerd te hebben. Protocollen en regels kunnen dan ook ten dienste van de opgave gesteld worden in plaats van dat ze hinderen. Passend bij de huidige inrichting van de versterking, zou de NCG deze eindverantwoordelijke partij moeten zijn.

Na publicatie van de voortgangsrapportage in 2020, bestond de overtuiging dat met de gekozen aanpak en werkwijze de vereiste versnelling gerealiseerd zou kunnen worden. Om die reden is er toen voor gekozen om het advies van SodM met betrekking tot een crisisaanpak niet over te nemen. Ondanks het harde werken en de voortgang die geboekt wordt geeft haar beeld van de huidige situatie SodM niet het vertrouwen dat met de huidige sturing en aanpak de opgave uiterlijk 2028 gerealiseerd is. SodM herhaalt daarom haar eerdere aanbeveling.

⁶² <https://www.sodm.nl/binaries/staatstoezicht-op-de-mijnen/documenten/rapporten/2020/09/02/voortgang-van-de-versterkingsopgave-en-de-afbouw-van-de-gaswinning-19-20/voortgang-van-de-versterkingsopgave-en-de-afbouw-van-de-gaswinning.pdf>.

⁶³ <https://www.groningsperspectief.nl/wp-content/uploads/2020/12/Professionals-over-de-versterkingsoperatie-december-2020.pdf>.

⁶⁴ https://gasberaad.nl/wp-content/uploads/2020/08/digitaal-Barometer_Groninger-Gasberaad_aug2020.pdf.

9 juli 2021

Staatstoezicht op de Mijnen
Henri Faasdreef 312 | Den Haag
T 070 379 84 00

info@sodm.nl
www.sodm.nl
[@sodmnl](https://twitter.com/sodmnl)