



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

Voortgang van de versterkingsopgave en de afbouw van de gaswinning ('21-'22)

Jaarlijks voortgangsverslag van het
Staatstoezicht op de Mijnen (SodM)

Inhoud

Inhoud	2
1. Inleiding	3
Werkwijze	4
2. Veiligheid in Groningen	6
2.1 Beoordelingskader van de veiligheid.....	6
2.2 Beoordeling van de veiligheid	7
3. Voortgang afbouw gaswinning.....	10
3.1 Hoe verloopt de afbouw van de gaswinning sinds het kabinetsbesluit van 2019?	10
3.2 Seismische activiteit	12
4. Voortgang van de versterkingsopgave	16
4.1 Welke fases onderscheidt de NCG in het versterkingsproces?	16
4.2 Wat is de voortgang van de versterking in aantallen?	18
4.3 Hoeveel adressen moeten er nog opgenomen, beoordeeld en versterkt worden?.....	21
5. Planning en versnelling versterkingsopgave	23
5.1 Terugblik op de adviezen SodM	23
5.2 MJVP in het kort	25
5.3 MJVP scope en de relatie met de LPA	26
5.4 MJVP en typologie-aanpak	26
5.5 MJVP en de Praktijkaanpak van BBI	28
5.6 MJVP en externe factoren	29
5.7 Geplande en behaalde resultaten eerste kwartaal 2022	29
5.8 Clustering van adressen.....	30
5.9 Crisisaanpak: pilot in een viertal dorpen.....	31
6. Conclusie en adviezen	33
6.1 Conclusie	33
6.2 Adviezen voor de dorpenaanpak.....	35

1. Inleiding

Dit document bevat de voortgangsrapportage Groningen van het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) over de periode april 2021 tot en met het eerste kwartaal van 2022. Vanuit het oogpunt van veiligheid analyseert en beoordeelt SodM in deze vierde jaarlijkse rapportage de veiligheidssituatie in Groningen ten gevolge van de gaswinning, de afbouw van de gaswinning van het Groningen-gasveld, evenals de voortgang van de versterkingsopgave. Zowel de gasafbouw als de versterking zijn noodzakelijke maatregelen om de veiligheid in het gebied te verbeteren. Doel is dat 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 betreft.

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 waren geborgd en dat de situatie gekenschetst moeten worden als een crisis. SodM stelde vast dat de afbouw van 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. Veel bewoners ervoeren 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.

In juli 2021 constateerde SodM dat de werkwijze en wijze van sturen van de versterkingsopgave haar op dat moment geen vertrouwen gaven dat de doelstelling van 2028 ook gerealiseerd kon worden. Er is niet één eindverantwoordelijke partij die de regie voert en organiseert wat nodig is om de doelstelling van 2028 te halen. SodM herhaalde haar advies om de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) de verantwoordelijkheid, bevoegdheden en middelen te geven zodat deze zijn rol ook pakt om de versterking als eindverantwoordelijke partij uiterlijk 2028 te realiseren.

In deze voortgangsrapportage 2021-2022 beziet SodM niet alleen de stand van zaken van de veiligheid in Groningen aan de hand van onder andere de voortgang van de afbouw van de gaswinning en de voortgang van de versterkingsopgave. In deze voortgangsrapportage beoordeelt SodM ook de manier waarop de versterking wordt aangestuurd met behulp van het Meerjarenversterkingsplan (MJVP). SodM kijkt in hoeverre de inmiddels op grote schaal toegepaste typologieaanpak en de praktijkaanpak voor versnelling zorgen of daartoe aanzetten.

Op 17 mei jongstleden heeft de staatssecretaris een crisisaanpak aangekondigd. De staatssecretaris constateerde de trage voortgang van de versterking, de onzekerheid en stress en de gezondheidsgevolgen daarvan. Hij grijpt nu in door de crisisaanpak eerst in vier dorpen te gaan toepassen. Hij verwacht dat deze werkwijze hem inzicht verschaft in wat er nodig is voor de versnelling van de gehele versterkingsoperatie. Ondanks dat de nieuwe aanpak in de vier dorpen nog pril en ten dele in ontwikkeling is, geeft SodM in deze voortgangsrapportage haar eerste indruk van de crisisaanpak.

Werkwijze

In de voorliggende rapportage zijn de feiten en stand van zaken weergegeven zoals SodM deze heeft gestedilleerd 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 het ministerie van EZK. De conceptrapportage is voor een feitencheck voorgelegd aan verschillende verantwoordelijke partijen. Hoe indringend de gevolgen van de gaswinning doorwerken in het dagelijks leven van vele Groningers, laat zich moeilijk vangen in feiten en cijfers. SodM is daarom dankbaar dat een aantal bewoners hun eigen verhaal wilde delen ten behoeve van deze rapportage. De voortgangsrapportage moet eraan bijdragen dat de benodigde maatregelen getroffen worden om binnen afzienbare tijd de veiligheid te borgen voor de bewoners van het aardbevingsgebied.

Samenvatting

Op hoofdlijnen lijkt er ten opzichte van de vorige voortgangsrapportage niet veel veranderd. De veiligheidssituatie in de regio is niet wezenlijk verbeterd omdat er nog steeds onzekerheid is: hoelang duurt het nog voordat er duidelijkheid is voor de duizenden mensen die wachten op mogelijke versterking van hun woning? En als de woning versterkt moet worden, hoelang duurt het voordat de hele versterkingsoperatie klaar is? Bovendien is er sinds het uitbreken van de oorlog in Oekraïne een extra onzekerheid bij gekomen met alle speculaties over het opendraaien van de Groningse gaskraan ter vervanging van Russisch gas.

De afbouw van de gaswinning gaat voortvarend. Ondanks de lichte verhoging ten opzichte van de geplande hoeveelheid voor het gasjaar 2021/2022, wordt de gaswinning nog steeds sneller afgebouwd dan in 2018 en 2019 werd aangekondigd. Met de afgenomen productie neemt ook de seismische activiteit en de kans op zwaardere bevingen in het Groningen-gasveld steeds verder af. De veiligheid van gebouwen is de afgelopen jaren verbeterd door de afgebouwde gaswinning en de afgenomen seismische dreiging.

Ondanks vele pogingen om een versnelling te realiseren, loopt de daadwerkelijke versterking van gebouwen fors achter bij dat wat noodzakelijk is. De voortgang in de fasen Opnemen en Beoordelen is de laatste jaren sterk verbeterd. Met de huidige capaciteit is de verwachting dat alle adressen binnen twee jaar kunnen worden opgenomen, beoordeeld en, voor de adressen die na beoordeling niet op norm zijn, met de planvorming kunnen starten. De invoering van de typologieaanpak betekent voor veel bewoners dat zij sneller de duidelijkheid krijgen dat hun woning voldoende veilig is.

Echter, de adressen die na beoordeling niet op norm blijken en versterkt moeten worden, hopen zich op in de fase van de Planvorming en stromen daarna te langzaam door naar de fase van de Uitvoering, met Bouw voorbereiden en Bouw uitvoeren. De afgelopen jaren lag het gemiddelde aantal versterkte huizen op zo'n 500 à 600 adressen per jaar. Naar verwachting moeten nog 13.000 adressen worden versterkt. Het huidige tempo is bij lange na niet toereikend om de doelstelling van afronding van de versterking in 2028 te halen. Uit onderzoek van Rijksuniversiteit Groningen blijkt dat gemiddeld 16 mensen per jaar vroegtijdig kunnen overlijden als gevolg van de aardbevingsproblematiek.

Om de trage uitvoering van de versterking los te trekken heeft de staatssecretaris een crisisaanpak aangekondigd. SodM oordeelt positief over de koerswijziging die de staatssecretaris met de pilot dorpenaanpak inzet. De crisisaanpak voor vier dorpen zal zich in de komende periode in de praktijk moeten bewijzen.

Met de komst van het MJVP is een belangrijke stap gezet in de planning van de versterkingsopgave. Het MJVP geeft gedurende het lopende jaar inzicht in de voortgang en eventuele knelpunten. Dat al na het eerste kwartaal, waarin nog geen echte versnelling gepland was, blijkt dat de planvorming en realisatie van versterkingen achterblijft bij de geplande aantallen, maakt echter duidelijk dat het MJVP op zichzelf niet voldoende is om voor versnelling te zorgen. Het MJVP is wel een noodzakelijk instrument. Immers, een effectieve crisisaanpak kan niet zonder een planning die terug redeneert vanuit de doelstelling (klaar zijn in 2028) en zo vroeg mogelijk de knelpunten zichtbaar maakt zodat deze met de juiste (crisis-)maatregelen weggenomen worden. Het MJVP biedt een dergelijke planning en inzicht. Rijk, Regio en de NCG zullen nu zo snel mogelijk de oorzaken van de vertraging in de uitvoering moeten vinden en oplossen en voorkomen dat nieuwe oorzaken voor verdere vertraging zorgen.

2. Veiligheid in Groningen

In Groningen moet het net zo veilig zijn als elders in Nederland. Om de veiligheid te beoordelen kijkt SodM naar de veiligheid van gebouwen, de invloed van de gaswinning op de gezondheid en welbevinden van de inwoners van het aardbevingsgebied en naar de voortdurende schade als gevolg van de gaswinning. Concreet perspectief voor bewoners die wachten op duidelijkheid over de veiligheid van hun huis en een tijdige en adequate afhandeling van mijnbouwschade, zijn hierbij heel belangrijk. In dit hoofdstuk licht SodM eerst kort haar beoordelingskader en -wijze toe (2.1). Vervolgens geeft SodM een beoordeling van de veiligheidssituatie aan de hand van dit kader (2.2).

2.1 Beoordelingskader van de veiligheid

Veiligheid van gebouwen

Om inwoners en gebruikers van de gebouwen in Groningen de zekerheid te kunnen geven dat deze voldoen aan de veiligheidsnorm worden alle gebouwen in de versterkingsopgave opgenomen en beoordeeld. Op grond van het geldende beleid voor de versterkingsopgave worden zij beoordeeld met de TNO-typologieaanpak of assessments zoals beschreven in de NPR9998.¹ Zowel de TNO-typologie aanpak als de NPR9998 gebruiken als uitgangspunt dat een gebouw moet voldoen aan de veiligheidsnorm van 10^{-5} . Hierbij wordt voor alle methoden, en de toepassing ervan, rekening gehouden met onzekerheden door te werken met veiligheidsmarges.

Als niet aangetoond kan worden dat een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet, moeten er maatregelen worden genomen, bijvoorbeeld het versterken van een gebouw of vervangende nieuwbouw. Een nieuw of versterkt gebouw is niet per definitie bestand tegen een aardbeving, maar stort minder snel in dan een huis dat niet voldoet aan de veiligheidsnorm. Een nieuw of versterkt gebouw kan ook nog steeds schade oplopen door bodembeweging, en dat doet zich ook regelmatig voor.

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, staat buiten kijf. Onderzoek uitgevoerd door Gronings Perspectief toont het verband aan tussen de gaswinning en gezondheidsklachten.² Naast de onderzoeken van Gronings Perspectief gebruikt SodM ook signalen van bewoners bij de inschatting van de huidige situatie. Onzekerheden over de aardbevingen, over de impact op de woning, over maatregelen van de overheid, en door het lange wachten, leiden tot langdurige stress en gezondheidsschade. Door stress en gevoelens van onveiligheid kunnen gezondheidsklachten ontstaan met soms zeer ernstige gevolgen zoals het vroegtijdig overlijden van mensen. Voor dit element van veiligheid is geen norm vastgesteld.

Schade

De afbouw van de gaswinning 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. Deze neemt weliswaar af maar de aardbevingen zullen voor een nog onbekend aantal jaren, naar verwachting enkele decennia, door blijven gaan. Dit betekent dat de kans op nieuwe schade als gevolg van aardbevingen weliswaar zal afnemen maar dat schade zal kunnen blijven optreden zolang zich nog aardbevingen van enige omvang voordoen. Een tijdige en adequate aanpak van schade is en

¹ Artikel 3 van het Besluit versterking gebouwen Groningen.

² <https://www.groningsperspectief.nl/rapport-januari-2022/>

blijft daarmee een belangrijke maatregel die bijdraagt aan het gevoel van veiligheid. Deze maatregel kan weliswaar schade niet voorkomen, maar kan wel de stress als gevolg van wachten en de onzekerheid verminderen.

2.2 Beoordeling van de veiligheid

In deze paragraaf beoordeelt SodM de veiligheid in Groningen aan de hand van de veiligheid van gebouwen, de gezondheid en het welbevinden van de inwoners van Groningen en de mate waarin schade wordt veroorzaakt door de gaswinning.

Veiligheid van gebouwen: naar schatting nog 13.000 adressen te versterken

De veiligheid van gebouwen is de afgelopen jaren verbeterd door de afgebouwde gaswinning en de afgenomen seismische dreiging. De NCG verwacht op basis van de actuele inschattingen en aannames niettemin dat er nog ruim 13.000 adressen moeten worden versterkt. Van die grote groep adressen is een groot deel al geruime tijd geleden beoordeeld op basis van inmiddels geactualiseerde beoordelingsmethoden. Die beoordelingsmethoden waren gebaseerd op wetenschappelijke inzichten, die daarna verder zijn doorontwikkeld, en op een blijvend hoog niveau van gaswinning. De bewoners van die groep gebouwen is versterking toegezegd en hebben om die reden recht op versterking. Toch kunnen ook op grond van de nieuwste inzichten en huidige toegepaste dreiging, op basis van de gebruikte beoordelingsmethoden, naar verwachting nog duizenden adressen niet veilig verklaard worden. Op dit moment worden dan ook nog steeds op grond van de geldende beoordelingsmethoden adressen als onveilig gekenmerkt. De staatssecretaris concludeerde in zijn brief van 21 februari 2022 aan de Eerste Kamer dan ook terecht dat het uitvoeren van de hiervoor noodzakelijke versterkingsoperatie een forse opgave is en blijft.³

In de voortgangsrapportage over de jaren 2020 en 2021 stelde SodM vast dat er een forse achterstand is in de uitvoering van de versterking: zo'n 10.000 adressen wachtten op dat moment op versterking. Deze achterstand leek op dat moment alleen maar groter te worden en het uitvoeringstempo was nog steeds ruimschoots onvoldoende om de opgave in 2028 gerealiseerd te hebben. In de meest recente jaarcijfers van de Nationaal Coördinator Groningen (verder: NCG) ziet SodM dat er iets meer voortgang wordt geboekt: in het jaar 2021 zijn 656 adressen bouwkundig versterkt⁴. Toch is het huidige tempo nog steeds ruimschoots onvoldoende om in 2028 de gehele versterkingsopgave afgerond te hebben. Om deze doelstelling wel te behalen, moet de NCG een ruime verdrievoudiging van het aantal versterkte gebouwen ten opzichte van het afgelopen jaar opleveren.

De gezondheid en het welbevinden van inwoners verslechtert

De gezondheid van Groningers met gaswinningsschade neemt, na een verbetering in 2020, duidelijk af in 2021. Ook is er sprake van verminderd vertrouwen in de Rijksoverheid. De meest recente metingen van Gronings Perspectief⁵ laten een duidelijke daling in de gezondheid zien voor respondenten met schade. Daarnaast rapporteren respondenten die op enige wijze met versterking te maken hebben, een minder goede gezondheid, voelen zich minder veilig en nemen meer risico waar dan mensen die niet met de versterking te maken hebben. De onderzoekers concluderen dat de gezondheidsrisico's substantieel zijn en bovendien dat de psychosociale impact van de gaswinning op

³ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2022/02/21/beleidsbrief-groningen/beleidsbrief-groningen.pdf>

⁴ <https://www.nationaalcoördinatorgroningen.nl/versterken/versterking-resultaten>

⁵ <https://www.groningsperspectief.nl/rapport-januari-2022/>

bewoners zal blijven voortbestaan zolang de bron van schades, de gaswinning en daaraan gerelateerde bodemdaling en bevingen, niet wordt weggenomen.

In 2018 concludeerde Gronings Perspectief dat op basis van de omvang van de gezondheidsklachten en de wetenschappelijke kennis over de gevolgen op langere termijn, vijf of meer mensen per jaar kunnen overlijden als gevolg van deze problematiek.⁶ Recent gaf de toenmalige onderzoeksleider aan dat dit een zeer conservatieve schatting betrof. Gemiddeld zou het gaan om 16 sterfgevallen per jaar, met een bandbreedte van 11 tot 21.⁷

SodM constateerde in maart 2022 dat de aankondiging van de minister in december 2021 over de mogelijke extra gaswinning tot veel onrust en verontwaardiging heeft geleid in Groningen. Zo vond op 14 januari 2022 een fakkeltocht plaats waarbij ongeveer 10.000 mensen in Groningen protesteerden tegen onder meer de verhoging van de gaswinning. De maatschappelijke organisaties en regionale overheden hebben aangegeven een verhoging van de gaswinning onwenselijk te vinden, niet alleen omdat de aardbevingen als gevolg hiervan mogelijk langer kunnen voortduren, maar ook omdat de maatregel het gevoel versterkt dat het belang van de leveringszekerheid boven de belangen en met name boven de veiligheid van de inwoners van Groningen wordt gesteld. In de Provinciale Staten en diverse gemeenteraden zijn moties aangenomen die oproepen om de gaswinning niet te verhogen.

Verder zorgt de huidige publieke discussie over het wel of niet meer gas winnen uit het Groningen-gasveld momenteel voor toegenomen onzekerheid voor bewoners. Oproepen tot het verhogen van de gaswinning, het compenseren van de bewoners en het injecteren van water of andere gassen in het veld om het seismisch risico te verminderen leiden tot verontwaardigde reacties bij bewoners. Veiligheid kan niet met geld gecompenseerd worden en experimenten met de injectie van water of ander gas zijn risicovol en technisch niet haalbaar. De staatssecretaris heeft daarop herhaald dat meer gas winnen uit het Groningen-gasveld het *ultimum remedium* is. Pas als het echt niet anders kan en in Nederland of buurlanden een tekort aan gas voor kleinverbruikers, zieken- of verzorgingshuizen dreigt te ontstaan, komt hij toe aan het overwegen van extra winning.

Verder heeft SodM geconstateerd dat in het afgelopen jaar de waargenomen seismische activiteit net als de twee jaren daarvoor hoger is dan op basis van de modellen was verwacht. In hoofdstuk 3 gaat SodM in op (de onzekerheden in) de verwachte seismiciteit in de komende jaren.

Nog steeds veel schademeldingen

Bij het IMG worden wekelijks nieuwe schades gemeld. Een actueel overzicht daarvan is te vinden op het online dashboard van het IMG.⁸ Bij een groot deel van de meldingen kent het IMG een schadevergoeding toe. De gemiddelde doorlooptijd voor een nieuwe schademelding is bij benadering 192 dagen volgens het IMG.⁹ In complexe gevallen kan dit veel langer duren.

Naar verwachting gaan de aardbevingen door, ook als de winning uit het Groningen-gasveld helemaal gestopt is. Het proces van drukvereffening zal mogelijk nog tientallen jaren duren. Het aantal en de zwaarte van de bevingen neemt naar verwachting wel af, en zal op een gegeven

⁶ <https://www.groningsperspectief.nl/eindrapportgp/>

⁷ <https://www.nporadio1.nl/podcasts/gas-gewonnen-of-verloren/71032/1-de-veiligheid-van-groningers>

⁸ <https://www.schadedoormijnbouw.nl/dashboard>

⁹ <https://www.schadedoormijnbouw.nl/dashboard/toelichting/doorlooptijden>

moment stoppen. Pas dan zal geen schade als gevolg van de jarenlange gaswinning in het verleden meer optreden.

Conclusie

In de huidige situatie is de veiligheid van de inwoners van Groningen onvoldoende geborgd. De versterkingsopgave loopt ver achter. Er zijn duizenden adressen die versterkt moeten worden. Op dit moment worden zelfs met de nieuwste beoordelingsmethoden nog steeds adressen als niet voldoende veilig beoordeeld en wordt geconstateerd dat ze versterkt moeten worden. Daarnaast zijn er veel gebouwen (waarvan een deel ook in de versterkingsopgave zit) met bouwkundige schade waarvan de afhandeling lang kan duren. Bovendien kunnen versterkte gebouwen en gebouwen waarvan de schade is hersteld, nieuwe schade opdoen als gevolg van de gaswinning. Hierdoor is de gezondheidsschade het afgelopen jaar toegenomen. Als gevolg van de discussie over de mogelijke inzet van het Groningen gasveld als gevolg van de energiecrisis neemt de onzekerheid verder toe. De gezondheidsrisico's zijn nog steeds substantieel.

“Bezwaar tegen schaderapport is mij de stress niet waard”

“Toen ik mijn huis kocht, wist ik niet dat het een licht verhoogd risico had. Toen ik zelf hierover belde met de NCG, kreeg ik het advies: ‘Ga maar niet verder met verbouwen.’ Maar hoe dan, dat is helemaal geen optie. Het is een oud huis dat helemaal moet worden opgeknapt. Moet ik zelf gaan versterken? Of wachten op een rapport? Er is een inspecteur langs geweest, maar inmiddels is het 15 maanden later en weet ik nog steeds niks. Niet weten waar ik aan toe ben, en wanneer ik iets ga horen, dat is het ergste. Die onzekerheid. Soms vliegt het mij aan.

Alle communicatie gaat per brief: zo typisch. Je mist overzicht als bewoner. Ik weet niet wie er in het dorp nog meer in deze aanpak zit. Je wilt het niet uit een lokaal plan van aanpak hoeven halen, hoeveel huizen er versterkt moeten worden in je dorp. Je kunt er niet zo makkelijk met mensen over praten – iedereen zit in een individueel traject. Ik ga er zelf niet actief achteraan want ik weet dat ik daar heel ongelukkig van ga worden. Ik wil mijn levenslust daar niet door laten beperken. Dat is de houding die mij er doorheen helpt.

Straks valt dat versterkingsrapport ineens op de mat en moet ik op korte termijn heel veel besluiten nemen. Hoe ik dat weet? Voor mijn werk heb ik veel contact met aardbevingsgedupeerden. Ik ken het proces en weet dat bureaucratie een trigger is voor stress. Ook al ken ik de verhalen via mijn werk, de hoeveelheid extra tijd het mij kost valt mij tegen. Ik werd angstig door alle schade, dat was een gedoe. Ik heb bewust geen bezwaar ingediend tegen het schaderapport. Die 7.000 euro is lang niet genoeg voor alle schades hier in huis. Maar ik weet in wat voor bureaucratische molen je dan terechtkomt. Dat was het mij gewoonweg niet waard.”

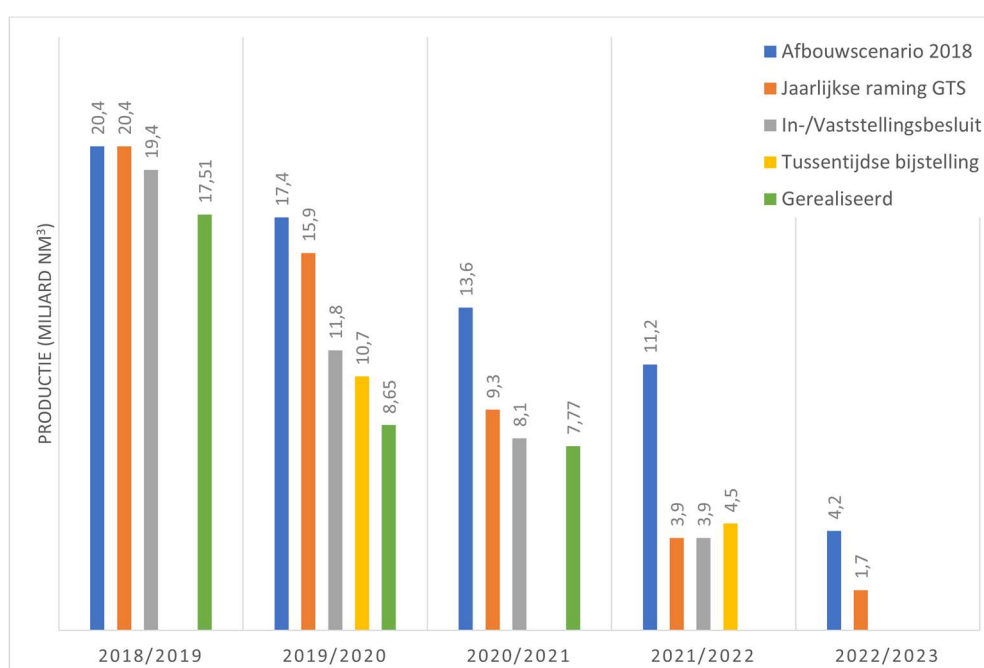
Eigenaresse van een huis met licht verhoogd risico.

3. Voortgang afbouw gaswinning

Om de bron van de onveiligheid weg te nemen, is het kabinet in 2018 gestart met de afbouw van de gaswinning uit het Groningen-gasveld. Deze afbouw verliep sneller dan oorspronkelijk gepland. Vanaf het gasjaar 2022/2023 zal het Groningen-gasveld naar verwachting alleen nog een reserverol vervullen. Het heeft sindsdien echter al drie jaar op rij vaker gebeefd dan werd verwacht.

3.1 Hoe verloopt de afbouw van de gaswinning 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 nam om de gaswinning over een periode van zo'n tien jaar terug te brengen naar nul (de zogenaamde afbouwscenario's). Deze afbouwscenario's vormden het uitgangspunt voor de risicoanalyse (de zogenaamde 'Hazard and Risk Assessment', verder: HRA) van juni 2018. Sindsdien heeft de minister verschillende keren, mede op advies van SodM, besloten de gaswinning sneller af te bouwen (Figuur 3.1).



Figuur 3.1 Overzicht van de ontwikkeling in de afbouw van de gaswinning per gasjaar, sinds het kabinetsbesluit om de gaswinning in Groningen af te bouwen en zo snel mogelijk definitief te beëindigen. De gasvolumes zijn weergegeven in miljard Nm³, voor een gemiddeld temperatuurverloop. De verschillende kleuren geven de volumes weer volgens het afbouwscenario uit 2018 (blauw), de jaarlijkse raming van GTS (oranje), de volumes volgens het in-/vaststellingsbesluit (grijs), eventuele tussentijdse bijstellingen (geel) en de daadwerkelijke (gerealiseerde) winning (groen).

In het instemmingsbesluit voor het gasjaar 2018/2019¹⁰ heeft de minister het te winnen gasvolume bepaald op 19,4 miljard Nm³. De daadwerkelijke winning in het gasjaar 2018/2019 is uitgekomen op 17,51 miljard Nm³.¹¹

Een belangrijke versnelling van de afbouw vond plaats na de beving ($M_L = 3.4$) bij Westerwijtwerd op 22 mei 2019. Voor het gasjaar 2019/2020 was de raming van Gas Transport Services B.V. (verder:

¹⁰ https://www.rvo.nl/sites/default/files/2018/11/Instemmingsbesluit_Groningen_gasveld_2018-2019.pdf

¹¹ https://www.nam.nl/gas-en-olie/gaswinning.html#iframe=L2VtYmVkJ2NvbXBvbmVudC8_aWQ9Z2Fzd2lubmluZw

GTS) voor de gasproductie 15,9 miljard Nm³.^{12 13} Na analyse van de beving bij Westerwijtwerd heeft SodM de minister geadviseerd om al in het gasjaar 2019-2020 de gaswinning onder de 12 miljard Nm³ te brengen.¹⁴ In het vaststellingsbesluit voor het gasjaar 2019/2020 heeft de minister het te winnen gasvolume vastgesteld op 11,8 miljard Nm³. In februari 2020 is met een tijdelijke maatregel de productie verder naar beneden bijgesteld naar 10,7 miljard Nm³.¹⁵ Deze verlaging was mogelijk doordat GTS een hogere stikstofinzet had gerealiseerd dan was meegenomen in de raming. In het gasjaar 2019/2020 is uiteindelijk 8,65 miljard Nm³ uit het Groningen-gasveld gewonnen.

In zowel het gasjaar 2018/2019, als 2019/2020, was de daadwerkelijk gerealiseerde productie dus aanzienlijk lager dan de door de minister vastgestelde te winnen gasvolumes van respectievelijk 19,4 miljard en 10,7 miljard Nm³. Ook in het gasjaar 2020/2021 is er minder gewonnen (7,77 miljard Nm³) dan vastgesteld (8,1 miljard Nm³).¹⁶ In haar advies van 29 januari 2021 verwachtte GTS voor het gasjaar 2021/2022 een productievolume van 3,9 miljard Nm³ bij een gemiddeld temperatuurverloop en 7,5 miljard Nm³ bij een koud temperatuurverloop.¹⁷ De minister heeft destijds het winningsniveau voor het gasjaar 2021/2022 vastgesteld op 3,9 miljard Nm³ in een qua temperatuur gemiddeld jaar.¹⁸

Op 3 januari 2022 meldde GTS in een rapportage aan de minister dat de vraag naar laagcalorisch gas in het gasjaar 2021/2022 substantieel hoger zal zijn dan voorzien in de raming van januari 2021.

Aanleiding voor de melding van GTS waren twee ontwikkelingen:

1. De bouw van de stikstoffabriek in Zuidbroek was vertraagd. De stikstoffabriek is nodig om geïmporteerd hoogcalorisch gas om te zetten naar laagcalorisch gas. De vertraging heeft onder andere gevolgen voor de keuze voor het omzetten van de gasopslag Grijpskerk naar Groningen-kwaliteit (laagcalorisch) gas. Daarvoor is extra gas uit het Groningen-gasveld nodig.
2. De inschatting van de Duitse vraag naar Nederlands laagcalorisch gas was voor het huidige gasjaar naar boven bijgesteld met 1,1 miljard Nm³.

De aangepaste raming betreft een maximale productie uit het Groningenveld van 4,6 miljard Nm³ in het gasjaar 2021/2022. In dit scenario wordt Grijpskerk vanaf april van het huidige gasjaar 2021/2022 gevuld. Daar tegenover staat een maximale productie uit het Groningenveld van 3,5 miljard Nm³ in het gasjaar 2021/2022 als de minister zou besluiten Grijpskerk pas te vullen vanaf april in het gasjaar 2022/2023. Daarnaast is er nog gekeken naar het scenario waarbij Grijpskerk niet omgeschakeld wordt.

Op 1 maart 2022 heeft SodM advies uitgebracht met daarin de beoordeling van de veiligheidsrisico's van deze verhogingen.¹⁹ SodM concludeerde dat de risico's voor de veiligheid van gebouwen van

¹² <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2019Z02505&did=2019D05517>

¹³ De in dit hoofdstuk genoemde gasvolumes zijn voor een gemiddeld temperatuurverloop, tenzij expliciet anders aangegeven.

¹⁴ Staatstoezicht op de Mijnen, "Advies Groningen-gasveld n.a.v. aardbeving Westerwijtwerd van 22 mei 2019", 28 mei 2019.

¹⁵ Gasunie Transport Services "Aangepaste graaddagenvergelijking gasjaar 2019/2020", 20 februari 2020.

¹⁶ <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2020/09/Vaststellingsbesluit-Groningen-gasveld-2020-2021-Definitief.pdf>

¹⁷ Gasunie Transport Services B.V. "Advies leveringszekerheid voor benodigde Groningenvolumes en capaciteiten gasjaar 2021/2022 en verder" (ref. L21.0042) van 29 januari 2021.

¹⁸ <https://open.overheid.nl/repository/ronl-1ead624c-8792-4376-8bad-12b9f91de1b1/1/pdf/21226201.Bijlage%203.pdf>

¹⁹ <https://www.sodm.nl/binaries/staatstoezicht-op-de-mijnen/documenten/brieven/2022/03/22/advies-sodm-tijdelijke-maatregel-groningen/Advies+Tijdelijke+maatregel+Groningen.pdf>

deze scenario's voor extra winning uit het Groningen-gasveld niet wezenlijk verschillend waren, omdat in alle scenario's de drukvereffening in het veld de dominante factor voor de bodembeweging is. SodM adviseerde samen met de regio te beslissen met welk plan de veiligheid van de inwoners van Groningen het beste gediend zou zijn.

In het wijzigingsbesluit van 1 april 2022 heeft de minister gekozen voor het scenario waarbij de gasopslag Grijpskerk ook meteen vanaf 1 april 2022 gevuld wordt met laagcalorisch gas.²⁰ De minister heeft het winningsniveau uit het Groningenveld binnen het lopende gasjaar 2021-2022 vastgesteld op 4,5 miljard Nm³ bij een gemiddeld verloop van de temperatuur in de rest van het gasjaar. Daarmee wordt de productie iets hoger dan de 3,9 miljard Nm³ die oorspronkelijk geraamd en vastgesteld was.

Vanaf het gasjaar 2022/2023 zal het Groningen-gasveld naar verwachting alleen nog een reserverol vervullen. De reserverol houdt in dat Groningen-gas geproduceerd zal worden als er een tekort is aan pseudo-Groningen-gas²¹, door bijvoorbeeld de uitval van gasopslag Norg tijdens een periode van lage temperatuur, en er dus sprake is van een acute capaciteitsvraag op het Groningen-gasveld. Om een reserverol te kunnen spelen moeten meerdere productielocaties inzetbaar blijven. Hiervoor is een minimale gasproductie uit deze productielocaties noodzakelijk, de zogeheten minimumflow. De hoeveelheid gas die bij minimumflow gewonnen wordt, is afhankelijk van het aantal clusters dat operationeel gehouden moet worden. Op dit moment loopt het besluitvormingsproces rond de operationele strategie voor het gasjaar 2022/2023 nog, maar in een brief aan de Tweede Kamer heeft de staatsecretaris laten weten dat de komende winter alle huidige 11 productielocaties open blijven en dat de daarbij behorende minimumflow 2,8 miljard Nm³ bedraagt.²²

3.2 Seismische activiteit

Sinds 2021 voert de Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek (verder: TNO) in opdracht van de staatssecretaris de seismische dreiging en risicoanalyse (SDRA) uit voor Groningen, die als onderbouwing wordt gebruikt voor de Operationele Strategie. Deze heeft de HRA van de NAM vervangen.

Voor het gasjaar 2022/2023 voorspelt de SDRA²³ 5 bevingen met een sterkte van $M_L \geq 1.5$, met een onzekerheidsbandbreedte van 1 tot 10 bevingen (zie ook Figuur 3.3). De komende jaren zal het verwachte aantal bevingen verder afnemen naar 3 bevingen met een sterkte van $M_L \geq 1.5$ (bandbreedte 0-7 bevingen) in het gasjaar 2029/2030 en een verwachtingswaarde van 1 beving (bandbreedte 0-4 bevingen) in 2050.

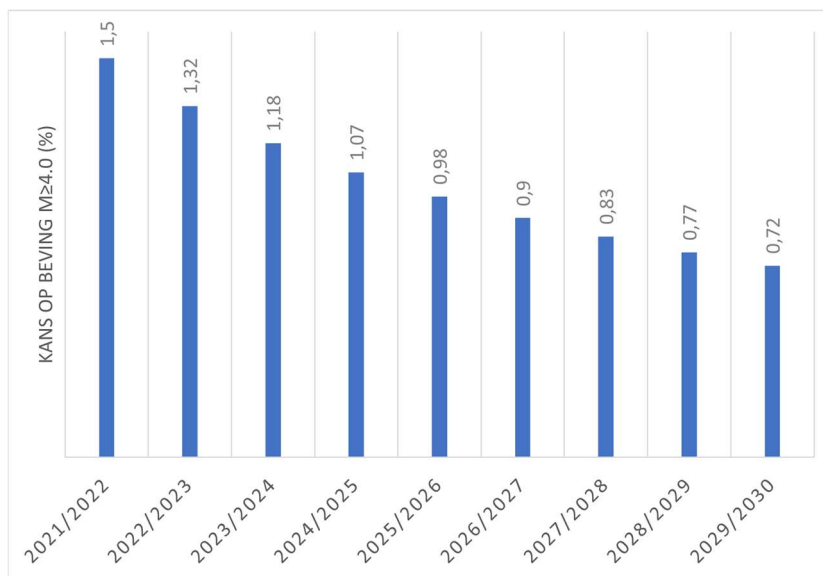
De kans op zwaardere bevingen is weergegeven in Figuur 3.2. Komend gasjaar is de kans op een beving van magnitude 4,0 of hoger berekend op 1,3%. De kans voor een beving van magnitude $M_L=4,0$ of hoger neemt langzaam af naar 0,7% in het gasjaar 2029/2030. Zwaardere bevingen worden dus minder waarschijnlijk, maar dit betekent niet dat ze niet kunnen optreden.

²⁰ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2022Z06410&did=2022D13078

²¹ Pseudo-Groningen-gas komt niet uit het Groningen gasveld, maar is hoogcalorisch gas dat door het bijmengen van stikstof soortgelijke eigenschappen heeft als Groningen gas.

²² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/06/20/besluitvorming-gaswinning-groningenveld>

²³ <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2022-04/Publieke-Seismische-Dreigings-en-Risicoanalyse-Groningen-gasveld%202022-Gaswinning-Groningen.pdf>



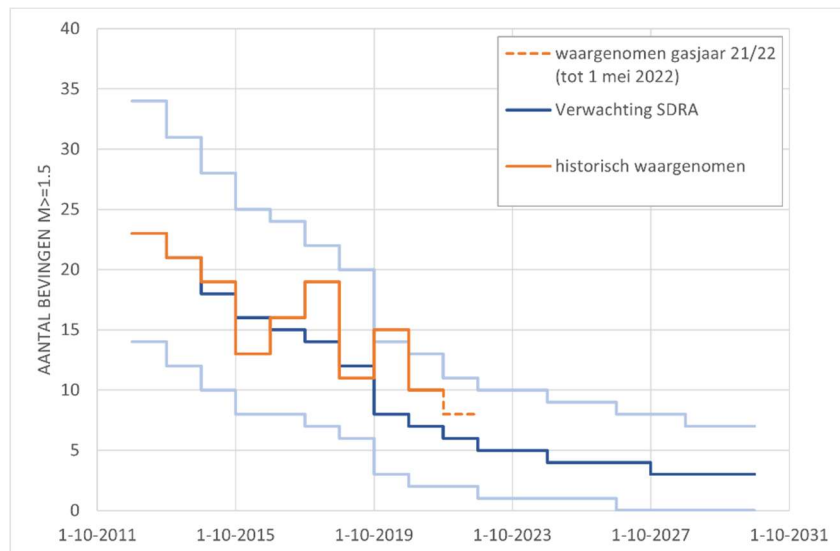
Figuur 3.2. De kans op zwaardere bevingen (met magnitude $M_L \geq 4.0$) in procenten per gasjaar, zoals voorspeld in de SDRA.

De bevingen worden, nu de gaswinning al sterk is afgebouwd, voornamelijk bepaald door de drukvereffening in het Groningen-gasveld en niet door de beperkte productie die nog plaatsvindt. Tegelijkertijd is en blijft er een grote onzekerheid over de 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.

In december 2021 heeft SodM geconstateerd dat de seismische activiteit sinds het gasjaar 2017/2018, met uitzondering van het gasjaar 2018/2019, hoger is dan op basis van het seismologisch model wordt verwacht²⁴ (Figuur 3.3). In het gasjaar 2019/2020 viel het aantal waargenomen bevingen met een sterkte van 1,5 of hoger zelfs buiten de onzekerheidsbandbreedte. Figuur 3.3 laat ook zien dat het verwachte aantal bevingen voor het gasjaar 2021/2022 (6) al in november 2021 werd bereikt.

Hoewel op dit moment nog niet kan worden gesteld dat er sprake is van een statistisch significante afwijking, heeft SodM gezien de trend in deze afwijkingen zorgen over de voorspellende waarde van het model op de langere termijn. De waargenomen trend vraagt om een evaluatie of de modellen in de SDRA de processen tijdens de huidige fase van drukvereffening adequaat beschrijven. Vanuit haar rol als toezichthouder heeft SodM de NAM opdracht gegeven om onderzoek te doen naar de achterliggende oorzaak van de verschillen en de mogelijk impact op de toekomstige ontwikkeling van de seismiciteit. Ook heeft SodM de staatssecretaris geadviseerd TNO opdracht te geven om nader onderzoek te doen in samenwerking met de NAM.

²⁴ https://www.sodm.nl/binaries/staatstoezicht-op-de-mijnen/documenten/brieven/2021/12/16/beoordeling-sodm-halfjaarrapportage-seismiciteit-groningen-overschrijding-grenswaarde-aardbevingsdichtheid-en-beving-garrelsweer/Beoordeling_SodM_halfjaarsrapportage_seismiciteit_met_overschrijding_grenswaarde_aardbevingsdichtheid.pdf



Figuur 3.3. Overzicht van het waargenomen aantal bevingen per gasjaar (oranje) en de modelverwachting in de SDRA (blauw). De licht gekleurde blauwe lijnen geven de berekende bandbreedte weer.

Conclusie

Dit huidige gasjaar (2021/2022) is de winning na het Wijzigingsbesluit van 1 april 2022 iets hoger dan vorig jaar was gepland. De afbouw van de gaswinning verloopt nog altijd sneller dan in 2018 en 2019 was aangekondigd.

Met het Wijzigingsbesluit is de mogelijkheid gecreëerd om het Groningen-gasveld definitief te sluiten in oktober 2023. In het gasjaar 2022/2023 zal het Groningen-gasveld naar verwachting alleen nog een reserverol vervullen.

Met de afgenomen productie neemt ook de seismische activiteit en de kans op zwaardere bevingen in het Groningen-gasveld steeds verder af. Wel constateert SodM dat de waargenomen seismische activiteit hoger is dan op basis van de modellen werd verwacht. Vanuit haar rol als toezichthouder heeft SodM de NAM opdracht gegeven om onderzoek te doen naar de achterliggende oorzaak van de verschillen en de mogelijk impact op de toekomstige ontwikkeling van de seismiciteit. Ook heeft SodM de staatssecretaris geadviseerd TNO opdracht te geven om nader onderzoek te doen in samenwerking met de NAM.

Over roeptoeters en geldwolven – 20 april 2022

“Afgelopen weekend waren er drie aardbevingen, waarvan twee in Westeremden. Weer zijn de bewoners opgeschrikt en weer is er schade. Zo gaat het al jaren in Groningen en zo zal het nog jaren doorgaan, ook als de gaskraan dichtgedraaid is.

Over dat laatste is op het moment veel te doen. Jan en alleman roept om het hardst dat de gaskraan open moet blijven (de Mijnraad). Dat we in Europa vanwege de oorlog met Oekraïne geen Russisch gas meer moeten kopen en dat het daarom zonde is aardgas in de Groninger bodem te laten zitten in plaats van het te verkopen aan Duitsland. Dat de Groningers ruimhartig gecompenseerd moeten worden (voor wie in sprookjes gelooft) en dat...

Het lijkt wel alsof de oorlog in Oekraïne een vrijbrief is voor lieden die het altijd al onzin hebben gevonden, dat gezeur en gemakker van ‘die’ Groningers over de scheurtjes in hun huizen, en die aardbevingen van niks. Kijk naar landen als Japan en Indonesië, daar heb je pas aardbevingen, daar vallen doden bij. Stelletje aanstellers zijn het in Groningen.

We zijn hier wel wat gewend aan schofferingen. Maar toch vind ik het deze keer extra schokkend dat onze veiligheid weer weggestreept wordt tegen belangen die ‘zwaarder’ wegen. Als die belangen het redden van de levens van de Oekraïners zou betreffen, kon ik dat nog begrijpen. Maar daar gaat het de roeptoeters en geldwolven van deze wereld niet om. Ze willen er vooral zelf warmpjes bij zitten. Ikke, ikke, Groningen kan stikken. En Oekraïne ook.”

Ingrid Verbeek – een Groninger die schrijft over het leven met aardbevingen. Haar blog is te vinden op <https://aardbevingeningroningen.net/>

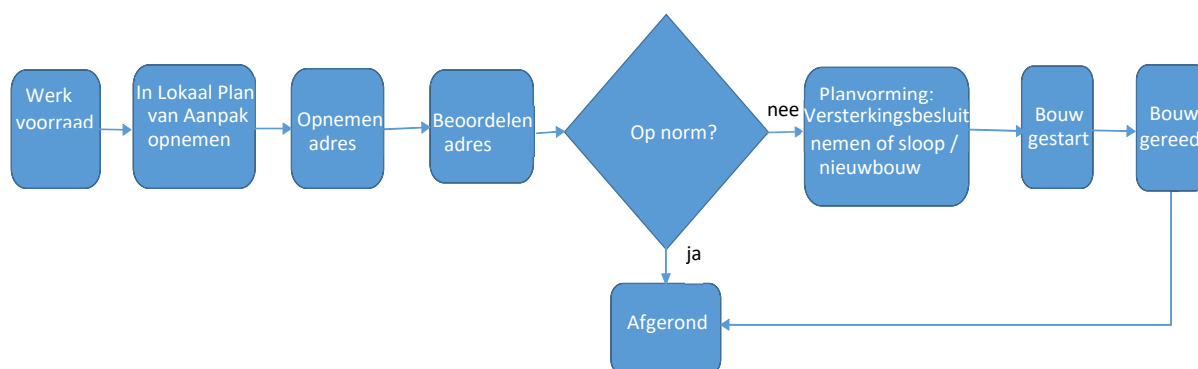
4. Voortgang van de versterkingsopgave

In dit hoofdstuk beschrijft SodM de voortgang van de versterkingsopgave op basis van informatie van de NCG. SodM analyseert en beoordeelt de voortgang in het afgelopen jaar (van april 2021 tot en met maart 2022) op basis door de NCG aan SodM verstrekte brondata. De NCG heeft in de afgelopen jaren de kwaliteit van de beschikbare data sterk verbeterd. In sommige gevallen wijken de cijfers in deze rapportage echter af van de cijfers van de dashboards die de NCG maandelijks publiceert op haar website. De cijfers en aantallen betreffen overigens adressen, een adres kan behoren bij een gebouw zoals een eengezinswoning, vrijstaand of gekoppeld, maar een adres kan ook behoren bij een groter gebouw met meerdere adressen. Het merendeel van de adressen betreft gebouwen met een woonfunctie.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd: Paragraaf 4.1 bepreekt de indeling van de adressen van de werkvoorraad in de verschillende fases van de versterking die de NCG hanteert. Paragraaf 4.2 beschrijft aan de hand van de cijfers de voortgang in de afgelopen vier kwartalen en vergelijkt deze met de vier kwartalen daarvoor. Paragraaf 4.3 geeft het aantal adressen aan dat nog wacht op een opname, beoordeling of versterking, het verschil in de voortgang van de versterking met de geplande capaciteit van de NCG, en toont het tekort aan snelheid en capaciteit in de uitvoering, terug redenerend vanuit het doel om in 2028 klaar te zijn met de versterkingsopgave.

4.1 Welke fases onderscheidt de NCG in het versterkingsproces?

De NCG onderscheidt in het versterkingsproces zes fases waarin een adres van de versterkingsopgave zich kan bevinden: 'Nog te starten', 'Opnemen', 'Beoordelen', 'Planvorming', 'Uitvoering' en 'Afgerond' zoals figuur 4.1 laat zien. Wanneer een adres een fase heeft doorlopen wordt deze geregistreerd met een datum. De mijlpalen Opgenomen, Beoordeeld, Planvorming gestart, Bouw gestart, Bouw gereed en Afgerond worden door SodM gebruikt om de voortgang van de versterking te meten.



Figuur 4.1: Processtappen binnen de versterkingsoperatie.

Van de Werkvoorraad komt een adres via de Lokale Plannen van aanpak in aanmerking om te worden opgenomen en daarna beoordeeld. Voldoet een adres tijdens de fase 'Beoordelen' aan de veiligheidsnorm dan gaat deze direct door naar 'Afgerond'. Voldoet het adres niet aan de veiligheidsnorm dan gaat deze door naar 'Planvorming'. Het versterkingsadvies wordt in deze fase verwerkt in een Uitvoeringsplan en een Versterkingsbesluit (ingevoerd op 1 september 2020). Het Versterkingsbesluit beschrijft op welke wijze het gebouw wordt versterkt of dat het gaat om sloop/nieuwbouw. Daarna gaat het adres verder naar de fase 'Uitvoering' met Bouw gestart, Bouw gereed en ten slotte naar de fase 'Afgerond'. Hierna worden de verschillende fases in meer detail besproken.

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 of LPA). Daarin stellen de gemeenten vast welke adressen van de scope moeten worden opgenomen en met welke prioriteit. De scope van NCG is primair bepaald op basis van de HRA risicoanalyses van de afgelopen jaren, door de gemeenten verrijkt met adressen vanuit gemaakte afspraken over schrijnende situaties of vergelijkbare gebouwen met die al in de scope opgenomen waren, aangevuld met adressen die door IMG zijn aangedragen na een beoordeling van een acuut onveilige situatie (AOS) of via een aanvraag bij het Loket opname op Verzoek (LooV).

In het laatste kwartaal van 2022 worden per aardbevingsgemeente de definitieve voorstellen en samenstelling van de Lokale Plannen van Aanpak voor 2023 verwacht. SodM beoordeelt deze voorstellen alvorens zij worden vastgesteld in de gemeenteraad.

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 gebouw geïnspecteerd en zoveel mogelijk bouwtechnische gegevens verzameld. Dit kan een zeer uitgebreid onderzoek zijn als het om een uniek gebouw gaat. Gaat het om een gebouw dat vergelijkbaar is met een gebouw waar al een opname is gedaan, of past het binnen een typologie, dan kan is minder onderzoek nodig.

Fase 3: Beoordelen

Zijn de benodigde gegevens verzameld, dan start de beoordelingsfase.

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 gebouw niet aan de norm, dan staat in dit rapport ook welke versterkingsmaatregelen nodig zijn om het gebouw aan de norm te laten voldoen. Voor vergelijkbare adressen, zoals bijvoorbeeld in een flatgebouw, kan één beoordeling worden opgesteld. Sinds het derde kwartaal van 2021 kan een gebouw wanneer het aan een bepaalde typologie beschrijving voldoet, met behulp van de typologieaanpak worden beoordeeld. Wanneer een gebouw niet aan één van de typologieën toebedeeld kan worden, wordt de veiligheid van dat adres met de NPR9998:2020 beoordeeld.

Fase 4: Planvorming

Voldoet een gebouw niet aan de norm en moet het versterkt worden? Dan worden samen met de eigenaar de versterkingsmaatregelen uitgewerkt in een bouwplan. 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. De fase planvorming kent drie stappen:

1. Planvorming voorbereiden – In deze stap van de planvorming wordt nagegaan wie het uitwerken van het ontwerp en de daadwerkelijke 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'). 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. Ook worden tijdens deze fase zaken als het aanvragen van de benodigde vergunningen, tijdelijke huisvesting en het natuurvrij maken van de gebouwen geregeld.

2. *Uitvoeringsplan opstellen* – De planning van alle werkzaamheden die nodig zijn om te beginnen met de daadwerkelijke versterking of nieuwbouw staan in het uitvoeringsplan.

3. *Versterkingsbesluit nemen* – Hierin wordt vastgelegd hoe de versterking vorm krijgt.

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.

2. *Bouw uitvoeren* - Het uitvoeren van de versterkingsmaatregelen of de nieuwbouw gaat van start. Het resultaat van de uitvoering wordt bijgehouden door: Bouw gestart en Bouw gereed.

Fase 6: Afgerond

Een adres is versterkt opgeleverd, op norm beoordeeld of het versterkingstraject is vanwege een andere reden afgerond, zoals gesloopt en niet herbouwd.

4.2 Wat is de voortgang van de versterking in aantallen?

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 gebouwen hoeven te worden versterkt. De scope – welke gebouwen moeten worden opgenomen in de werkvoorraad van NCG – wordt bepaald op basis van de risicoberekeningen, gezond verstand, gedane toezeggingen en bestuurlijke afspraken.

Hoe groot is de versterkingsopgave?

Eind maart 2022 omvatte de versterkingsopgave 27.142 adressen. Hier kunnen nog adressen aan toegevoegd worden, bijvoorbeeld door het IMG aangedragen adressen met een Acuut Onveilige Situatie of via het Loket opname op Verzoek. De afgelopen vier kwartalen is de werkvoorraad hierdoor met 301 adressen toegenomen.

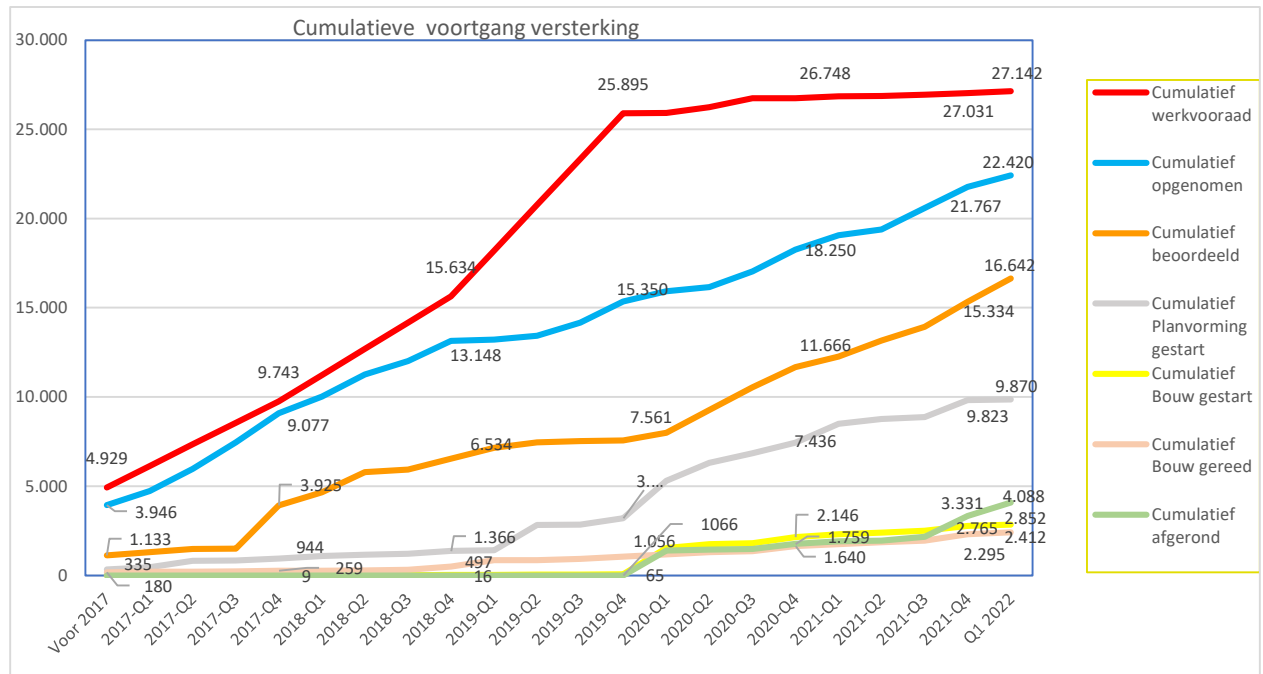
Waarom worden er meer gebouwen versterkt dan er volgens de SDRA niet aan de norm voldoen?

In het maatschappelijk debat wordt regelmatig opgemerkt dat volgens de meest recente SDRA en eerdere HRA resultaten naar verwachting bijna alle gebouwen aan de veiligheidsnorm voldoen. De SDRA is echter een statistisch instrument om de risico's voor een gebouw door de gaswinning in te schatten. De SDRA is niet geschikt om uitspraken te doen over de veiligheid van een individueel gebouw. Om uitspraken te doen over een individueel gebouw wordt de feitelijke staat van het gebouw gezien door een opname en vervolgens beoordeeld. Hiervoor zijn beoordelingsmethoden als NPR en typologieaanpak ontwikkeld. Uit het toepassen van deze methoden volgt dat nog een aanzienlijk aantal gebouwen niet veilig verklaard kan worden. Dit kan liggen aan de feitelijke staat van de gebouwen en aan de veiligheidsmarges die in de NPR en typologieaanpak zijn opgenomen, zoals dat in bouwnormen gebruikelijk is.

Kunnen gebouwen ook met de laatste inzichten herbeoordeeld worden?

Van gebouwen die al zijn beoordeeld, maar nog niet versterkt, is een groot deel beoordeeld op basis van eerdere versies van de NPR (NPR9998:2015 en NPR9998:2018). In deze versies van de NPR is rekening gehouden met een veel hoger niveau van gaswinning dan het huidige. Bewoners van deze gebouwen hebben de mogelijkheid om hun gebouw te laten her-beoordelen met behulp van de typologie-aanpak of de meest recente NPR (9998:2020). Het is aan bewoners om wel of niet te

kiezen voor een herbeoordeling. Voor zover bewoners daar niet voor kiezen, wordt conform de gedane toezeggingen de eerder voorgenomen versterking uitgevoerd. Sinds deze mogelijkheid bestaat zijn er, tot en met het eerste kwartaal dit jaar, 134 herbeoordelingen uitgevoerd waarvan er 52 op norm bleken.



Figuur 4.1 Cumulatieve werkvoorraad en de voortgang van de versterkingsoperatie, tot en met Q1 2022.

De cijfers zijn de cumulatieve waarden aan het einde van het jaar. Afgerond (en veel adressen van Bouw gestart) zijn pas vanaf 2020 als mijlpaal met datum geregistreerd.

Hoe heeft de werkvoorraad zich ontwikkeld?

Eind 2019 bedroeg het aantal adressen in de werkvoorraad bijna 26.000. 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. De forse toename van de werkvoorraad tot en met 2019 is de laatste jaren sterk afgevlakt (zie figuur 4.1). In het jaar daarna is de totale omvang van de versterkingsopgave nog in enige mate toegenomen met ruwweg 850 adressen naar aanleiding onder andere van de gemeentelijke lokale plannen van aanpak en kwam het totaal in 2020 uit op bijna 26.750 adressen. De afgelopen vier kwartalen zijn er 301 adressen toegevoegd. Daardoor bestond de totale werkvoorraad op 31 maart 2022 uit 27.142 adressen.

Ook in de toekomst kunnen er nog adressen worden toegevoegd aan de scope. Bijvoorbeeld via het Loket opname op Verzoek of een Acuut Onveilige Situatie, uiteraard nadat de acute onveiligheid is weggenomen. Gemeenten kunnen schrijnende situaties of vergelijkbare gebouwen met die al in de werkvoorraad zijn opgenomen aandragen (zoals bijvoorbeeld bij twee onder één kap woningen). Daarnaast is het niet uit te sluiten dat er nog adressen toegevoegd worden op basis van de uitkomsten van de SDRA.

Welke voortgang is er per fase geboekt?

De fasen Opname en Beoordeling laten al jaren een goede voortgang in de voorbereiding van de versterking zien. De fasen Bouw gestart en Bouw gereed, onderdeel van de uitvoering van de versterking, blijven daarbij sterk achter.

Vanaf het tweede kwartaal in 2021 heeft de NCG het verwachte aantal opnames en beoordelingen van 1.000 per kwartaal regelmatig overtroffen. Door Corona-maatregelen konden er minder opnames worden uitgevoerd dan gepland. Het aantal beoordelingen is vanaf 2020 verhoogd ten opzichte van de voorgaande jaren en die versnelling is vastgehouden. Bouw gestart (zie de gele lijn in figuur 4.1) is een mijlpaal die wel bijgehouden wordt sinds 2017 maar waar nauwelijks adressen stonden geregistreerd. In Q1-2020 werden 1.464 adressen toegevoegd die al eerder gestart waren maar deze registratiedatum kregen. De fase Afgerond is een mijlpaal die pas vanaf Q1-2020 wordt bijgehouden, vandaar de enorme sprong van het aantal Afgeronde versterkingen in Q1-2020 (groene lijn) waarin de versterkingen uit voorgaande jaren zijn meegenomen.

In het eerste kwartaal van 2022 blijft het aantal Beoordelingen op peil (1.308, zie tabel 4.1 onderstaand). Het aantal adressen bij Opnames (653) en Planvorming gestart (47) blijven daarbij achter. De sterke toename van het aantal adressen in Afgerond is voornamelijk te danken aan de introductie van de typologie-aanpak sinds Q3-2021. Meer dan de helft van de beoordeelde adressen werd met behulp van de typologie-aanpak namelijk direct op norm beoordeeld en ging meteen door naar Afgerond (1.787 van de 2.183). Het aantal versterkte adressen dat van Bouw gereed naar Afgerond doorstroomt bedroeg de laatste 4 kwartalen 370, of 17% van de afgeronde adressen.

Resultaten	Totaal t/m 2021 Q1	2021-Q2	2021-Q3	2021-Q4	2022-Q1	2021-Q2 t/m 2022-Q1	Totaal t/m 2022 -Q1
Werkvoorraad	26.841	26	78	86	111	301	27.142
Opgenomen	19.062	326	1.202	1.177	653	3.358	22.420
Beoordeeld	12.255	896	772	1.411	1.308	4.387	16.642
Planvorming gestart	8.490	276	98	959	47	1.380	9.870
Bouw gestart	2.307	85	107	266	87	545	2.852
Bouw gereed	1.753	99	97	346	117	659	2.412
Afgerond	1.905	34	215	1.177	757	2.183	4.088
Afgerond door Beoordeeld en direct op norm	5	0	114	979	694	1.787	1.792
Afgerond door gesloopt en niet herbouwd	131	4	7	0	15	26	157
Afgerond door Bouw gereed	1.769	30	94	198	48	370	2.139

Tabel 4.1: Ontwikkeling van de Werkvoorraad en het aantal adressen dat de mijlpalen als Opname, Beoordelen, Planvorming gestart, Bouw gestart, Bouw gereed en Afgerond bereikt heeft.

Afgerond (4.088) bestaat uit Beoordeeld en direct op norm (1.792) + Gesloopt en niet herbouwd (157) + Bouw gereed (2.139). Nog niet alle adressen van Bouw gereed t/m 2022-Q1 (273) zijn meegenomen bij Afgerond.

Hoe vergelijkt de gerealiseerde voortgang zich met de geplande voortgang?

De NCG had als doel om in 2020 en 2021 zo'n 4.000 adressen per jaar op te nemen en te beoordelen. Voor het beoordelen is die doelstelling overtroffen en heeft de NCG hier een geweldige inhaalslag gemaakt: in drie kwartalen van 2020 en het eerste kwartaal van 2021 zijn meer dan 4.000 beoordelingen per jaar uitgevoerd zodat er inmiddels meer dan 16.500 adressen beoordeeld zijn. De aantal opnames heeft met ruim 3.300 per jaar er voor gezorgd dat er tot en met het eerste kwartaal van 2022 ruim 22.400 adressen opgenomen zijn. Het aantal adressen in de fase Planvorming gestart, is de afgelopen vier kwartalen meer dan gehalveerd, van bijna 3.200 de vier kwartalen daarvoor, naar bijna 1.400 de laatste vier kwartalen.

Voor de mijlpalen in de uitvoering (Bouw-gestart en Bouw-gereed) wil de versnelling nog niet lukken. De planning aan het begin van 2021 was om in dat jaar zo'n 1.000 tot 1.500 adressen versterkt opgeleverd te hebben. Voor de laatste vier kwartalen waren dat er 659. Aan het eind van het eerste kwartaal van dit jaar werd er aan 440 adressen gebouwd, dat aantal is jaren niet zo laag geweest- in eerdere jaren werden 500 à 600 adressen per jaar versterkt. De mijlpaal Afgerond bevat adressen

waarvan de bouw gereed is gekomen (versterkt), adressen die na beoordeling op norm blijken te zijn en adressen die gesloopt zijn en niet herbouwd zullen worden. Uiteindelijk komt elk adres van de versterkingsopgave in Afgerond terecht, versterkt of na beoordeling op norm. Vooral het aantal adressen dat bij de beoordeling al op norm blijkt te zijn, heeft de afgelopen drie kwartalen sterk bijgedragen aan de hoge aantallen van de mijlpaal afgerond (1.787 van de 2.183 adressen). Op 31 maart 2022 waren er 343 adressen met stagnatie omdat bewoners bijvoorbeeld aangeven voorlopig niet verder te willen met het versterkingstraject of niet meer reageren. Vorig jaar waren dit er nog 397.

4.3 Hoeveel adressen moeten er nog opgenomen, beoordeeld en versterkt worden?

Nog te doen en Doelstelling NCG	Werk voorraad	Nog op te nemen	Nog te beoordelen	Bouw nog te voltooien	Nog af te ronden (versterkt, beoordeeld op norm of gesloopt en niet herbouwd)
Nog te doen	27.142	4.170	10.309	12.281*	23.054
Doel NCG voor 2022	27.142	2.000	6.000	1.000-1.500	4.000

Tabel 4.2: Adressen nog Op te nemen, te Beoordelen, te versterken (Bouw gereed) en Afgerond voordat de huidige werkvoorraad op norm is. En daaronder de capaciteit die de NCG voor 2022 als doel heeft gesteld.

**Dit zijn adressen met bestaande versterkingsadviezen, de adressen die nog beoordeeld moeten worden (10.309) en die niet op norm blijken moeten hier nog bij opgeteld worden, de adressen met een bestaand versterkingsadvies die een herbeoordeling kunnen aanvragen (7.224) en daarna toch op norm blijken er van worden afgetrokken.*

Er zijn tot eind maart dit jaar 22.420 adressen opgenomen. Daarnaast wachten 4.170 adressen of 15% van het totale aantal adressen uit de versterkingsopgave nog op een opname (zie tabel 4.2). Van de totale werkvoorraad moesten vanaf april 2022 nog 10.309 adressen beoordeeld worden. Bijna 38% van de bewoners weet dus nog niet of hun woning veilig is of versterkt moet worden. Van alle beoordelingen tot nu toe zijn er aan het begin van het tweede kwartaal 2022 nog 12.281 adressen niet op norm en wachten de bewoners op versterking. Begin april waren er 4.361 adressen wel op norm doordat ze of versterkt zijn, of na beoordeling op norm bleken, of gesloopt zijn en niet meer herbouwd worden. Nog 23.054 adressen van de totale werkvoorraad voldeden eind maart 2022 nog niet aan de veiligheidsnorm, of was nog niet helder of ze hieraan voldoen.

De verwachting van de NCG is dat er nu nog ruwweg 13.000 adressen versterkt moeten worden. De NCG maakt deze inschatting op basis van onder andere de mogelijke uitkomsten van de nog te beoordelen adressen en een inschatting van het aantal mensen dat een herbeoordeling zal aanvragen. De NCG verwacht dat twee derde tot driekwart van de nog te beoordelen adressen direct op norm zal blijken. Daarnaast kunnen de bewoners van meer dan 7.000 adressen een herbeoordeling met de typologieaanpak of de meest recente versie van de NPR aanvragen. Het daadwerkelijke aantal te versterken huizen is pas bekend als alle adressen beoordeeld zijn en alle herbeoordelingen zijn uitgevoerd bij degenen die daarvoor in aanmerking komen en hebben aangegeven dit te willen.

Er is dus vooral in de fase van Opname, Beoordelen en Planvorming gestart flinke vooruitgang geboekt. De NCG lijkt, met een capaciteit van 2.000 opnames en 6.000 beoordelingen, de gehele werkvoorraad binnen twee jaar te kunnen opnemen, beoordelen en de planvorming te kunnen starten. Veel adressen hopen zich op in het stuwmeer van de fase Planvorming naar de hierop volgende fase van Uitvoering. Deze blijft met 1.465 adressen (stand eind maart 2022) nog steeds sterk achter. Voor circa twee-derde hiervan wordt de Bouw voorbereid en bij één derde de Bouw uitgevoerd (het daadwerkelijk versterken/nieuwbouw). Het verschil tussen Bouw gestart en Bouw gereed aan het eind het eerste kwartaal dit jaar (440 adressen) is bijzonder laag. De al jaren beloofde

versnelling in de uitvoering is nog niet waarneembaar en de uitvoeringscapaciteit zal met een ruime factor drie omhoog moeten om de gehele versterkingsoperatie in 2028 afgerond te hebben.

Conclusie

Het Opnemen, Beoordelen en daarna de Planvorming starten van de werkvoorraad van de versterking gaat de laatste jaren voortvarend. Met de huidige capaciteit lijken alle adressen binnen twee jaar te kunnen worden opgenomen, beoordeeld en, van de adressen die na beoordeling niet op norm zijn, met de planvorming te kunnen starten. Beoordelingen met de typologie-aanpak en de nieuwste versie van de NPR zullen een grote groei in het aantal adressen te zien geven dat direct op norm verklaard kan worden en dan als afgerond kunnen worden beschouwd. De adressen die na beoordeling niet op norm blijken en versterkt moeten worden, hopen zich op in de fase van de Planvorming en stromen daarna te langzaam door naar de fase van de Uitvoering, met Bouw voorbereiden en Bouw uitvoeren.

De afgelopen jaren lag de gemiddelde versterkingscapaciteit op zo'n 500 à 600 adressen per jaar. De NCG verwacht dit jaar 1.000 tot 1.500 adressen te kunnen versterken/nieuwbouw op te leveren. Tot nu toe is van een versnelling in de uitvoering echter nog weinig te merken. Om voor de Uitvoering de gestelde doelen voor dit jaar te halen zou vooral het aantal adressen in Bouw uitvoeren snel moeten verdubbelen. Met de huidige voortgang en capaciteit van de versterking zal het actuele aantal van bijna 12.300 adressen die nog niet aan de veiligheidsnorm voldoen, niet in 2028 zijn versterkt. Het MJVP voorziet de komende jaren in een versnelling. Om deze doelstelling te kunnen halen, zal de uitvoeringscapaciteit snel moeten worden verdrievoudigd.

“Maag vol van gebroken beloftes”

“In 2015 kregen wij te horen: ‘Je huis is mogelijk onveilig, we gaan het zo spoedig mogelijk uitzoeken en dan komen we bij u terug’. Sindsdien is er geen enkel belofte nagekomen. Je wil weg, maar je kunt niet weg. Eigenlijk hadden we naar het midden van het land willen verhuizen, maar je zit gevangen in je onveilige huis. We zijn overal zelf achteraan gegaan, en kregen uiteindelijk budget om zelf een huis te bouwen. Wij zijn nog redelijk mondig maar hier wonen veel mensen die uit een ‘ander vaatje’ moeten tappen, hoe doen die dat? Er zijn geen instanties die je helpen. In onze buurt wonen mensen die de taal niet machtig zijn: die mensen gaan niet weg en blijven in hun onveilige huis.

We moesten in de eigen gemeente terugbouwen. Dat is eigenlijk heel raar, waarom niet ergens anders? Omdat het sloop-herbouw was, krijgen we de tuin niet vergoed – ook al hebben we op een andere plek een nieuw huis gebouwd. We zijn het hier niet mee eens, maar kunnen het niet meer opbrengen om de strijd aan te gaan. Het eist een tol om zo'n lange tijd in strijd te zitten. Naast alle stress van het regelen van het huis, heb je ook nog de stress van mensen om je heen. Het zorgt voor verdeeldheid. Elke verjaardag of ontmoeting in de supermarkt word je bijna aangevallen dat jij degene bent die wel een nieuwe woning krijgt. We hadden niet eens nu een huis willen bouwen. Onze jongens zijn nog te klein. Nu we erover praten komt het weer boven, en realiseer je je hoeveel impact het heeft gehad: tijd, stress, gezeur onderling, wat het met de kinderen doet... Nu alles klaar en nu merk je – we zijn geleefd en gesloopt.”

Gezin met 2 kinderen – dit jaar verhuisd naar een aardbevingsbestendig huis.

5. Planning en versnelling versterkingsopgave

De overheid probeert sinds zij de verantwoordelijkheid voor de versterkingsopgave van de NAM heeft overgenomen, de trage voortgang van de versterking te versnellen. Dit hoofdstuk begint in paragraaf 5.1 met een korte terugblik op de adviezen van SodM en de maatregelen die de ministers genomen hebben om de versterkingsopgave op snelheid te krijgen. Eén van die maatregelen is het opstellen van een meerjarenplanning die terug redeneert vanuit de doelstelling om tijdig klaar te zijn. SodM heeft dit geadviseerd in 2020. In de tweede helft van 2021 is het zogenoemde Meerjarenversterkingsplan (MJVP) gepubliceerd. Paragraaf 5.2 geeft een korte uitleg over het MJVP en wat NCG daarmee wil bereiken. In paragraaf 5.3 wordt nader toegelicht wat de relatie is tussen het Lokale Plan van Aanpak (LPA) van ieder van de vijf gemeenten in het aardbevingsgebied en het MJVP. Paragraaf 5.4 en 5.5 geven informatie over twee reeds langlopende initiatieven om een daadwerkelijke versnelling te kunnen bewerkstelligen, de TNO-typologieaanpak en de Praktijkgerichte aanpak. In paragraaf 5.6 worden externe factoren die het MJVP beïnvloeden genoemd en in paragraaf 5.7 wordt voor het eerste kwartaal van 2022 de in het MJVP geplande voortgang vergeleken met de gerealiseerde. In paragraaf 5.8 wordt beoordeeld in hoeverre de versterking verloopt op basis van de door de gemeente aangegeven gebiedsgerichte clustering van adressen. In paragraaf 5.9 gaat SodM in op de recent door de staatssecretaris aangekondigde crisisaanpak zoals die in eerste instantie bij een viertal dorpen ingezet gaat worden.

5.1 Terugblik op de adviezen SodM

Na de beving bij Zeerijp in 2018 heeft SodM aangegeven dat het pas veilig is in Groningen als de gaswinning is afgebouwd naar 12 miljard Nm³ per jaar en als alle huizen die niet aan de veiligheidsnorm voldoen, tijdig zijn versterkt. SodM gaf daarbij ook aan dat de gaswinning mogelijk verder afgebouwd zou moeten worden naar nul.²⁵ In 2019 adviseerde SodM de ministers van EZK en BZK een crisisaanpak te hanteren.²⁶ In een nieuwsbericht bij de eerste voortgangsrapportage vatte SodM het als volgt samen:

“De gevolgen van de gaswinning werken door in het dagelijks leven en de gezondheid van Groningers – zeker bij hen die last hebben van meervoudige schade. De voor nog langere periode aanwezige kans op aardbevingen, de forse economische schade en de groeiende sociale impact en maatschappelijke onrust – allemaal veroorzaakt door de gaswinning – zorgen ervoor dat de situatie in Groningen als een crisis moet worden beschouwd. De achterblijvende voortgang op zowel de schade-afhandeling als de versterking maken duidelijk dat een crisisaanpak noodzakelijk is om tot de vereiste snelheid te komen. Een crisis-aanpak moet ervoor zorgen dat het resultaat voor de bewoners voorop staat, en dat afspraken, regels en procedures waar noodzakelijk hierop aangepast worden.”

²⁵ “Het productieniveau van 12 miljard Nm³/jaar zal zeer waarschijnlijk niet het eindpunt zijn. Als gevolg van de doorgaande drukdaling zal in de toekomst de seismiciteit waarschijnlijk toch weer toenemen en daarmee ook de risico’s weer verhogen. SodM verwacht daarom dat de winning uiteindelijk verder afgebouwd zal moeten worden. Hierbij is er een redelijke kans dat alleen met het volledig stoppen van de gaswinning ook op langere termijn wordt voldaan aan de normen voor veiligheid en het voorkomen en beperken van schade.”, <https://www.sodm.nl/documenten/publicaties/2018/02/01/advies-groningen-gasveld-n.a.v.-aardbeving-zeerijp-van-8-januari-2018>

²⁶ <https://www.sodm.nl/documenten/brieven/2019/05/28/advies-aan-minister-nav-westerwijtwerd> en <https://www.sodm.nl/documenten/rapporten/2019/06/26/voortgang-van-de-versterkingsopgave-en-de-afbouw-van-de-gaswinning>

In plaats van een crisisaanpak kozen Rijk en Regio voor een pakket aan versnellingsmaatregelen, maar de versnelling bleef uit. In 2020 riep SodM opnieuw op tot een crisisaanpak:

*"Het afgelopen jaar is de versterking nog onvoldoende op gang gekomen. Op deze manier duurt de versterkingsopgave nog twintig jaar. Het is onacceptabel om Groningers zo lang te laten wonen in een potentieel onveilig huis. Bovendien zorgt het lange wachten, de onzekerheid en de voortdurende bevingen bij een deel van de bewoners tot stress en gezondheidsklachten. Dat constateert SodM in haar jaarlijkse rapportage over de versterking in Groningen. SodM adviseert daarom voor een crisis-aanpak te kiezen gericht op veiligheid met de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) als eindverantwoordelijke partij."*²⁷

Dit beeld was niet wezenlijk anders ten tijde van de voortgangsrapportage in 2021:

"Terugkijkend naar het afgelopen jaar constateert het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) dat er resultaten geboekt worden en dat er voortgang is in de versterking van Groningen. Vooruitkijkend moet SodM ook constateren dat de voortgang onvoldoende is om een concreet perspectief te bieden.

(...)

*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. Protocolen 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."*²⁸

Op 17 mei 2022 heeft de staatssecretaris een crisisaanpak aangekondigd. Daarmee beoogt de staatssecretaris een trendbreuk. De aanpak bestaat uit een dorpsgerichte aanpak en het aanwijzen van een zogenoemde verbinder, met directe toegang tot de staatssecretaris. Dit geeft mogelijkheid om beter zicht te krijgen op de vertragende factoren en om direct in te grijpen. In paragraaf 5.9 beschrijft SodM kort de voorgenomen aanpak en geeft zij voor zover dat nu al kan een eerste beoordeling.

De afgelopen jaren zijn verschillende initiatieven genomen om de realisatie van de versterking te versnellen. Eén hiervan is om te komen tot een betere planning, die uitgaat van realisatie in 2028 en terugrekenen wat dit vereist in de jaren tot 2028. In november 2021 heeft NCG het Meerjarenversterkingsplan (MJVP) voor de versterkingsopgave in Groningen gepresenteerd en in gebruik genomen.

²⁷ <https://www.sodm.nl/actueel/nieuws/2020/09/02/hanteer-een-crisis-aanpak-gericht-op-veiligheid-in-de-versterking>

²⁸ <https://www.sodm.nl/actueel/nieuws/2021/07/12/sodm-onderstreept-ambitie-om-de-versterking-van-groningen-in-2028-af-te-ronden>

5.2 MJVP in het kort

Het MJVP is de planning van de versterkingsopgave op basis van de lokale plannen van aanpak. In het MJVP staat aangegeven wanneer gebouwen beoordeeld kunnen zijn, dan veilig beoordeeld zijn of dat er aanvullende maatregelen nodig zijn, en wanneer alle gebouwen aan de veiligheidsnorm kunnen voldoen.

Het MJVP-team van de NCG heeft veel inspanningen gedaan om een MJVP-planningstool te bouwen om daarmee de totale NCG scope van de versterkingsopgave in Groningen te kunnen plannen, weergeven, monitoren en te sturen. Met als hoofddoel de versterkingsopgave in 2028 afgerond te hebben, zijn de relevant geachte randvoorwaarden, uitgangspunten en aannames aangegeven en is de meerjarenplanning gemaakt. Het MJVP bevat drie onderdelen; een 'Regionaal meerjarenbeeld', een 'Lokaal meerjarenbeeld', resulterende in de 'Meerjaren Uitvoeringsplanning'. Op basis van het MJVP maakt NCG deelplanningen zoals de jaarplanningen en 6-wekenplanningen.

Met de MJVP-planningstool kan de algehele voortgang gemonitord worden ten opzichte van de opgestelde meerjarenplanning. En minstens zo belangrijk: met het MJVP kunnen voor de verschillende fases van de versterkingsopgave de kritieke knelpunten tijdig in beeld komen. Zo kan om het doel van 2028 te halen bijvoorbeeld bepaald worden welke tijdelijke huisvesting vereist is, wanneer werkzaamheden nutsbedrijven gereed moeten zijn en welke belemmeringen vanuit de ecologische regeling er aanwezig zijn. Het inzichtelijk krijgen van de kritieke knelpunten is essentieel om tijdig maatregelen te nemen die deze knelpunten oplossen. Een effectieve crisisaanpak kan niet zonder een planning die terug redeneert vanuit de doelstelling (uiterlijk in 2028 klaar zijn) en zo vroeg mogelijk de knelpunten zichtbaar maakt zodat deze met de juiste (crisis-)maatregelen weggenomen worden. Het MJVP biedt een dergelijke planning en inzicht.

In principe wordt het MJVP tweemaal per jaar herzien. In het begin van het tweede kwartaal wordt een bijgesteld MJVP gedeeld. Daaruit blijkt de stand van zaken en de afwijkingen ten opzichte van de versie van het MJVP waarin de LPA's van de vijf gemeenten zijn verwerkt. De gemeenten kunnen daarmee hun LPA's bijstellen, deze onderling en met NCG afstemmen en in het MJVP laten verwerken. Aan het begin van het vierde kwartaal is er dan een nieuwe versie van het MJVP waarin de LPA's zijn verwerkt en begint de jaarlijkse cyclus opnieuw.

In de eerste vastgestelde versie van MJVP is voor het eerst een duidelijke planning gegeven voor de gehele resterende versterkingsopgave, het beoordelen en zo nodig, het versterken van gebouwen. Aan de planning ligt een aantal randvoorwaarden en uitgangspunten ten grondslag maar ook een aantal belangrijke aannames. Het MJVP heeft de eigen beschikbare capaciteit als uitgangspunt genomen: de capaciteit binnen de afdeling Ontwerp en Realisatie van NCG voor het kunnen starten van de planvorming en uitvoering van gebouwen die op norm gebracht moeten worden, is leidend geweest in de planning. Daarnaast zijn er belangrijke aannames gedaan onder andere met betrekking tot de doorlooptijden van de verschillende fases, het vooraf ingeschatte aantal veilig te kunnen beoordelen gebouwen, en de effectiviteit van de grootschalige inzet van de (halverwege 2021 geïntroduceerde) typologie-aanpak.

Het MJVP laat voor de periode 2022-2028 veel grotere aantallen te beoordelen en met name ook op norm te brengen adressen zien dan in het verleden als resultaten door NCG zijn behaald. Zo gaat het MJVP ervan uit dat vanaf 2024 jaarlijks ruim 2.000 adressen versterkt opgeleverd worden. Dat vraagt een ruime verdrievoudiging van de prestatie van de NCG tot dusver.

5.3 MJVP scope en de relatie met de LPA

De huidige scope van de versterkingsopgave betreft ruim 27.000 adressen. In overleg met NCG hebben de vijf gemeenten een onderlinge verdeelsleutel bepaald voor het verdelen van de beschikbare capaciteit vanuit NCG voor de versterkingsopgave. Iedere gemeente heeft een Lokaal Plan van Aanpak (LPA) 2021-2022 opgesteld met daarin een clustering van adressen en gebouwen en een prioritering. In de clusters zijn meerdere adressen of gebouwen samengevoegd die op een vergelijkbare wijze beoordeeld moeten worden. De LPA 2021-2022 samen bevatten alle adressen en de prioritering daarvan voor de gehele versterkingsopgave. Deze adressen zijn allemaal opgenomen in het MJVP.

Het is te verwachten dat er beperkt nog adressen en gebouwen aan de scope worden toegevoegd, de planning van projecten voor of achter zal lopen, er nieuwe inzichten ontstaan of assessments worden ontwikkeld, waardoor er aanpassingen aan het MJVP moeten worden doorgevoerd.

Volgens de nu geldende beleidsregel, maar ook volgens de nog aan te nemen Wet Versterken zijn de gemeenten verantwoordelijk voor het opstellen van een lokaal plan van aanpak. De gemeenten hebben daarin niet volledig de vrije hand omdat bijvoorbeeld de scope hoofdzakelijk onder verantwoordelijkheid van EZK valt en met name gebaseerd is op de risicoanalyses, en de beschikbare capaciteit door NCG wordt aangegeven. De NCG verwerkt de plannen van de gemeenten in het MJVP. Het NCG heeft vervolgens een ruim mandaat om de versterking uit te voeren. Voor een goede aansturing is het belangrijk dat de NCG inzichtelijk maakt hoe de uitvoering van de lokale plannen vordert.

De integratie van de gemeentelijke lokale plannen en de operationele planning van de NCG is nieuw en om meerdere redenen essentieel. Ten eerste wordt voor gemeenten zichtbaar wanneer de NCG van start gaat met adressen die gemeenten in de LPA voor de verschillende fases hebben geselecteerd. Ten tweede kan gedurende het jaar door gemeenten worden gemonitord of de werkzaamheden van de NCG volgens planning vorderen. Tot nu gebeurde dat slechts aan het einde van een kalenderjaar op basis van de totale resultaten van de NCG. De samenhang met de lokale plannen bleef voorheen onduidelijk.

SodM merkt op dat de NCG gedurende het jaar ook de ruimte van gemeenten moet krijgen om de lokale plannen zodanig te kunnen interpreteren en verwerken dat deze met behulp van het MJVP uit te voeren zijn. Daarbij moet de NCG zelfstandig, te verantwoorden, operationele keuzes kunnen maken als een afwijking van de gekozen volgorde geëigend is in het belang van de snelheid of uitlegbaarheid van de versterkingsopgave. Dit past bij het mandaat dat de NCG heeft gekregen. De rol van de gemeenten krijgt in het huidige systeem vorm via het jaarlijks vast te stellen lokale plan van aanpak.²⁹ De gemeenten zijn daarmee verantwoordelijk voor de in de LPA's aangeleverde clustering en prioritering, en voor het tijdig verlenen van de benodigde vergunningen. De NCG is verantwoordelijk voor de uitvoering en heeft daartoe een ruim mandaat.

5.4 MJVP en typologie-aanpak

De halverwege 2021 door NCG ingevoerde typologie-aanpak speelt een grote rol voor de benodigde versnelling van de gehele versterkingsoperatie. Het ACVG heeft deze door TNO ontwikkelde methode voor het op veiligheid kunnen beoordelen van bestaande gebouwen akkoord bevonden. De NCG heeft alle woningen en andere gebouwen van de versterkingsopgave op basis van constructieve kenmerken ingedeeld in een dertigtal typologieën. TNO bepaalt op basis van eerder gedaan en nieuw

²⁹ Daarnaast hebben de gemeenten een rol in de uitvoering van de bestuurlijke afspraken.

onderzoek wat per typologie de weerstand van een gebouw is tegen aardbevingen. Dat resulteert voor het gehele aardbevingsgebied per typologie in een zogenaamde vlekkenkaart. Dit zijn kaarten van het gebied, waarbij per gebouwtypologie deelgebieden ('vlekken') zijn aangegeven waarbinnen gebouwen van deze typologie aanvullend met de NPR 9998 beoordeeld en mogelijk versterkt moeten worden. Gebouwen die zich buiten deze deelgebieden ('buiten de vlek') bevinden voldoen aan de veiligheidsnorm en hoeven niet versterkt te worden.

Middels een beperkte bouwkundige opname kan een gebouw, op basis van gedefinieerde gebouwkenmerken en uitsluitingsgronden, wel of niet aan een typologie worden toegekend. Bij een positieve match met een typologie én een locatie buiten de vlek van de typologie wordt het gebouw als veilig en op norm beoordeeld. De uitvoering van de typologie-aanpak gaat beduidend sneller dan het beoordelen van gebouwen op basis van de NPR 9998. De typologie-aanpak geeft dan ook voor een forse versnelling van het beoordelen van gebouwen.

Voor het eind vorig jaar gepubliceerde MJVP waren zeven TNO-typologieën (Metselwerk 1, 2, 5, 6, 7 en Beton 1b, 1c) door het ACVG gevalideerd en beschikbaar. Inmiddels zijn daar drie typologieën (Metselwerk D, Beton 1a en Prefab 1) aan toegevoegd en wordt gewerkt aan een aantal volgende (sub-)typologieën. NCG heeft voor 2022 en 2023 een capaciteit van 7.200 adressen gereserveerd voor het opnemen en beoordelen met de typologie-aanpak. Aanvullend is er voor 2022 en 2023 een gereserveerde capaciteit voor het opnemen en beoordelen met de NPR 9998 van 1.250 adressen. Ter vergelijking zijn er van 2017 tot 2020 gemiddeld zo'n 2.100 adressen per jaar met de NPR 9998 beoordeeld, met een maximum van 3.556 adressen in 2020.

Het MJVP gaat uit van de aanname dat 20% van de geplande typologiebeoordelingen het adres of gebouw niet aan een typologie gekoppeld kan worden en er een aanvullende opname en beoordeling met de NPR 9998:2020 gedaan moet worden. Dit percentage voor uitval is van grote invloed op de jaarlijkse beoordelingscapaciteit. In de praktijk moet dit percentage worden vastgesteld en, bij geconstateerde afwijkingen daarvan, de oorzaken worden geanalyseerd, met mogelijke verbeterpunten voor het assessment en/of aanpassingen van het percentage uitval en daarmee de planning van het MJVP. Inmiddels is bekend dat er typologieën zijn waarvoor de uitval lager is dan 20% maar ook typologieën waarvoor de uitval hoger is dan 20%. Aangepaste percentages zijn verwerkt in een recent aan SodM verstrekte nieuwe versie van het MJVP. De impact daarvan op de verstekingsoperatie heeft SodM nog niet inzichtelijk maar dat heeft de aandacht.

Een positieve match en een locatie *binnen* de vlek van een typologie betekent dat het gebouw met de typologie-aanpak niet als veilig beoordeeld kan worden. Vanwege de variatie in gebouwen binnen een TNO-typologie en verschillen per locatie is dan nog niet duidelijk welke faalmechanismes in een specifiek gebouw kunnen optreden, en ook niet of het globaal bezwijken (het instorten van het gehele gebouw of grote delen daarvan) of slechts lokaal bezwijken (het vallen van onderdelen van het gebouw) betreft. Voor deze gebouwen zal, voordat in de fase planvorming kan worden bepaald welke maatregelen eventueel moeten worden getroffen, alsnog aanvullend onderzoek moeten worden gedaan naar de optredende faalmechanismes, mogelijk met een aanvullende opname. Het is overigens niet uit te sluiten dat er binnen de vlek gebouwen zijn die met een opvolgend NPR 9998 assessment alsnog als veilig beoordeeld worden.

De typologie-aanpak levert dus een belangrijke bijdrage aan het versneld veilig kunnen beoordelen van gebouwen, maar biedt geen versnelling voor gebouwen die volgens deze aanpak *niet* als veilig beoordeeld kunnen worden. Het ACVG heeft dit ook geconstateerd en het initiatief genomen om hiervoor door TNO verbeteringen te laten uitwerken. Op dit moment wordt er voor enkele typologieën gewerkt aan een uitbreiding van de typologie-aanpak met zogenaamde vlek-in-

vlekkenkaarten. Buiten de vlek-in-vlek is er alleen sprake van mogelijk lokaal bezwijken en kan globaal bezwijken worden uitgesloten, binnen de vlek-in-vlek zal zowel het mogelijk globaal als lokaal bezwijken moeten worden geanalyseerd. Dit betreft een beoogde verbetering voor de fase planvorming met mogelijk minder aanvullend onderzoek en mogelijk minder te nemen maatregelen. Het is echter ook hier de vraag hoe deze gebouwen in de fase planvorming verder geanalyseerd moeten worden daar de gebouw specifieke faalmechanismes vanuit de beoordeling nog niet bekend zijn. SodM ziet hier ook een risico voor wat betreft de verantwoordelijkheid voor de algehele constructieve veiligheid voor gebouwen die met de vlek-in-vlek beoordeling alleen lokaal versterkingsmaatregelen behoeven. De verantwoordelijkheid voor de globale constructieve veiligheid lijkt in die gevallen bij NCG te liggen maar bij het bepalen van versterkingsmaatregelen tegen lokaal bezwijken moet er dan wel voor gezorgd worden dat deze het globale seismisch constructieve gedrag niet relevant beïnvloeden. Dat beperkt wellicht de keuze voor de mogelijk toe te passen versterkingsmaatregelen en daar zal NCG rekening mee moeten houden. De validatie door het ACVG van deze uitbreiding met de vlek-in-vlekkaarten is nog niet afgerond.

De typologie-aanpak kan ook worden ingezet voor het herbeoordelen van adressen die eerder met de NPR 9998 als niet veilig beoordeeld zijn. De NCG en de gemeenten hebben bepaald dat 7.224 adressen voor een herbeoordeling met de typologieaanpak, of met de vigerende versie van de NPR 9998, in aanmerking komen. De gedachte is dat een groot aantal van deze adressen daarmee alsnog op norm beoordeeld kan worden en in principe veilig is. De keuze voor het wel of niet herbeoordeling ligt bij de huiseigenaren. Op 31 maart 2022 zijn voor 5.780 adressen oriënteerde gesprekken met eigenaren gevoerd. Voor 2.223 adressen is een herbeoordeling aangevraagd, voor 413 adressen is de keuze geen herbeoordeling en voor 3.144 adressen is nog geen keuze gemaakt.

Los van de keuze van de eigenaren voor het wel of niet formeel herbeoordelen kan NCG voor al deze gebouwen middels een bureaustudie wel (laten) beoordelen welke gebouwen op dit moment aan de norm voldoen. Dat geeft de eigenaar of bewoner van die gebouwen duidelijkheid dat de constructieve veiligheid op norm is en het kan de eventuele opvolging op basis van eerder gemaakte afspraken over benodigde versterkingen of sloop-nieuwbouw eenvoudiger en sneller maken.

5.5 MJVP en de Praktijkaanpak van BBI

Er zijn de afgelopen jaren meerdere initiatieven gestart om projectmatig een versnelling in de versterkingsopgave te bereiken. In 2020 hebben het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, Nationaal Coördinator Groningen, regionale overheden en zes bouwbedrijven afspraken gemaakt om een impuls te geven aan de versterking. De zes regionale bouwbedrijven hebben daarvoor het bedrijfsbureau Bouwimpuls (BBI) opgericht met als doel ruim 1.100 woningen sneller te kunnen versterken en de bewoners zo vroeg mogelijk te betrekken. BBI begeleidt eigenaren in het gehele beoordelings- en het versterkingstraject, dit wordt de praktijkaanpak genoemd. Het begrip 'praktijkäänpak' is eerder in het aardbevingsdossier ook breder gebruikt voor het inzetten van 'expert judgement' t.b.v. het beoordelen en zo nodig versterken van gebouwen. De in deze paragraaf genoemde praktijkäänpak betreft de invulling daarvan door BBI.

In oktober 2021 heeft het ACVG de minister van BZK positief geadviseerd over de beoordelingsmethode van de praktijkäänpak en deze gevalideerd. Het ACVG geeft aan dat de beoordelingsmethodiek van BBI niet nieuw is, alhoewel dat aanvankelijk wel was voorzien in het Versnellingspakket. In de praktijkäänpak worden de analysemethoden zoals in de NPR 9998 gegeven gebruikt. Het ACVG concludeert daarom ook dat de praktijkäänpak valide is en ziet de meerwaarde van de praktijkäänpak omdat:

- Eén partij verantwoordelijk is voor het gehele proces van beoordeling, ontwerp en uitvoering van de versterking, waardoor er geen afstemming of overdracht nodig is. Dat versnelt en verduidelijkt het proces voor de bewoner.
- Deskundige aannemers en constructeurs lering trekken uit de ervaringen met NPR 9998-berekeningen tot nu toe, waardoor analysemethoden en de resultaten daarvan efficiënter en effectiever kunnen worden ingezet.
- De analysemethoden uit de NPR 9998 gelaagd kunnen worden toegepast, waardoor complexe en tijdrovende analyses minder nodig zijn.

SodM deelt de mening van het ACVG. Tot op heden moet nog blijken dat de praktijkaanpak tot een wezenlijke versnelling in de versterkingsopgave leidt. SodM ziet ook de mogelijkheden om uit de praktijkaanpak lering te trekken ter aanvulling op of voor verdere uitbreidingen en verbeteringen van de typologie-aanpak, voor het eenduidig kunnen identificeren van faalmechanismes en het ontwerpen van versterkingsmaatregelen daarvoor. Het is mogelijk en belangrijk dat naast de zes betrokken partijen ook andere marktpartijen op gelijke wijze kunnen gaan bijdragen.

5.6 MJVP en externe factoren

Een groot aantal randvoorwaarden en uitgangspunten kan NCG binnen de eigen organisatie meenemen maar er zijn ook sterke afhankelijkheden van externe partijen.

In het MJVP is de behoefte aan tijdelijke huisvesting, in aantallen en planning, en van nutsvoorzieningen, benodigde aanpassingen en planning, inzichtelijk gemaakt. NCG is afhankelijk van de samenwerking en medewerking en het tijdig in kunnen plannen en realiseren van deze activiteiten door externe partijen, zoals de gemeentes en nutsbedrijven maar ook grondeigenaren en ontwikkelende partijen.

De opdrachtverstrekking aan derde partijen door NCG en/ of eigenaren van partijen, voor werkzaamheden benodigd voor het beoordelen en zo nodig versterken van gebouwen is sterk afhankelijk van de beschikbaarheid van deskundige partijen, adviesbureaus en aannemers, op het geplande moment.

Voor de vergunningen benodigd voor het (ingrijpend) seismisch versterken of sloop-nieuwbouw van gebouwen is NCG sterk afhankelijk van derden voor het opstellen, aanvragen en het verstrekken daarvan.

NCG werkt met meerdere modellen voor rechtmatig aanbesteden en inkopen, met al dan niet een rol als opdrachtgever voor een gebouweigenaar. Een gebouweigenaar als opdrachtgever vergroot de betrokkenheid van eigenaar bij het proces en dan hoeft niet altijd te worden aanbesteed, dat kan tijd besparen, maar NCG raakt daarmee wel een deel van de controle kwijt.

NCG geeft aan met de genoemde externe partijen in nauw contact te willen staan, zodat tijdig mogelijke knelpunten zichtbaar worden. Naar het oordeel van SodM is het essentieel dat NCG zo snel mogelijk maatregelen neemt om de met het MJVP inzichtelijk gemaakte mogelijke knelpunten met partijen te delen en op te kunnen lossen, zodat de sterke afhankelijkheden zo min mogelijk een risico vormen voor het tijdig realiseren van de versterkingsopgave.

5.7 Geplande en behaalde resultaten eerste kwartaal 2022

NCG heeft eind 2021 de dataset van MJVP V30 met SodM gedeeld en recent een update van de dataset met geboekte resultaten. Onderstaande tabel geeft weer welke mijlpalen waren gepland in het MJVP (MP) en welke mijlpalen zijn behaald volgens de laatste gegevens.

	2022			
Geplande mijlpalen	januari	februari	maart	Totaal
MP 04 Opname uitgevoerd	8	181	26	215
MP 05 Beoordeling vastgesteld	407	449	902	1.758
MP 07 Planvorming gestart	304	245	239	788
MP 08 Uitvoeringsplan gereed	171	233	352	756
MP 09 Versterkings-besluit genomen	175	177	1.144	1.496
MP 10 Bouw gestart	101	108	1.027	1.236
MP 11 Bouw gereed	69	64	166	299
Behaalde mijlpalen	januari	februari	maart	Totaal
MS 04 Datum_opname_uitgevoerd	41	280	332	653
MS 05 Datum_beoordeling_uitgevoerd	166	379	763	1.308
MS 05a Datum_herbeoordeling_uitgevoerd		69	41	110
MS 07 Planvorming_gestart	43	4		47
MS 08 Uitvoeringsplan_gereed	219	50	35	304
MS 09 Versterkingsbesluit	250	176	446	872
MS 10 Bouw_gestart	67	4	16	87
MS 11 Bouw_gereed	51	20	46	117

Tabel 5.1 Overzicht mijlpalen gepland (MP) en behaald (MS) in 2022-Q1

NCG publiceert maandelijks online de voortgang van de versterking. De aantallen van de gerealiseerde mijlpalen MS met een gekleurde achtergrond matchen met de online NCG rapportage tot en met maart 2022. Te zien is dat er ook 110 herbeoordelingen zijn uitgevoerd.

De beoordelingen, inclusief herbeoordelingen, blijken iets achter te lopen op de planning maar er is een duidelijk stijgende lijn te zien. Het aantal opnames verloopt voorspoedig en dat is waarschijnlijk het resultaat van het inzetten van de typologie-aanpak waarin opname en beoordelen min of meer één actie is.

Het starten van de planvorming loopt sterk achter en de intern bij NCG beschikbare capaciteit voor deze fase was nu juist de basis voor de planning van het MJVP naar achter en voren in de tijd. De geplande mijlpalen na de planvorming lopen ook sterk achter.

De totale voortgang van tweede kwartaal 2021 tot en met het eerste kwartaal 2022 is uitgebreid beschreven in hoofdstuk 4.

5.8 Clustering van adressen

SodM ontvangt regelmatig signalen van moeilijk uitlegbare verschillen tussen – op het eerste gezicht – vergelijkbare gevallen. De gezamenlijke gemeenten maken daar ook melding van in hun brief van 6 april 2022 aan de staatssecretaris.³⁰ De uitlegbaarheid van de uitkomsten van de beoordeling en versterking staat al lang hoog op de agenda van de gemeenten.

Al bij de eerste lokale plannen van aanpak in 2019 hebben gemeenten voor de fase van opname en beoordeling clusters samengesteld waarbinnen straten, wijken of in sommige gevallen dorpen alle gebouwen in het cluster op basis van dezelfde rekenmethode beoordeeld zouden worden. Toen was immers al duidelijk dat de gaswinning werd afgebouwd en er dus in de tijd minder versterkingsmaatregelen per gebouw nodig zouden worden. Met de indeling in clusters – zo was de bedoeling – was geborgd dat kleine dorpen of (delen van) wijken in dezelfde periode zouden worden opgenomen en beoordeeld waardoor binnen die clusters min of meer vergelijkbare uitkomsten te

³⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/04/08/gespreksagenda-regio-en-rijk-april-2022>

verwachten waren. Bij het samenstellen van de clusters maakten de gemeenten een afweging tussen risicoprofielen, uitlegbaarheid en praktische uitvoerbaarheid van de versterking.

In de eerste uitvoeringsplanningen en het door NCG opgestelde MJVP zijn deze clusters niet terug te vinden. SodM heeft de indruk dat de afgelopen jaren in de fase van uitvoering niet volgens de eerder gekozen clusters is gewerkt (en binnen de clusters ook niet op de beoogde consistente manier). De uitlegbaarheid van de versterkingsopgave staat hierdoor extra onder druk. Voor de uitlegbaarheid, het draagvlak en daarmee snelheid belangrijk is dat de versterking gebeurt op een voldoende consistente en uitlegbare wijze. Nu een meerjarenplan beschikbaar is, kan SodM bij de beoordeling van de lokale plannen van aanpak voor 2023 uitgebreider toetsen in hoeverre de clusters zijn aangehouden voor de fase van uitvoering. Het kiezen van een andere logica dan de door de gemeenten gemaakte clustering uit 2019 en waarbij gemeenten een afweging maakten tussen risicoprofiel, gebiedsgerichte aanpak en praktische aspecten, leidt al snel tot moeilijk uitlegbare verschillen en daarmee mogelijk tot vertraging van de versterkingsopgave.

5.9 Crisisaanpak: pilot in een viertal dorpen

De dorpenaanpak zoals beschreven in de brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer van 17 mei 2022 bestaat uit een crisisaanpak waarin bij wijze van pilot een viertal dorpen in de gemeente Eemsdelta (Garrelsweer, Zeerijp, Wirdum en Leermens) met voorrang en versneld versterkt gaan worden.³¹ Bewoners krijgen sneller een veilig huis en perspectief. Bewoners moeten ervaren dat de overheid naast hen staat. Het succes hangt af van de snelheid van de realisatie. Het succes van de dorpenaanpak hangt ook af van de tevredenheid van de bewoners van die dorpen, aldus de staatssecretaris.

De dorpenaanpak bestaat uit vijf pijlers. Elk dorp krijgt een dorpssteam dat zorgt voor de planning, de begeleiding, de betrokkenheid van bewoners, de aansturing van aannemers, de uitwerking van maatwerk en het sociaal-emotioneel welzijn van bewoners (1). Eigenaren hebben volledige zeggenschap over de versterking van hun eigen huis (2). Het is belangrijk dat bewoners na de versterking van hun woning daadwerkelijk rust en perspectief hebben en niet met 'losse eindjes' achterblijven. Dat betekent in de eerste plaats dat de aanpak van moeilijk uitlegbare verschillen wordt meegenomen. Daarbij valt te denken aan verschillen in versterkingsadviezen voor vergelijkbare woningen die niet altijd uit te leggen zijn (3). Bouwend Nederland zal helpen om voldoende bouwcapaciteit te leveren voor deze aanpak (4). Voor elk dorp stelt het dorpssteam samen met bewoners een dorpsversterkingsplan op. Dit plan bestaat uit een planning voor de versterking van het gehele dorp. Bewoners krijgen zo duidelijkheid over de planning voor hun huis en voor de rest van hun dorp (5).

Ten slotte kondigde de staatssecretaris aan dat hij een 'verbinder met mandaat' zal benoemen. Deze persoon moet helpen met deze crisisaanpak in de genoemde vier dorpen: de 'verbinder met mandaat' moet kunnen versnellen door tijdig problemen op te lossen. De verbinder opereert namens de staatssecretaris. Deze persoon heeft een sleutelrol om onnodige vertraging te voorkomen en knopen door te hakken en krijgt ruimte om vastlopende en vertragende zaken snel op te lossen.

SodM ziet in de plannen van de staatssecretaris een aantal elementen terug van de eerder door SodM geadviseerde crisisaanpak. Zo is de aanpak erop gericht dat de bewoner centraal staat en is een belangrijke randvoorwaarde gerealiseerd met een voor deze pilot gegarandeerde bouwcapaciteit.

³¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/05/17/kamerbrief-over-de-dorpenaanpak>

Met deze dorpenaanpak ontstaat bovendien éénduidige sturing daar waar dat nodig is doordat de ‘verbinder met mandaat’ problemen kan oplossen en zo nodig de staatssecretaris in positie brengt om knopen door te hakken en (crisis)maatregelen te nemen. SodM oordeelt positief over de koerswijziging die de staatssecretaris met deze pilot inzet. De praktijk zal moeten uitwijzen of deze persoon in voldoende mate effectief is bij het proactief oplossen van discussies en knelpunten voordat er vertraging optreedt.

Indien deze crisisaanpak succes heeft in de vier genoemde dorpen, kan deze aanpak uitgewerkt worden naar de gehele versterkingsopgave. De aanpak om eerst bij vier dorpen te bezien of de ingezette crisisaanpak werkt acht SodM verstandig. Zaak is wel snel te leren en te toetsen of de aanpak bijgestuurd moet worden of geschikt is voor verdere uitrol.

In geval een verdere uitwerking van de deze crisisaanpak vraagt SodM aandacht voor de wijze waarop dorpen of delen van een gemeente in een bredere aanpak bij elkaar genomen worden. Het ligt voor de hand om een clustering te hanteren op basis van de door gemeente eerder in 2019 gemaakte clustering. Daarbij is belangrijk aandacht te houden voor een adequate prioritering. Dorpen en clusters van adressen met hoge risicoprofielen of bewoners die al lang wachten op versterking elders in de aardbevingsgemeenten hebben immers een hogere prioriteit. Bij de beoordeling van het volgende lokale plan van aanpak zal SodM ook de prioritering opnieuw beoordelen.

Conclusie

Met de komst van het MJVP is een belangrijke stap gezet in het kunnen aansturen van de versterkingsopgave. In een gedetailleerde planning stellen NCG en gemeenten zichzelf doelen en al gedurende het jaar kan inzicht worden gekregen in de voortgang en eventuele problemen. Daarbij helpt de typologie-aanpak om huizen op norm te verklaren. Dat al na het eerste kwartaal blijkt dat de planvorming en realisatie van versterkingen achterblijft bij de geplande aantallen, maakt echter duidelijk dat het MJVP op zichzelf niet voor een versnelling van de versterkingsoperatie kan zorgen. Rijk, Regio en NCG zullen de oorzaken van de vertraging moeten vinden en oplossen en voorkomen dat er nieuwe oorzaken voor vertraging opkomen. Het MJVP is hierbij een belangrijk instrument.

Om de trage versterkingsopgave los te trekken heeft de staatssecretaris een crisisaanpak aangekondigd. SodM oordeelt positief over de koerswijziging die de staatssecretaris met de pilot dorpenaanpak inzet. De crisisaanpak voor vier dorpen zal zich in de komende periode in de praktijk moeten bewijzen.

6. Conclusie en adviezen

6.1 Conclusie

In dit hoofdstuk maakt SodM de balans op. Hierna volgen eerst de conclusies uit de vorige hoofdstukken. In paragraaf 6.2 geeft SodM enkele adviezen voor de invulling van de dorpenaanpak op basis van haar eerdere adviezen om een crisisaanpak te hanteren.

Veiligheid onvoldoende geborgd

Om de veiligheid te beoordelen, kijkt SodM naar de veiligheid van gebouwen, de invloed van de gaswinning op de gezondheid en welbevinden van de inwoners van het aardbevingsgebied en naar de voortdurende schade als gevolg van de gaswinning. In de huidige situatie is de veiligheid van de inwoners van Groningen onvoldoende geborgd. De versterkingsopgave loopt ver achter. Er zijn naar verwachting nog enkele duizenden huizen waarvan met de huidige rekenmethoden niet aangetoond dat zij aan de veiligheidsnorm voldoen. De NCG verwacht nog ruwweg 13.000 adressen te moeten versterken. Daarnaast zijn er veel gebouwen (waarvan een deel ook in de versterkingsopgave zit) met bouwkundige schade waarvan de afhandeling lang kan duren. Bovendien kunnen versterkte gebouwen en gebouwen waarvan de schade is hersteld, nieuwe schade opdoen als gevolg van de gaswinning. Ten gevolge van deze situatie is de gezondheidsschade het afgelopen jaar toegenomen. De gezondheidsrisico's zijn nog steeds substantieel. Jaarlijks sterven er in het aardbevingsgebied in Groningen gemiddeld zestien mensen voortijdig aan de gevolgen van stress door de bevingen en de gerelateerde schade, blijkt uit onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen. Er is op dit moment geen veilig niveau van winning gelet op de situatie in de regio.

Afbouw van de gaswinning

Dit huidige gasjaar (2021/2022) is de winning na het Wijzigingsbesluit van 1 april 2022 iets hoger dan vorig jaar was gepland. Toch verloopt de afbouw van de gaswinning nog altijd sneller dan in 2018 en 2019 was aangekondigd. Met het Wijzigingsbesluit is de mogelijkheid open gehouden om het Groningen-gasveld definitief te sluiten in oktober 2023. In het gasjaar 2022/2023 zal het Groningen-gasveld naar verwachting alleen nog een reserverol vervullen. Dit houdt in dat er een minimale hoeveelheid gas gewonnen blijft worden om ervoor te zorgen dat de putten operationeel blijven voor het geval snel meer gas gewonnen moet worden in een onvoorziene uitzonderlijke combinatie van zeer hoge vraag naar gas, een koud temperatuurscenario en de uitval van back up-capaciteit vanuit de gasopslag Norg.

Met de afgenomen productie neemt ook de seismische activiteit en de kans op zwaardere bevingen in het Groningen-gasveld steeds verder af. Wel constateert SodM dat de waargenomen seismische activiteit hoger is dan op basis van de modellen werd verwacht. Vanuit haar rol als toezichthouder heeft SodM NAM opdracht gegeven om onderzoek te doen naar de achterliggende oorzaak van de verschillen en de mogelijk impact op de toekomstige ontwikkeling van de seismiciteit. Ook heeft SodM de staatssecretaris geadviseerd TNO opdracht te geven nader onderzoek te doen in samenwerking met NAM. Het doel van deze onderzoeken is het geven van perspectief aan de inwoners van Groningen. De uitkomsten van dit onderzoek zijn meer niet nodig voor de gaswinning zelf.

Voortgang van de versterking

De versterking kent diverse fasen. De voortgang in de fasen Opnemen en Beoordelen is de laatste jaren sterk verbeterd. Met de huidige capaciteit is de verwachting dat alle adressen binnen twee jaar kunnen worden opgenomen, beoordeeld en, voor de adressen die na beoordeling niet op norm zijn, met de planvorming kunnen starten. De beoordelingen die nu op grond van de typologie-aanpak en

de nieuwste versie van de NPR plaatsvinden, die uitgaan van een meer actueel gaswinningsniveau en de doorontwikkelde wetenschappelijke inzichten, zullen een grote groei te zien geven in het aantal adressen veilig is en daarom direct op norm verklaard kan worden en dan als afgerond kan worden beschouwd. Echter, de adressen die na beoordeling niet op norm blijken en versterkt moeten worden, hopen zich op in de fase van de Planvorming en stromen daarna te langzaam door naar de fase van de Uitvoering, met Bouw voorbereiden en Bouw uitvoeren.

Tempo van de uitvoering blijft sterk achter

De afgelopen jaren lag het gemiddelde aantal versterkte huizen op zo'n 500 à 600 adressen per jaar. De NCG verwacht dit jaar 1.000 tot 1.500 adressen te kunnen versterken dan wel als nieuwbouw op te leveren. Tot nu toe is van een versnelling in de uitvoering echter nog weinig te merken. Om voor de Uitvoering de gestelde doelen voor dit jaar te halen zou vooral het aantal adressen in Bouw uitvoeren op zeer korte termijn moeten verdubbelen. Met de huidige voortgang en capaciteit van de versterking zal het actuele aantal van bijna 13.000 adressen die nog niet aan de veiligheidsnorm voldoen, niet in 2028 zijn versterkt. Om deze doelstelling te kunnen halen zal de uitvoeringscapaciteit ten minste moeten worden verdrievoudigd.

MJVP is voor versnelling noodzakelijk maar niet voldoende

Met de komst van het MJVP is een belangrijke stap gezet in het kunnen aansturen van de versterkingsopgave. In deze gedetailleerde planning stellen NCG en gemeenten zichzelf doelen. Het MJVP geeft gedurende het lopende jaar inzicht in de voortgang en eventuele knelpunten. Dat al na het eerste kwartaal blijkt dat de planvorming en realisatie van versterkingen achterblijft bij de geplande aantallen, maakt echter duidelijk dat het MJVP op zichzelf niet voldoende is om voor versnelling te zorgen. Het MJVP is wel een noodzakelijk instrument. Immers, een effectieve crisisaanpak kan niet zonder een planning die terug redeneert vanuit de doelstelling (klaar zijn in 2028) en zo vroeg mogelijk de knelpunten zichtbaar maakt zodat deze met de juiste (crisis-)maatregelen weggenomen worden. Het MJVP biedt een dergelijke planning en inzicht. Rijk, Regio en NCG zullen nu zo snel mogelijk de oorzaken van de vertraging moeten vinden en oplossen en voorkomen dat nieuwe oorzaken voor verdere vertraging zorgen. De door de NCG genoemde afhankelijkheden (zoals de beschikbaarheid van wisselwoningen en bouwcapaciteit) kunnen niet langer als 'externe factoren' worden beschouwd maar moeten worden geadresseerd.

SodM positief over aangekondigde crisisaanpak

De staatssecretaris wil de trage uitvoering van de versterking lostrekken. Hij heeft daartoe op 17 mei 2022 een crisisaanpak aangekondigd, die hij in eerste instantie wil toepassen op vier dorpen. SodM ziet in de plannen van de staatssecretaris een aantal elementen terug van de eerder door SodM geadviseerde crisisaanpak. Zo is de aanpak erop gericht dat de bewoner centraal staat en is een belangrijke randvoorwaarde gerealiseerd met de gegarandeerde bouwcapaciteit. Met deze dorpenaanpak ontstaat bovendien éénduidige sturing daar waar dat nodig is doordat de 'verbinder met mandaat' voordat er flinke vertraging optreedt problemen kan oplossen en zo nodig de staatssecretaris in positie brengt om knopen door te hakken en (crisis)maatregelen te nemen.

SodM oordeelt positief over de koerswijziging die de staatssecretaris met de pilot dorpenaanpak inzet. Deze crisisaanpak voor vier dorpen in het centrum van het aardbevingsgebied (Garrelswaer, Zeerijp, Wirdum en Leermens) zal zich in de komende periode moeten bewijzen. Bij de uitwerking ervan zal SodM de gewijzigde prioritering van de uitvoering beoordelen. SodM zal daarbij onderzoeken in hoeverre de eerder samengestelde clusters worden toegepast.

6.2 Adviezen voor de dorpenaanpak

In eerdere voortgangrapportages adviseerde SodM voor de versterking een crisisaanpak met eenduidige sturing door één eindverantwoordelijke partij met een ruim mandaat en voldoende financiële middelen. De essentie van een crisisaanpak is dat realisatie van de opgave centraal staat en procedures ten dienste van de opgave (en daarmee de bewoner) staan en niet andersom. SodM stelt niet dat de NCG alles centraal moet sturen of voor bewoners moet beslissen, maar dat de NCG een kader geeft dat degenen die dagelijks aan de uitvoering werken en in contact staan met de bewoners ruimte hebben om te doen wat nodig is.

In lijn hiermee is van belang om bij de dorpenaanpak de rollen en verantwoordelijkheden vooraf duidelijk af te bakenen tussen gemeenten, NCG, Rijk en waar van toepassing ook het IMG. Met helder belegde verantwoordelijkheden neemt de kans op tijdige realisatie en het vroegtijdig signaleren en oplossen van knelpunten toe. Voorkomen moet worden dat discussies tussen de betrokken partijen van juridische, financiële of besluitvormende aard leiden tot vertraging ten koste van de bewoner. Het mandaat van de NCG moet worden ingezet om discussies over budgetten en procedures achteraf te voeren.

Bij de verdere uitwerking van de dorpenaanpak is met name ook van belang dat bewoners in de betreffende dorpen een concreet perspectief wordt geboden. SodM adviseert daarom een einddatum te stellen voor afronding van de versterking van de vier gekozen dorpen, die past binnen het gestelde doel van realisatie van de gehele versterkingsoperatie in 2028. Dit moet leiden tot (fysieke) veiligheid en tot (snel) meer perspectief en zekerheid voor de bewoners in het getroffen gebied.

In de volgende voortgangsrapportage zal SodM de – dan verder uitgewerkte – crisisaanpak beoordelen aan de hand van de resultaten die behaald worden in het licht van de target om in 2028 klaar te zijn en de eerdere aanbevelingen die SodM heeft gedaan ter invulling van de crisisaanpak. Daarbij zal SodM stilstaan bij de doelen die de gemeente Eemsdelta en de staatssecretaris zichzelf stellen en hoe na verloop van tijd geëvalueerd wordt of die doelen gehaald zijn.

23 juni 2022

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)