

VERSTERKINGREGIMES IN HET GRONINGER GASDOSSIER



Mr. Suzanne van der Bijl

Rijksuniversiteit Groningen

Masterscriptie Nederlands recht

Prof. mr. dr. H.E. Bröring

VERSTERKINGREGIMES IN HET GRONINGER GASDOSSIER

Omslagfoto: *Het Andere Monument* door Karel Buskes.

Het monument is opgericht als tegenhanger van de gasmolecule die door de Nederlandse Aardolie Maatschappij cadeau werd gedaan aan de inwoners van Groningen ter gelegenheid van 50 jaar aardgaswinning in Groningen. Het Andere Monument symboliseert een gescheurde baksteen en moet de aandacht vestigen op de aardbevingen die in Groningen plaatsvinden als gevolg van de aardgaswinning.

Voorwoord

6 juli 2020

In 2014 ben ik begonnen met de studie Rechtsgeleerdheid aan de Rijksuniversiteit Groningen. Gaandeweg de studie vond ik het bestuursrecht erg interessant: daar wilde ik iets mee doen! Als geboren en getogen Groninger heb ik vaak de verhalen gehoord over de aardbevingsproblematiek. Nadat ik ook zelf een aardbeving heb meegemaakt is het onaangename en beangstigende gevoel van een aardbeving me nog lange tijd bijgebleven.

Tijdens het volgen van het seminar Besluitvorming, onderdeel van mijn master Staats- en bestuursrecht, leerde ik meer over het Groninger mijnbouwdossier. Dit onderwerp had direct mijn interesse en ik had mijn scriptieonderwerp gevonden: de versterkingsoperatie die plaatsvindt boven het Groningenveld. Professor Bröring bleek gelukkig bereid om mij in het scriptieproces te begeleiden.

Zo gezegd, zo gedaan. De uitkomst van mijn scriptie heeft u nu in handen. Het is naast een overzicht van alle versterkingsregimes van het Groninger gasdossier bovenal iets dat ik wilde schrijven voor de Groningers die dagelijks met deze 'bestuurlijke spaghetti' te maken hebben. Ik heb gepoogd een overzicht te creëren en hoop hiermee enigszins duidelijkheid te kunnen scheppen alle regelingen die deel uit maken van de (juridische kant) van de versterkingsoperatie.

Mijn dank gaat hierbij ten eerste uit naar professor Bröring. Ik heb onze samenwerking als bijzonder prettig ervaren en zonder zijn hulp, vertrouwen en connecties was ik nooit zover gekomen. Mijn dank gaat daarnaast uit naar Susan Top en Jolanda Jager van het Groninger Gasberaad voor de feedback en hulp die ik heb mogen ontvangen. Tot slot wil ik mijn ouders, broer, zus, vriend en vrienden bedanken voor de geleverde feedback, hun onuitputtelijke support en het vertrouwen in een goede afloop.

Ik wens u veel leesplezier!

Met vriendelijke groet,

Suzanne van der Bijl

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Probleemstelling	3
1.3 Relevantie	3
1.4 Methode en zoekstrategie.....	3
1.5 Leeswijzer	4
2. Historische ontwikkeling van de versterkingsopgave	5
2.1 Inleiding	5
2.2 Ontwikkelingen tot 2012	5
2.3 Huizinge, het politieke keerpunt.....	7
2.4 Ontwikkelingen na Huizinge	7
2.5 Noodzaak tot en vordering van versterking	11
2.6 Juridische grondslag versterking	12
2.6.1 Burgerlijk Wetboek.....	12
2.6.2 Mijnbouwwet	13
3. Batches, plannen van aanpak, pilots en programma's	14
3.1 Inleiding	14
3.2 Batches	15
3.2.1 H3V	15
3.2.2 Batch transitie	16
3.2.3 Batch 1467	16
3.2.4 Batch 1581	17
3.2.5 Batch 1588	17
3.2.6 Batch 3260	19
3.2.7 Grijs/verrijkt	19
3.3 Plannen van Aanpak.....	19
3.3.1 Batch 2018	19
3.3.2 P50 en P90	20
3.4 Pilots.....	20
3.4.1 Eigen Initiatief	20
3.4.2 Uitvoeringspilot typologie.....	21

3.4.3 Calvi	21
3.4.4 Programma Koploper	22
3.4.5 Experiment Krewerd.....	22
3.4.6 Praktijkaanpak.....	22
3.4.7 Loket opname op verzoek.....	23
3.4.8 Gecombineerde aanpak schade/versterken.....	24
3.4.9 Pilot Overschild	24
3.4.10 Pilot Steendam/Tjuchem	25
3.5 Programma's.....	25
3.5.1 Zorgprogramma.....	25
3.5.2 Scholenprogramma	26
3.5.3 Groninger Stallen en Schuren	27
3.5.4 MKB-compensatieregeling.....	27
3.5.5 Erfgoedprogramma	28
4. Besluit versterking gebouwen Groningen en Tijdelijke wet Groningen	30
4.1 Inleiding	30
4.2 Besluit versterking gebouwen Groningen	30
4.2.1 Ontstaan, doel en grondslag	30
4.2.2 Betrokken overheidsinstanties.....	31
4.2.3 Versterkingsprocedure volgens het Besluit versterking.....	32
4.2.4 Wijzigingsvoorstel Besluit versterking.....	34
4.3 Tijdelijke wet Groningen.....	35
4.3.1 Ontstaan, doel en grondslag	35
4.3.2 Kritische kanttekeningen bij de Tijdelijke wet Groningen	36
4.4 Vergelijking Besluit versterking en Tijdelijke wet Groningen	37
5. Conclusie	40
5.1 Inleiding	40
5.2 Safety first – behalve in Groningen.....	40
5.3 26.000 huizen, 26.000 regelingen?	42
5.4 De papieren werkelijkheid van het Besluit versterking en de Tijdelijke wet Groningen	43
5.5 Conclusie versterkingsregimes Groningenveld.....	45
Literatuurlijst	47

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Een mooie zomerdag op 16 augustus 2012 krijgt plots een zwart randje in het Groningse Huizinge. Er vindt die dag een aardbeving plaats met een kracht van 3.6 op de Schaal van Richter.¹ De gevolgen van de beving zijn groot: na de beving ontvangt de NAM honderden schademeldingen.²

De bevingen zijn het gevolg van de Groningse gaswinning. Toen de Nederlandse Aardolie Maatschappij (hierna ook: NAM) in 1959 het Groningse aardgas ontdekte, heerste er vooral euforie.³ Pas jaren later is ook de keerzijde van de gaswinning duidelijk geworden nu er door de gaswinning sprake is van bodemdaling. Als gevolg van de bodemdaling ontstaan er aardbevingen.⁴

Het aardgas zit onder hoge druk opgesloten in een poreuze zandlaag op drie kilometer diepte. Bovenop deze zandsteenlaag ligt een dikke, ondoordringbare zoutlaag waardoor de zandsteenlaag ineens wordt gedrukt. Dit noemt men compactie. Compactie leidt op de lange termijn tot bodemdaling aan het oppervlak. Op het moment dat de aardlagen bij een natuurlijke breuklijn in elkaar worden gedrukt, kan er spanning ontstaan. Als gevolg daarvan verschuiven de aardlagen schoksgewijs, waardoor er een aardbeving ontstaat.⁵

Ruim een halfjaar na de aardbeving bij Huizinge laat minister Kamp van Economische Zaken en Klimaat (hierna ook: EZK) weten dat de relatie tussen de gaswinning en de aardbevingen niet wordt ontkend.⁶ De aardbeving bij Huizinge wordt dan ook gezien als het politieke kantelpunt: in Den Haag kunnen ze de aardbevingen in Groningen niet langer negeren.

Het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie start elf onderzoeken na de beving bij Huizinge.⁷ Ook het bestuur van de provincie Groningen start een onderzoek naar de toekomst van het gaswinningsgebied. Het onderzoek is uitgevoerd door de Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen (hierna: Commissie Meijer) en is op 1 oktober 2013 afgerond.⁸ Het onderzoek kan worden samengevat in drie programmalijnen: veiligheid en toekomstzekerheid individuele bewoners en ondernemers, kwaliteit van de woon- en leefomgeving en duurzaam economisch perspectief voor de regio. De drie programmalijnen zijn vervolgens in twaalf maatregelen uiteengezet in een rapport. De eerste maatregel ziet op het aardbevingsbestendig maken van woningen en andere gebouwen. Ondanks dat de overige onderwerpen (juridisch) interessant zijn, beperkt dit onderzoek zich tot de eerste maatregel, die ziet op het aardbevingsbestendig maken van woningen en andere gebouwen.⁹

¹ KNMI 2013.

² RTV Noord 2020.

³ Historisch Archief Midden-Groningen 2020.

⁴ Nederlandse Aardolie Maatschappij 2020.

⁵ Nederlandse Aardolie Maatschappij 2020-a.

⁶ *Kamerstukken II* 2012/13, 33529, nr. 1, p. 3.

⁷ *Kamerstukken II* 2012/13, 33529, nr. 22, p. 1

⁸ Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen 2013, p. 6 – p.7.

⁹ De overige elf maatregelen zijn als volgt. Onder de eerste programmalijn zien de maatregelen op de waardevermeerdering en tegemoetkoming door waardebonnen voor energieprestatie verbeterende maatregelen, de garantiestelling bij woningkoop, het oplossen van schrijnende gevallen, het verbeteren van de schadeafhandeling door NAM en een professionele uitvoeringsorganisatie met onafhankelijk toezicht. Onder de tweede programmalijn gaat het om maatregelen die zien op herstructurering van de woningmarkt en winkelcentra in krimpgebieden, het behoud en de herbesteding van molens, borgen en kerken, een impuls voor lokale energieopwekking en het aanleggen van snel internet via glasvezel in het landelijk gebied. De derde programmalijn wordt uitgevoerd middels het innovatieprogramma 'gas 2.0'. Tot slot ziet de twaalfde maatregel op het creëren van een dialogetafel waarbij de NAM, de minister van EZK en de betrokkenen in het gebied tot gezamenlijke adviezen komen over de gaswinning in relatie tot onder andere de veiligheid en toekomstzekerheid van inwoners en ondernemers.

Versterking van huizen en gebouwen in het Groninger aardbevingsgebied is nodig om te voldoen aan de veiligheidsnorm. Uitgangspunt daarbij is de Meijdam-norm.¹⁰ Deze norm schrijft voor wat de maximaal aanvaardbare kans is dat iemand bij een aardbeving komt te overlijden door de instorting van een gebouw of een afbrokkeling van onderdelen van een gebouw. De norm die de commissie Meijdam hiervoor heeft geadviseerd, is 10-5.¹¹ Dit houdt in dat ieder individu een kans van 1 op 100.000 per jaar heeft om te komen te overlijden als gevolg van een aardbeving. De 10-5-norm is gelijk aan de norm die we in Nederland acceptabel vinden om te overlijden als gevolg van een natuurramp, bijvoorbeeld een overstroming. Om de Meijdam-norm te realiseren, dient een deel van de bestaande bouw in Groningen te worden versterkt. Tot die tijd geldt gedurende de komende tien jaar een tijdelijke veiligheidsnorm van 10-4 per jaar.¹² Op dit moment is het dus kennelijk onvermijdelijk dat een deel van de inwoners boven het Groningenveld onder het beoogde veiligheidsniveau woont, werkt en leeft. Mede hierdoor is een snelle versterkingsoperatie in mijn ogen niet enkel gewenst, maar ook noodzakelijk.

De op grond van de Meijdam-norm noodzakelijke versterking van huizen en gebouwen is medio 2015 aangevangen met een eerste *batch* huizen en gebouwen. Een batch is een vastomlijnde groep van huizen en gebouwen met hetzelfde risicoprofiel waar een bepaald versterkingsregime voor is bedacht. De NAM is verantwoordelijk voor de gaswinning en dus ook voor de versterkingsopgave.¹³ Om de versterking te realiseren, hebben de betrokken inwoners van het Groningenveld veelal een vaststellingsovereenkomst getekend. In deze vaststellingsovereenkomst is afgesproken met de betrokken inwoners op welke wijze hun huis of gebouw versterkt zal worden. Het gaat hierbij om groepen woningen die door een rekenmodel van de NAM naar voren zijn gekomen als risicovol. In de loop der tijd zijn er naast batches ook verschillende *pilots* tot stand gekomen. Waar een batch een groep huizen betreft met hetzelfde risicoprofiel die versterkt moet worden, is een pilot meer een experiment waarbij wordt gekeken naar mogelijk snellere oplossingen om de versterkingsoperatie vorm te geven. Ook zijn er voor bepaalde groepen, zoals de zorg en het onderwijs, programma's opgesteld. Een dergelijk programma kijkt bijvoorbeeld naar een bepaalde kwetsbare groep gebouwen, zoals erfgoed. Vrijwel al deze batches, pilots en programma's zijn middels een (vaststellings)overeenkomst tot stand gekomen. De versterkingsopgave is daarom in beginsel privaatrechtelijk van aard.

Op 25 juni 2018 is het Akkoord op Hoofdlijnen gesloten tussen de Staat der Nederlanden (hierna: Staat) en de NAM, het aardgaswinningsbedrijf dat in handen is van Shell en ExxonMobil.¹⁴ Hierin is onder meer afgesproken dat de Staat op alle punten de regie naar zich toetrekt ten aanzien van de gaswinning uit het Groningenveld.¹⁵ Een gevolg hiervan is dat de versterkingsopgave publiekrechtelijk wordt uitgevoerd, waarbij de betrokkenheid van de NAM is beperkt tot de betaling van de versterkingsopgave. Daarnaast is er een wetsvoorstel over de publieke afhandeling in voorbereiding, de Tijdelijke wet Groningen (hierna ook: TwG).

Per 1 januari 2019 zijn er een aantal nieuwe artikelen van de Mijnbouwwet (hierna ook: Mbw) in werking getreden. Een van de nieuwe bepalingen is artikel 52g, derde lid Mbw. Hieruit vloeit voort dat de minister van EZK verantwoordelijk is voor de veiligheid van inwoners van het Groningenveld. In het kader van dit artikel is het Besluit versterking gebouwen Groningen (hierna

¹⁰ De commissie Meijdam is de veelgebruikte naam van de Commissie Omgaan met risico's van geïnduceerde aardbevingen. De voorzitter van de commissie was de heer Meijdam. Zie ook de Regeling instelling Commissie Omgaan met risico's van geïnduceerde aardbevingen.

¹¹ Commissie Meijdam 2015, p. 18.

¹² Staatstoezicht op de Mijnen 2020.

¹³ Nederlandse Aardolie Maatschappij 2020-b.

¹⁴ Rijksoverheid e.a. 2018.

¹⁵ *Kamerstukken II 2017/18*, 33529, nr. 493, p. 2.

ook: Besluit versterking) tot stand gekomen. Het Besluit versterking bevat beleidsregels van de minister van EZK om de veiligheid in Groningen te waarborgen. In het Besluit versterking is zoveel mogelijk de nieuwe manier van het versterkingsproces uiteengezet zoals dit er later in de wet ook uit zal komen te zien. Nu echter geen sprake is van een wet, maar een van besluit, kan de minister formeel nog geen verantwoordelijkheden overdragen aan de decentrale overheden, hoewel zij wel betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van het Besluit versterking. Totdat de Tijdelijke wet Groningen in werking treedt, is het Besluit versterking van kracht.

1.2 Probleemstelling

Tijdens het verkennend onderzoek zijn er ten minste vijftientig verschillende versterkingsregelingen naar boven gekomen. In het voorgaande is uiteengezet dat de versterkingsregelingen in het Groninger gasdossier met name privaatrechtelijk van aard zijn. Echter, door de komst van het Besluit versterking gebouwen Groningen is de versterkingsoperatie mede publiekrechtelijk van aard. Wat betekent deze ontwikkeling van het privaatrechtelijke regime naar het publiekrechtelijke regime eigenlijk voor gedupeerde Groningers die in afwachting zijn van de versterking van hun huis? En welke gevolgen heeft de komst van een wettelijke versterkingsregeling voor de eerder gesloten vaststellingsovereenkomsten met betrekking tot de verschillende batches? Dit brengt mij tot de volgende onderzoeksvraag.

Welke versterkingsregelingen zijn er sinds 2012 tot stand gekomen in het mijnbouwschadedossier Groningenveld en hoe verhouden deze versterkingsregelingen zich tot elkaar, tot het Besluit versterking gebouwen Groningen en tot de Tijdelijke wet Groningen?

1.3 Relevantie

De versterkingsoperatie is noodzakelijk om de beoogde veiligheid in Groningen te waarborgen. De wijze waarop de versterkingsoperatie van het Groningenveld juridisch is vormgegeven, is nog maar in beperkte mate onderzocht. Dit onderzoek geeft een overzicht van de ontwikkelingen die hebben geleid tot de versterking zoals deze anno 2020 is vormgegeven, alsmede een overzicht van de verschillende versterkingsregimes die tot nu toe de revue hebben gepasseerd. Daarnaast is er oog voor de toekomst van de versterkingsoperatie. Welke rol hebben het Besluit versterking gebouwen Groningen en de Tijdelijke wet Groningen hierin en welke gevolgen hebben zij voor alle voorliggende versterkingsregimes?

1.4 Methode en zoekstrategie

Om een antwoord te formuleren op de centrale onderzoeksvraag, is gebruik gemaakt van de volgende onderzoeksmethode. Er is een inventarisatie en juridische analyse gemaakt van de bestaande versterkingsregelingen en afspraken. Er is hierbij geen eigen empirisch onderzoek verricht.

Wat betreft de zoekstrategie is er ten eerste gebruik gemaakt van de zoekmachine Google om een beeld te vormen over de ontwikkelingen omtrent de versterkingsopgave. Hiervoor is de website van de regionale omroep RTV Noord veelvuldig gebruikt nu RTV Noord zeer nauwkeurig de berichtgeving rondom het aardgaswinningdossier, waaronder de versterkingsopgave, bijhoudt.¹⁶ Verder is digitaal gezocht naar de juridische grondslag van de versterkingsopgave. De betreffende bepalingen van de Mijnbouwwet en het Burgerlijk Wetboek (hierna ook: BW) staan hierbij centraal.¹⁷ Om tot een overzicht van de verschillende versterkingsregelingen te komen zijn de parlementaire stukken uit het gaswinningdossier en de digitaal beschikbare informatie van uitvoeringsorganisatie de Nationaal Coördinator Groningen(hierna ook: NCG) geraadpleegd.¹⁸ Centrale zoektermen die

¹⁶ Zie www.rtvnoord.nl/aardbevingen.

¹⁷ Zie www.zoek.officielebekendmakingen.nl.

¹⁸ Zie www.nationaalcoordinatorgroningen.nl.

hierbij zijn gebruikt zijn: juridische grondslag, partijen, normen en procedure en financiering. Tot slot zijn het Besluit versterking gebouwen Groningen en de Tijdelijke wet Groningen geanalyseerd.

Opvallend aan de gebruikte zoekstrategie, en de tot stand gekomen literatuurlijst, is dat er weinig vakliteratuur is geraadpleegd. De reden hiervoor is gelegen in de beperkte beschikbaarheid van toereikende literatuur: er is nog niet veel geschreven over de versterkingsopgave van het Groningenveld nu het een relatief actueel en uiterst complex onderwerp betreft.

1.5 Leeswijzer

Dit verslag van het onderzoek naar de verschillende versterkingsregimes in het Groninger gasdossier is als volgt vormgegeven. Hoofdstuk 2 van dit onderzoek bevat een historische beschouwing omtrent de ontwikkelingen binnen de versterkingsoperatie, alsmede de algemene juridische grondslag voor de versterkingsopgave. Hoofdstuk 3 geeft een uiteenzetting van de verschillende categorieën versterkingsregelingen: batches, plannen van aanpak, pilots en programma's. Hoofdstuk 4 gaat over het Besluit versterking gebouwen Groningen en de (aankomende) Tijdelijke wet Groningen. Hoofdstuk 5 geeft de conclusie.

2. Historische ontwikkeling van de versterkingsopgave

2.1 Inleiding

De ontwikkeling van de versterkingsopgave van het Groningenveld kent een lange voorgeschiedenis. Hoewel de aardbeving bij Huizinge in 2012 vaak wordt gezien als startpunt van het mijnbouwdossier, hebben er ook vóór deze beving belangrijke ontwikkelingen plaatsgevonden die van invloed zijn op de versterkingsopgave.

Vanaf 2012 hebben de ontwikkelingen die van invloed zijn op de versterkingsoperatie in sneltreinvaart plaatsgevonden.¹⁹ Naast het aanstellen van een Nationaal Coördinator Groningen die de versterkingsoperatie moet monitoren, is het in 2018 genomen besluit om de gaskraan dicht te draaien een voorbeeld van dergelijke ontwikkelingen.²⁰ Daarnaast is de overgang van de privaatrechtelijke afhandeling naar een publiekrechtelijke regime van groot belang voor het vormgeven van de versterkingsoperatie.

In de volgende paragrafen wordt een chronologisch overzicht gegeven waarbij de belangrijkste gebeurtenissen rondom de gaswinning, die in relatie staan met de versterkingsoperatie, worden belicht. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden voor de aardbeving bij Huizinge in 2012, de gevolgen van de beving bij Huizinge en de ontwikkeling die daarna hebben plaatsgevonden. Tot slot komt zowel de privaatrechtelijke als de publiekrechtelijke juridische grondslag van de versterkingsoperatie aan bod.

2.2 Ontwikkelingen tot 2012

De geschiedenis van gaswinning in Nederland gaat terug tot het jaar 1810.²¹ Napoleon Bonaparte heerst op dat moment in Nederland en hij wil oorlog voeren. Hiervoor heeft Napoleon kolen en staal nodig, afkomstig uit de Nederlandse bodem. Om claims van landeigenaren te voorkomen, brengt Napoleon de eerste Mijnwet tot stand die op 21 april 1810 gelding krijgt.²² De algemene opzet van de Mijnwet 1810 is het stellen van regels aan de opsporing en winning van delfstoffen, zoals olie en aardgas. Andere punten van aandacht zijn de veiligheid en rationalisatie van de delfstofwinning.²³ Daarnaast hebben landeigenaren door de komst van de Mijnwet niets meer te zeggen over de delfstoffen in hun grond. Op grond van de Mijnwet 1810 is de Nederlandse staat eigenaar van het aardgas en mag hij op grond daarvan concessies en winningsrechten verlenen.²⁴

Bijna honderdvijftig jaar later blijkt de Mijnwet nog steeds van belang. Nabij het Groningse plaatsje Kolham is op 29 mei 1959 het Groningse gas ontdekt onder Slochteren: het Groningse gasveld (hierna: Groningenveld) is geboren. Het Groningenveld is ongeveer negenhonderd vierkante kilometer groot. Dit komt neer op ongeveer een derde van de totale oppervlakte van de provincie Groningen.²⁵ Nog geen twee maanden later, op 22 juli 1959, vinden de eerste boringen bij Kolham plaats.²⁶ De aanboring is gedaan door de Nederlandse Aardolie Maatschappij, een in 1947 door Shell en Esso opgericht bedrijf met als primaire doel het opsporen en winnen van aardolie.²⁷

De vondst van aardgas bij Slochteren leidt tot grote steun van de overheid om dit aardgas te gaan gebruiken in Nederland. Om die reden is sindsdien de nadruk van de NAM verschoven naar

¹⁹ Van de versterkingsoperatie zelf kan echter niet gezegd worden dat deze in sneltreinvaart heeft plaatsgevonden.

²⁰ *Kamerstukken II 2017/18*, 33529, nr. 457, p. 1.

²¹ RTV Noord 2020.

²² De officiële benaming van de Mijnwet 1810 is 'Loi concernant les Mines, les Minières et les Carrières'.

²³ De Mijnen 2020.

²⁴ Damveld, p. 12.

²⁵ Damveld, p. 11.

²⁶ Historisch Archief Midden-Groningen 2020.

²⁷ Nederlandse Aardolie Maatschappij 2020-c.

gaswinning.²⁸ Dit blijkt ook uit de, tot 2018 geheimgehouden, Overeenkomst van Samenwerking die op 4 maart 1963 is ondertekend door de Staatsmijnen, de NAM en de voorlopers van Shell en Esso, de Bataafse Petroleum Maatschappij en de Standard Oil Company.²⁹

De overeenkomst is op 20 maart 1963 vertrouwelijk voorgelegd aan de leden van de Eerste en Tweede Kamer, waarna op 27 maart 1963 toenmalig minister van Economische Zaken Jan de Pous een bedankbrief heeft ontvangen van de Bataafse Petroleum Maatschappij, de Standard Oil Company en de NAM. In de brief bedanken de bedrijven de minister voor het akkoord gaan met het oprichten van een maatschap. Het oprichten van een maatschap was op dat moment een gunstige vorm van samenwerking nu deze vorm niet ingeschreven hoeft te worden in het handelsregister. Op deze manier was het voor de buitenwereld niet bekend welke rol de Staat had binnen de samenwerking. De opgerichte maatschap wordt overigens opgevat als een concessionaris-naamloze vennootschap met twee aandeelhouders: de Staatsmijnen en de NAM. De Staatsmijnen is een voorloper van staatsbedrijf Energiebeheer Nederland (hierna: EBN), onderdeel van de Nederlandse staat.³⁰ EBN heeft als staatsbedrijf een belang van 40 procent in alle olie- en gasvelden in Nederland.

Op basis van deze gegevens kan worden gesteld dat de rol van de overheid aanzienlijk is. In de overeenkomst is onder meer vastgelegd dat de overeenkomst duurt tot het moment dat het gasveld is uitgeput. Eerder opzeggen is niet mogelijk, niet door de Staat en niet door de NAM, ook niet indien sprake is van wanprestatie door de NAM.³¹

Het groeiende belang van het Gronings gas is duidelijk zichtbaar in 1963. Naast het sluiten van de Overeenkomst van Samenwerking zijn in 1963, slechts vier jaar na de eerste boringen bij Kolham, alle Nederlandse huishoudtoestellen geschikt gemaakt voor het aardgas en aangesloten op het aardgasnet. Daarnaast wordt door de sluiting van de Limburgse kolenmijnen het belang van het Groningse aardgas steeds groter.

Het is Tweede Kerstdag 1986 wanneer er voor het eerst sinds de aardgaswinning in het Groningenveld een aardbeving wordt gevoeld. De aardbeving is waargenomen in het Drentse Assen en heeft een kracht van 3.0 op de schaal van Richter.³² De beving heeft ongeveer 50 seconden geduurd en heeft volgens de kranten ervoor gezorgd dat de stroom voor korte tijd uitgevallen zou zijn bij het politiebureau.³³ Geograaf Meent van der Sluis uit Assen suggereert een causaal verband tussen de aardgaswinning en de aardbeving. De NAM doet diens uitspraak af als flauwekul en ook het Koninklijke Nederlands Meteorologisch Instituut (hierna: KNMI) kan zich niet vinden in de theorie van Van der Sluis.³⁴

Het duurt nog tot 1989 voordat het KNMI de geograaf serieus neemt. Eind 1989 zijn er rondom Assen zes seismometers geplaatst voor nader onderzoek naar de aardbeving in 1986.³⁵ De seismische signalen vanuit Noord-Nederland worden nauwlettend gevolgd zodat bij toekomstige bevingen de ligging, de diepte en de bewegingsrichting van de aardbevingshaard nauwkeurig bepaald kunnen worden.

In het begin van de jaren '90 start de overheid met het onderzoeken van de aardbevingen. Hiertoe is in 1991 door de ministeries van Economische Zaken en Verkeer en Waterstaat een multidisciplinaire onderzoeksgroep ingesteld, de Begeleidingscommissie Onderzoek Aardbevingen (hierna: BOA).³⁶ In 1993 rapporteert de BOA dat onder bepaalde omstandigheden aardbevingen het gevolg kunnen zijn

²⁸ Nederlandse Aardolie Maatschappij 2020-c.

²⁹ Wind 2018.

³⁰ Brandsma 2018.

³¹ Wind 2018.

³² RTV Noord 2020.

³³ Kelderman 2016.

³⁴ Kelderman 2016.

³⁵ KNMI 1989, p. 7.

³⁶ Damveld, p. 15.

van gaswinning. De maximale kracht van een aardbeving als gevolg van gaswinning is daarbij geschat op een kracht van 3.3 op de schaal van Richter. Bij een dergelijke beving zou de schade aan bouwwerken gering zijn.³⁷ Op 22 september 1993 vindt er een aardbeving van 2.2 op de schaal van Richter plaats bij Middelstum. De beving is de aanleiding voor het oprichten van het Onafhankelijk Geologen Platform dat al in 1993 waarschuwt voor zwaardere bevingen in Groningen. De NAM, het KNMI en het Rijk nemen het platform niet serieus: het verband tussen gaswinning en aardbevingen wordt op dat moment nog steeds ontkend.³⁸

In december 1995 geeft de NAM in samenwerking met de provincie Groningen de brochure 'Gaswinning en aardshokken' uit. In de brochure stellen zij dat een aardbeving in Noordoost-Nederland maximaal een kracht van 3.4 op de schaal van Richter zou kunnen hebben. Hierbij zou een kleine kans aanwezig zijn op lichte schade aan huizen in de directe omgeving van de aardbeving.³⁹

Napoleons Mijnwet uit 1810 krijgt pas in 2002 een opvolger met de komst van de Mijnbouwwet.⁴⁰ De Mijnbouwwet is van toepassing op de winning en opsporing van delfstoffen en aardwarmte, het opslaan van stoffen beneden de oppervlakte van de aardbodem en vervangt de Mijnwet 1810, de nadere aanvulling hiervan, de Mijnwet 1903, de Wet opsporing delfstoffen en de Mijnwet continentaal plat.⁴¹

2.3 Huizinge, het politieke keerpunt

De datum 16 augustus 2012 staat in het geheugen van de Groningers gegrift. Op die dag vindt er een beving met een kracht van 3.6 op de schaal van Richter plaats bij Huizinge. Het is de zwaarste aardbeving die tot dan toe heeft plaatsgevonden. De beving symboliseert het politieke kantelpunt, want ook in Den Haag kan de onrust in de Groningse bodem niet langer worden ontkend. Als reactie op de beving start het ministerie van Economische Zaken elf onderzoeken.⁴²

Het gaat daarbij om een inventarisatie van preventieve maatregelen, een quick scan naar mogelijke effecten op de vitale infrastructuur, een schadepatroon bij een hogere maximum beving en de beïnvloedingscirkel bij een hogere maximum beving. Daarnaast onderzoekt het ministerie wat de maximumbeving bepaalt, onderzoekt het de alternatieve winningstechnieken en kijkt het naar de mogelijkheden van kwaliteitscontrole. Verder doet het ministerie onderzoek naar de mogelijke effecten op de financiële inkomsten van de Staat en onderzoekt het de leveringscontracten. Tot slot onderzoekt het ministerie de waardedaling en de verankering van de onafhankelijkheid van schadeprocedures.

2.4 Ontwikkelingen na Huizinge

In januari 2013 laat minister Kamp van EZK weten dat Den Haag de relatie tussen gaswinning en aardbevingen niet langer ontkent.⁴³ Ook de provincie Groningen neemt de aardbevingen serieus en stelt een onderzoekscommissie in. Deze commissie, de Commissie Meijer, komt met twaalf maatregelen die nodig zijn om de negatieve gevolgen van aardbevingen op te vangen. Eén van de maatregelen is het aardbevingsbestendig maken van woningen en andere gebouwen in het aardbevingsgebied. Daarnaast is het advies om een dialoogtafel op te richten waar de NAM, het Rijk en maatschappelijke groepen aanschuiven.

³⁷ Damveld, p. 15.

³⁸ RTV Noord 2020.

³⁹ Damveld, p. 16.

⁴⁰ Wet van 31 oktober 2002, houdende regels met betrekking tot het onderzoek naar en het winnen van delfstoffen en met betrekking tot met de mijnbouw verwante activiteiten (*Stb.* 2002, 542).

⁴¹ Energie Beheer Nederland 2020.

⁴² *Kamerstukken II* 2012/13, 33529, nr. 22, p. 1.

⁴³ *Kamerstukken II* 2012/13, 33529, nr. 1, p. 3.

Een jaar later, in januari 2014, sluiten de aardbevingsgemeenten, het Rijk en de provincie Groningen een bestuursovereenkomst. Hierin zijn de adviezen uit het rapport van de Commissie Meijer nader uitgewerkt. De NAM stelt iets meer dan 1,2 miljard euro beschikbaar om de adviezen te realiseren.⁴⁴ Ook vanuit de overheid is in de komende vijf jaar 1,2 miljard euro beschikbaar, waarbij 850 miljoen euro is gereserveerd voor het voorkomen en vergoeden van schade. Het overige deel wordt besteed aan het versterken van de regio.⁴⁵ In januari 2014 is ook de voorgenomen dialoogtafel een feit. De Dialoogtafel is bedoeld voor gesprekken tussen bewoners, bedrijven, maatschappelijke instellingen en overheden om het geschonden vertrouwen in Noordoost-Groningen te herstellen en het gebied nieuw perspectief te bieden.⁴⁶

Vanaf 2015 komen de schadeafhandeling, het bouwkundig versterken en het verduurzamen van huizen op afstand van de NAM te staan.⁴⁷ Daartoe is eind 2014 het Centrum Veilig Wonen (hierna ook: CVW) opgericht.⁴⁸ Het CVW neemt de schadeafwikkeling van de NAM over, maar NAM blijft eindverantwoordelijk.

Hans Alders is in mei 2015 benoemd als de eerste Nationaal Coördinator Groningen. De voornaamste taak van de NCG is ervoor zorgen dat de schadeafhandeling en de bouwkundige versterking beter worden geregeld.⁴⁹

In oktober 2015 komt de commissie Meijdam met een advies omtrent de versterking van huizen en gebouwen in het Groningenveld en adviseert een veiligheidsnorm van 10-5, de in het vorige hoofdstuk behandelde Meijdam-norm.⁵⁰ De norm houdt in dat ieder individu een kans van 1 op 100.000 per jaar heeft om te komen te overlijden als gevolg van een aardbeving. Daarnaast adviseert de Commissie Meijdam wat betreft de versterkingsaanpak om een catalogusaanpak te hanteren. Dit houdt in dat allereerst 60 representatieve typen bouwwerken worden beschreven waarna wordt gezocht naar versterkingsmaatregelen die geschikt zijn voor een bepaald type bouwwerk.⁵¹

Nog geen twee jaar na oprichting is de Dialoogtafel in december 2015 tot een einde gekomen. Volgens voorzitter Jacques Wallage is dit te wijten aan de opstelling van de overheid en de NAM.⁵² De betrokken maatschappelijke organisaties, het Groninger Gasberaad en de Groninger Bodem Beweging, gaan op eigen titel verder en verenigen zich daarnaast samen in de Maatschappelijke Stuurgroep. De Maatschappelijke Stuurgroep heeft als taak om de NCG te adviseren: hiervoor is jaarlijks €570.000,- beschikbaar.⁵³

In maart 2016 begint de eerste fase van de bouwkundige versterking van woningen in het aardbevingsgebied.⁵⁴ Er worden 2600 particuliere woningen in vijf plaatsen geïnspecteerd. Hiertoe worden van alle huizen virtuele 3D-modellen gemaakt waarna wordt bepaald of en hoe de huizen moeten worden versterkt.

Ondertussen neemt minister Kamp in Den Haag het Gasbesluit 2016. In het besluit is beslist dat de gaswinning uit het Groningenveld de komende vijf jaar is beperkt tot 24 miljard kubieke meter

⁴⁴ Rijksoverheid e.a.2014, p. 3 - p. 8.

⁴⁵ RTV Noord 2020.

⁴⁶ Provincie Groningen 2014.

⁴⁷ *Kamerstukken II* 2014/15, 33529, nr. 91, p. 2.

⁴⁸ Het CVW wordt gevormd door schadeafhandelaar CED, ingenieurs- en adviesbureau Arcadis, OWS (een samenwerkingsverband van de bouwbedrijven Oosterhof Holman, Van Wijnen en SealteQ) en automatiseringsbedrijf IBM.

⁴⁹ Zie ook het Instellingsbesluit Nationaal Coördinator Groningen.

⁵⁰ *Kamerstukken II* 2015/16, 33529, nr. 205, p. 2.

⁵¹ *Kamerstukken II* 2015/16, 33529, nr. 205, p. 3.

⁵² Ellenbroek 2015.

⁵³ Damveld, p. 26.

⁵⁴ RTV Noord 2016.

per jaar.⁵⁵ In het winningsplan van de NAM is te lezen dat vanaf 2020 de eindfase van het Groningenveld zal ingaan en de productie vanaf dat moment jaarlijks zal afnemen.⁵⁶

NCG Hans Alders geeft toe een vergissing gemaakt te hebben met het beoogde aantal te versterken huizen. Waar eerder werd uitgegaan van tienduizenden te versterken panden, lijkt dit nu veel minder te zijn. Volgens Alders is dit te wijten aan een verkeerd gekozen uitgangspunt.⁵⁷ De NCG laat weten dat het tempo van het versterken van huizen fors wordt opgevoerd.⁵⁸ In 2017 worden er vijfduizend woningen geïnspecteerd aldus Alders. Ondertussen blijkt dat alle 1450 woningen die tot nu toe geïnspecteerd zijn, versterkt moeten worden.⁵⁹

De versterking van de particuliere woningen in het aardbevingsgebied moet in het vierde kwartaal van 2017 beginnen.⁶⁰ Ondertussen zijn er veel zorgen ontstaan over de voorgenomen versterking. Het Groninger Gasberaad ziet de versterkingsopgave met angst en beven tegemoet. Volgens hem is de versterking een praktisch onmogelijke opgave.⁶¹ Ook Onafhankelijk Raadsman gaswinning Leendert Klaassen maakt zich ernstig zorgen over de maatschappelijke impact van het versterkingsprogramma.⁶² Tot slot uit de Onderzoeksraad voor Veiligheid zijn zorg over de enorme versterkingsoperatie die Groningen te wachten staat.⁶³

De zorgen zijn gegrond. Eind 2017 blijkt dat de versterking van huizen zeer moeizaam gaat: de beloofde aantallen worden bij lange na niet gehaald. Er zijn ook veel problemen met de woningen die al wel zijn aangepakt.⁶⁴

In het regeerakkoord van 2017 is afgesproken dat de NAM op afstand wordt gezet voor wat betreft de afhandeling van de schade, het herstel en de versterking van huizen en gebouwen. Daarnaast komt er een onafhankelijk schadefonds onder publieke regie.⁶⁵ De opvolger van minister Kamp, Eric Wiebes, bevestigt het voornemen: volgens Wiebes is het zaak dat de NAM ook uit de versterkingsoperatie wordt gehaald.⁶⁶

Op 29 maart 2018 neemt het kabinet een historisch besluit: uiterlijk in 2030 wordt de gaswinning geheel gestopt. Het kabinet stelt dat alleen door het wegnemen van de oorzaak van het aardbevingsrisico de veiligheid in Groningen op afzienbare termijn gegarandeerd kan worden.⁶⁷ Het besluit heeft ook gevolgen voor de versterkingsoperatie: de versterking wordt voorlopig stopgezet. Minister Wiebes wil laten onderzoeken welke effecten het stopzetten van de gaswinning heeft op de veiligheid, want het versterkingsadvies moet daarop worden aangepast. De onderzoekresultaten worden rond de zomer van 2018 verwacht. Als gevolg hiervan moeten ruim 3000 gedupeerde Groningers langer op een versterkingsadvies wachten. Het gaat om 1588 huizen in Appingedam, Delfzijl, Overschild en Ten Boer waar wel een versterkingsadvies voor is, maar waarvan het advies nog niet is gedeeld met de bewoners.⁶⁸ Verder zijn er nog 1581 huizen die wel zijn geïnspecteerd, maar waarvoor er nog geen advies is.⁶⁹

⁵⁵ Rijksoverheid 2016.

⁵⁶ Nederlandse Aardolie Maatschappij 2016.

⁵⁷ RTV Noord 2016-a.

⁵⁸ RTV Noord 2016-b.

⁵⁹ RTV Noord 2016-c.

⁶⁰ RTV Noord 2017.

⁶¹ RTV Noord 2017-a.

⁶² RTV Noord 2017-b.

⁶³ Onderzoeksraad voor Veiligheid 2017, p. 16 - 18.

⁶⁴ RTV Noord 2017-c.

⁶⁵ Regeerakkoord 2017, p. 44.

⁶⁶ Damveld, p. 31.

⁶⁷ *Kamerstukken II 2017/18*, 33529, nr. 457, p. 1.

⁶⁸ RTV Noord 2018.

⁶⁹ In paragraaf 3.2.4 en 3.2.5 is een uitwerking te vinden van de hier genoemde batch 1581 en batch 1588.

Het *on hold* zetten van de versterkingsoperatie is reden voor Hans Alders om zijn werkzaamheden als Nationaal Coördinator Groningen neer te leggen. Ook de verschuiving van de gebiedsgerichte aanpak naar de objectgerichte aanpak vindt Alders een negatieve ontwikkeling. Alders wordt voor maximaal zeven maanden opgevolgd door Herman Sietsma.⁷⁰

Het Staatstoezicht op de Mijnen (hierna ook: SodM) adviseert de minister van Economische Zaken en Klimaat om met het oog op de veiligheid van de Groningers de versterkingsoperatie aanzienlijk te versnellen.⁷¹ Ongeveer 5000 gebouwen voldoen niet aan de veiligheidsnorm en moeten daarom per direct in aanmerking komen voor versterking.⁷² Hiervan moeten 1500 woningen sowieso versterkt worden. Daarnaast moeten 7900 woningeigenaren zelf de keuze krijgen of ze hun woning laten versterken of niet: bij 2200 daarvan zijn versterkingsverwachtingen gewekt die moeten worden waargemaakt. Hiernaast zijn er zo'n 5700 huizen die wel voldoen aan de strikte veiligheidsnorm, maar die binnen een onzekerheidsmarge vallen. Volgens het SodM komen er maximaal 9400 woningen in aanmerking voor versterking.⁷³ Uiterlijk in september 2018 moet er duidelijkheid zijn over een nieuwe versterkingsaanpak.⁷⁴

De Mijnraad adviseert op 28 juni 2018 dat er zeker 1500 gebouwen versterkt dienen te worden in het aardbevingsgebied.⁷⁵ Een deel van de te versterken huizen maakt deel uit van de, in het derde hoofdstuk te bespreken, batches 1467, 1581 en 1588.⁷⁶

Twee maanden na het advies van de Mijnraad is nog niet duidelijk welke 1500 gebouwen in het aardbevingsgebied als onveilig moeten worden bestempeld. De opdracht om tot een adressenlijst te komen blijkt moeilijker dan gedacht. Ten behoeve van het opstellen van de lijst worden gebouwen per type bekeken en bepalen statistische berekeningen vervolgens of een woning aan de norm voldoet, en dus veilig of onveilig is. Deze werkwijze is de HRA-methode of het HRA-model.⁷⁷ Vóór gebruik werd gemaakt van de HRA-methode is elk huis afzonderlijk geïnspecteerd, maar die operatie is volgens de Mijnraad te tijdrovend.⁷⁸

Er worden al snel vraagtekens gezet bij het HRA-model dat de NAM gebruikt nu is gebleken dat het model niet geschikt is om te bepalen of een individueel gebouw aan de aardbevingsnorm voldoet en veilig is. In het versterkingsplan gebruikt de NCG het HRA-model alleen nog om te kijken welke huizen het meest onveilig zijn en als gevolg daarvan voorrang krijgen in de versterkingsoperatie.⁷⁹

Eind 2018 presenteert NCG Herman Sietsma het plan van aanpak voor de versterking. Hieruit blijkt dat mogelijk 11.671 panden in het bevingsgebied worden versterkt. Het gaat om 2528 panden in de gemeente Appingedam, 2523 panden in de gemeente Delfzijl, 2281 panden in de gemeente Groningen, 683 panden in gemeente Het Hogeland, 2202 panden in de gemeente Loppersum, 1363 panden in de gemeente Midden-Groningen en 91 panden in de gemeente Oldambt.

De tijdelijke aanstellingsperiode van Herman Sietsma loopt af: per 1 december 2018 wordt Sietsma opgevolgd door Peter Spijkerman.⁸⁰

Ter uitvoering van de versterking stelt iedere aardbevingsgemeente vanaf 2019 jaarlijks een plan van aanpak op. In februari 2019 zijn de plannen van aanpak omtrent de versterkingsoperatie van de

⁷⁰ RTV Noord 2018-a.

⁷¹ Het Staatstoezicht op de Mijnen is de onafhankelijk toezichthouder op de delfstoffen- en energiewinning in Nederland en houdt toezicht op de naleving van wet- en regelgeving.

⁷² Staatstoezicht op de Mijnen 2018.

⁷³ RTV Noord 2018-b.

⁷⁴ RTV Noord 2018-c.

⁷⁵ De Mijnraad is een onafhankelijke adviescommissie die de minister van Economische Zaken en Klimaat adviseert omtrent het opsporen, opslaan en winnen van delfstoffen en aardwarmte.

⁷⁶ Mijnraad 2018.

⁷⁷ HRA staat voor Hazard and Risk Analysis. De methode is ontwikkeld door de NAM.

⁷⁸ RTV Noord 2018-c.

⁷⁹ RTV Noord 2018-d.

⁸⁰ RTV Noord 2018-e.

gemeenten Appingedam, Loppersum en Delfzijl goedgekeurd. In deze gemeenten kan daarom worden gestart met de uitvoering van de versterkingsplannen. Ook de gemeente Midden-Groningen heeft het plan van aanpak voor de versterkingsopgave af. Voor zwaar getroffen dorpen zoals Overschild, Steendam en Tjuchem geldt een gebiedsgerichte versterking.⁸¹ Dit houdt in dat de versterking verder gaat dan enkel het versterken van gebouwen. Zo wordt er ook gekeken naar het opnieuw aanleggen van wegen of andere voorzieningen die het dorp ten goede komen.

De totale versterkingsopgave in het aardbevingsgebied is groter dan aanvankelijk werd gedacht. Uit een nieuwe risicoanalyse blijkt dat er nog circa 3000 extra huizen geïnspecteerd en beoordeeld moeten worden. Dit brengt het aantal in totaal te inspecteren huizen op 15.000.⁸²

Het SodM adviseert dat de versterkingsoperatie door één organisatie, met een eigen mandaat en budget, als crisis aangepakt zou moeten worden. Daarnaast adviseert het SodM de gaswinning sneller af te bouwen dan gepland.⁸³ Het kabinet wil ook dat er veel eerder een einde komt aan de gaswinning in Groningen. Vanaf 2022 kan de gaswinning op nul uitkomen aldus Wiebes.⁸⁴

Het geduld van de Groningers die in afwachting zijn van hun versterkingsadvies wordt op de proef gesteld. Het aantal inspecties en beoordelingen voor de versterking blijft in 2019 achter ten opzichte van 2017 en 2018. Waar in 2017 nog meer dan 5000 huizen zijn geïnspecteerd en in 2018 nog bijna 4000, zijn er dit jaar tot nu toe iets meer dan duizend huizen geïnspecteerd. Minister Wiebes verwacht dat in het laatste kwartaal van dit jaar nog eens duizend huizen worden geïnspecteerd, maar ook dan zit het aantal inspecties pas op de helft van het aantal gerealiseerde inspecties in 2018. Het aantal beoordelingen dit jaar, 520, blijft ook achter bij 2017 en 2018. Toen zijn respectievelijk bijna 3000 en iets meer dan 2000 huizen beoordeeld.⁸⁵

Voor wat betreft de versterkingsoperatie neemt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie (hierna ook: BZK) Kajsa Ollongren de taken over van de minister van Economische Zaken en Klimaat. Deze stap is logisch volgens minister Wiebes omdat het ministerie van BZK expertise heeft op het gebied van burgerparticipatie, bestuurskracht, bouwen, wonen en ruimtelijke ordening. Wat betreft de veiligheid in verband met de gaswinning blijft Wiebes verantwoordelijk.⁸⁶

Na 31 december 2019 houdt het Centrum Veilig Wonen op te bestaan. Hierdoor is vanaf 2020 de uitvoering van de versterkingsoperatie volledig in handen van de NCG.⁸⁷

2.5 Noodzaak tot en vordering van versterking

In de voorgaande paragrafen is de historische ontwikkeling en totstandkoming van de versterkingsoperatie van het Groningenveld uiteengezet. Hieruit blijkt dat de aardbevingen die het gevolg zijn van gaswinning onder het Groningenveld noodzaken tot versterking.

Dit volgt onder meer uit het onderzoek van de commissie Meijdam naar de gevolgen van aardbevingen voor de huizen en gebouwen boven het Groningenveld. Hiertoe is de commissie gekomen tot een veiligheidsnorm van 10-5, de grondslag voor de bouwkundige versterking van huizen en gebouwen. De norm houdt in dat ieder individu een kans van 1 op 100.000 per jaar heeft om te komen te overlijden als gevolg van een aardbeving. Om de 10-5 norm te halen, moeten verzwakte huizen worden versterkt om de veiligheid van inwoners boven het Groningenveld te waarborgen.

Tot 2017 was de versterkingsoperatie uitsluitend privaatrechtelijk van aard. Bewoners met een onveilig huis als gevolg van de gaswinning hebben op grond van het Burgerlijk Wetboek (hierna

⁸¹ Zie voor meer informatie over de pilot Overschild en de pilot Steendam/Tjuchem paragraaf 3.4.9 en 3.4.10.

⁸² RTV Noord 2019.

⁸³ Staatstoezicht op de Mijnen 2019.

⁸⁴ *Kamerstukken II 2018/19*, 33529, nr. 678, p. 2.

⁸⁵ RTV Noord 2019-a.

⁸⁶ *Kamerstukken II 2019/20*, 33529, nr. 695, p. 1.

⁸⁷ RTV Noord 2020.

ook: BW) een individueel recht op versterking.⁸⁸ De grondslag hiervoor kan worden gevonden in artikel 6:162 en/of artikel 6:177 jo. 6:184 BW.

In artikel 6:162 BW is de onrechtmatige daad neergelegd. Indien wordt voldaan aan de in het artikel gestelde voorwaarden, is er sprake van een onrechtmatige daad. Het gevolg hiervan is dat er een recht op schadevergoeding ontstaat. Betoogd kan worden dat de gevolgen van gaswinning een onrechtmatige daad vormen van de NAM of Staat jegens de burger. Artikel 6:177 BW stelt dat de exploitant van een mijnbouwwerk aansprakelijk is jegens degenen die schade lijden als gevolg van bodembeweging die het gevolg is van gaswinning. Artikel 6:184 BW vormt daarbij een nadere uitwerking van soorten schade die vallen onder artikel 6:177 BW. Het artikel vormt geen zelfstandige grondslag voor het vorderen van versterkingsmaatregelen.

In het regeerakkoord van 2017 is afgesproken dat de NAM op afstand wordt gezet voor wat betreft de versterkingsopgave.⁸⁹ Vanaf 2018 ontstaat er naast de civielrechtelijke procedure toegang tot een bijzondere publiekrechtelijke procedure. De versterkingsopgave van huizen en gebouwen boven het Groningenveld vindt vanaf dat moment haar publiekrechtelijke grondslag in artikel 52g van de Mijnbouwwet (hierna: Mbw).

Welke rol de verschillende artikelen uit het Burgerlijk Wetboek en de Mijnbouwwet spelen bij de versterkingsopgave wordt nader behandeld in paragraaf 2.6.

2.6 Juridische grondslag versterking

2.6.1 Burgerlijk Wetboek

De vordering tot versterking vindt zijn privaatrechtelijke grondslag in artikel 6:162 en/of 6:177 jo. 6:184 BW.

Het gaat bij de versterking rechtens om de vraag of de gaswinning een situatie bewerkstelligt waarin de geldende veiligheids- en bouwnormen niet meer worden gehaald.⁹⁰ Indien dit het geval is, kan er door de burger een vordering op grond van de onrechtmatige daad worden ingesteld. In artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek is de onrechtmatige daad omschreven. Voor het slagen van een actie uit onrechtmatige daad is vereist dat aan vijf voorwaarden wordt voldaan. Het gaat hier om onrechtmatigheid, toerekenbaarheid, schade, causaliteit en relativiteit. De vereisten van de onrechtmatige daad behoeven in het kader van dit onderzoek geen verdere bespreking.

Het aantal civiele procedures dat tegen de NAM is ingesteld is gering. Slechts in een paar gevallen is een versterkingsclaim ingediend, waarbij het echter, een enkele uitzondering daargelaten, niet tot een vonnis is gekomen, maar tot een schikking. Het geringe aantal civiele versterkingszaken heeft vermoedelijk te maken met de vele onzekerheden omtrent de geldende normen, risico's en het causaal verband. Daarnaast is het de vraag wat een redelijke preventieve maatregel is.⁹¹

Op grond van artikel 6:177, eerste lid BW is de exploitant van een mijnbouwwerk aansprakelijk jegens degenen die als gevolg van bodembeweging schade lijden die is toe te schrijven aan de gaswinning.⁹² De NAM is exploitant van het Groningenveld en is daarom aansprakelijk voor de versterkingsmaatregelen die beogen de schadelijke gevolgen van de exploitatie van het mijnbouwwerk te mitigeren of te voorkomen.⁹³

⁸⁸ Bröring 2019, p. 1.

⁸⁹ Regeerakkoord 2017, p. 44.

⁹⁰ Roggenkamp e.a 2019, p. 171.

⁹¹ Roggenkamp e.a 2019, p. 172.

⁹² Knot en Van Eijk 2019, p. 153.

⁹³ *Kamerstukken II 2018/19, 33529, nr. 605, p. 1.*

Artikel 6:184 BW bepaalt dat die schade niet alleen de gevolgschade, maar ook de preventieschade betreft. Het artikel is geen uitbreiding van de aansprakelijkheid uit artikel 6:177 BW, maar een nadere uitwerking van de soorten schade waarop deze aansprakelijkheid ziet.⁹⁴

Voor een geslaagd beroep op artikel 6:184 BW is een ernstige en onmiddellijke dreiging vereist. Of hiervan sprake is, is soms lastig vast te stellen.⁹⁵ Een ander vereiste is dat de te treffen maatregel redelijk is. Ook hier kan sprake zijn van een verschil van inzicht.⁹⁶

Samengevat biedt naast artikel 6:162 BW, de onrechtmatige daad, artikel 6:177 jo. 6:184 BW een privaatrechtelijke grondslag voor de vordering bij de civiele rechter tot versterking van huizen en gebouwen in het Groningenveld.

2.6.2 Mijnbouwwet

Naast de privaatrechtelijke vordering kan een belanghebbende versterking vorderen op publiekrechtelijke grondslag. Hierbij spelen, dan wel speelden, artikel 33, 36 en 52g Mbw een rol.

In artikel 33, aanhef en onder b en c Mbw is neergelegd dat de vergunninghouder alle maatregelen neemt die redelijkerwijs van hem gevergd kunnen worden om te voorkomen dat, als gevolg van het gebruikmaken van de vergunning, schade door bodembeweging wordt veroorzaakt of de veiligheid wordt geschaad. Dit artikel biedt een algemene publiekrechtelijke grondslag voor het vorderen van versterkingsmaatregelen van de vergunninghouder nu de vergunning is verleend op grond van de Mijnbouwwet.⁹⁷

In artikel 36 Mbw is de bevoegdheid van de minister van EZK tot het nemen van een instemmingsbesluit neergelegd. Het geven van instemming voor het winningsplan, het instemmingsbesluit, kan worden geweigerd vanwege het belang van de veiligheid of het voorkomen van schade.

Tot de inwerkingtreding van hoofdstuk 4a van de Mijnbouwwet op 17 oktober 2018 waren artikel 33 en 36 Mbw ook voor het Groningenveld van toepassing.⁹⁸ Veel versterkingsregelingen zijn op grond van artikel 33 en 36 van de Mijnbouwwet, het oude regime, tot stand gekomen. Met de inwerkingtreding van hoofdstuk 4a van de Mijnbouwwet zijn bijzondere regels tot stand gekomen die enkel gelden voor het Groningenveld. Het gaat hierbij om de artikelen 52a tot en met 52i Mbw. Uit artikel 52b Mbw volgt dat artikel 33 en 36 niet van toepassing zijn op de houder van de winningsvergunning Groningenveld voor wat betreft de winning van gas uit het Groningenveld.

In artikel 52g Mbw is de specifieke wettelijke grondslag voor de versterking huizen en gebouwen boven het Groningenveld neergelegd. In artikel 52g, tweede lid Mbw is neergelegd dat de vergunninghouder van het Groningenveld alle noodzakelijke maatregelen neemt om de gevolgen van een zwaar ongeval voor mens en milieu te beperken. Artikel 52g, derde lid Mbw stelt dat "Onze Minister alle maatregelen neemt die redelijkerwijs van hem gevergd kunnen worden om te voorkomen dat als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld de veiligheid wordt geschaad".⁹⁹ De minister van EZK op grond van artikel 52g, derde lid Mbw daarom, hetzij impliciet, bevoegd om versterkingsbesluiten te nemen.

De hierboven aangehaalde wetsartikelen vormen de juridische grondslag voor maar liefst vijftientig verschillende versterkingsregelingen. Deze versterkingsregelingen zijn in het derde hoofdstuk nader uitgewerkt.

⁹⁴ *Kamerstukken II 1989/99, 21202, 3, p. 19.*

⁹⁵ In bijvoorbeeld de uitspraak Rechtbank Noord-Nederland, 18 juli 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:2654, r.o. 4.2, is er geen ernstige en onmiddellijke dreiging aangenomen.

⁹⁶ Zie bijvoorbeeld Rechtbank Noord-Nederland, 21 december 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:5609, r.o. 4.4, waarin door de rechtbank is geoordeeld dat door eiser onvoldoende is gemotiveerd waarom een ter versterking aangebrachte betonplaat een redelijke maatregel is als bedoeld in artikel 6:184 BW.

⁹⁷ De vergunninghouder in het Groningenveld is de NAM.

⁹⁸ Wet van 17 oktober 2018 tot wijziging van de Gaswet en van de Mijnbouwwet betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld (*Stb.* 2018, 371).

⁹⁹ Met Minister wordt hier de minister van Economische Zaken en Klimaat bedoeld.

3. Batches, plannen van aanpak, pilots en programma's

3.1 Inleiding

Bij het verrichten van onderzoek naar de versterking van huizen en gebouwen in het Groningse aardbevingsgebied, stuit men al gauw op maar liefst vijftientig verschillende versterkingsregimes. In dit onderzoek zijn de verschillende versterkingsregelingen onderverdeeld in vier categorieën: batches, plannen van aanpak, pilots en programma's. Voor deze categorisering is gekozen vanwege de aard van de verschillende versterkingsregelingen. Hierbij zij benadrukt dat het om een eigen indeling gaat: het is niet zo dat de versterkingsmaatregelen zelf vanuit een bepaalde indelingsgedachte zijn opgezet.

De batches vormen de eerste categorie. Als het gaat om een batch, dan is sprake van een vastomlijnde groep waar een bepaald versterkingsregime voor is bedacht dat gerealiseerd moet worden. Onder deze categorie vallen de batch H3V, batch transitie, batch 1467, batch 1581, batch 1588, batch 3260 en de batch grijs/verrijkt.

De tweede categorie ziet op de plannen van aanpak van de gemeente. In een plan van aanpak is op gemeenteniveau aangegeven welke huizen en gebouwen versterkt zullen worden. In dit kader zijn de batch 2018, P50 en P90 tot stand gekomen. Er is hierbij sprake van een overlap tussen plannen van aanpak en de overige versterkingsregelingen, zoals batches en pilots. Een huis of ander gebouw dat versterkt dient te worden, kan enerzijds onderdeel uitmaken van een batch, en anderzijds ook opgenomen zijn in het gemeentelijke plan van aanpak.

De derde categorie omvat de pilots. Bij een pilot gaat het om het uitproberen van een nieuwe methode of techniek. Pilots kenmerken zich dan ook door de grote verscheidenheid aan mogelijkheden. Als gevolg daarvan heeft de versterkingsregeling een ander karakter dan de batches en de plannen van aanpak. Tot deze categorie behoren de pilots Eigen Initiatief, de Uitvoeringpilot typologie, Calvi, het programma Koploper, het Experiment Krewerd, de praktijkaanpak, het Loket opname op verzoek en de gecombineerde aanpak schade/versterken op basis van een convenant tussen de TCMG en de NCG, de pilot Overschild en de pilot Steendam/Tjuchem.

De vierde en laatste categorie ziet op de programma's. Voor de programma's is kenmerkend dat zij vaak tot stand zijn gekomen met een groot aantal (professionele) partijen met een gezamenlijk doel. Onder deze categorie vallen het zorgprogramma, het scholenprogramma, het programma Groninger Stallen en Schuren, de MKB-compensatieregeling en het erfgoedprogramma 2017 – 2021.

Om een vergelijking tussen de verschillende versterkingsregelingen mogelijk te maken, belicht dit hoofdstuk de verschillende categorieën vanuit vier aspecten. Het doel hiervan een overzicht te creëren van de verschillende versterkingsregimes en inzichtelijk te maken wat zij inhouden, hoe zij overeenkomen en hoe zij verschillen.

Het eerste aspect betreft de *grondslag* van de betreffende regeling. De reden voor een vergelijking op dit punt heeft te maken met de toepasselijkheid van de verschillende rechtsregels. Indien de grondslag van een versterkingsregeling privaatrechtelijk van aard is, zijn de regels van het Burgerlijk Wetboek leidend. Is echter sprake van een publiekrechtelijke regeling, dan zijn in beginsel de regels van de Algemene wet bestuursrecht leidend. Het onderscheid tussen de twee rechtsgebieden is daarmee van belang voor onder meer de rechtspositie van de burger.

Het tweede aspect ziet op de *partijen* die betrokken zijn bij de betreffende versterkingsregeling. Gaat het om de relatie overheid – burger of is er sprake van een professionele partij waarmee de overheid een overeenkomst sluit? Daarnaast kan er sprake zijn van een publiekrechtelijke regeling waarbij de burger partij is.

Het onderzoek naar de partijen is relevant omdat professionele partijen in de regel meer (financiële) middelen ter beschikking hebben om druk uit te oefenen of om eigen inzichten naar voren te brengen. Wanneer de burger de partij is waarmee de overheid handelt, is het goed voorstelbaar dat niet iedere burger op hetzelfde moment in aanmerking komt voor versterking. Op

basis waarvan valt te zeggen dat burger A wel voor een bepaalde regeling in aanmerking komt en burger B niet?

Het derde aspect betreft de geldende (juridische) *normen en de procedure*. Dit aspect maakt het mogelijk om een antwoord te geven op de vraag hoe een gedupeerde burger in aanmerking komt voor versterking binnen een bepaalde batch of pilot en welke regels daarbij gelden.

Het vierde aspect omvat de wijze van *financiering*. Sinds het CVW per 1 januari 2020 is gestopt met het afhandelen van schades en de versterkingsoperatie, is de NCG volledig verantwoordelijk voor de versterkingsoperatie. Wat opvalt is dat de wijze van financiering vanuit de NCG daarbij wisselend is. In sommige gevallen is een vaststellingsovereenkomst gesloten, terwijl in andere gevallen sprake is van subsidiëring. De vaststellingsovereenkomst is geregeld in artikel 7:900, eerste lid van het Burgerlijk Wetboek. Indien gebruik wordt gemaakt van een vaststellingsovereenkomst kan bijvoorbeeld een maximumbedrag aan versterkingsmaatregelen worden afgesproken dat niet overschreden mag worden. Dit hoeft echter niet het geval te zijn: de vaststellingsovereenkomst is een consensuele overeenkomst en is om die reden vormvrij.¹⁰⁰

In de hierna volgende paragrafen volgt een uiteenzetting van de verschillende versterkingsregelingen. Daarbij is, waar mogelijk, per categorie gekeken naar de vier verschillende aspecten. Benadrukt wordt dat de beschrijving van de versterkingsregelingen voornamelijk is gebaseerd op de aanwezige (elektronische) bronnen en (openbare) informatie. Er is geen empirisch onderzoek verricht naar wat er van de uitvoering van de regelingen is terecht gekomen.

3.2 Batches

3.2.1 H3V

De eerste batch die nader is onderzocht, is de batch Herstellen, Versterken, Verduurzamen en Verbeteren (hierna: H3V). In oktober 2015 zijn verschillende woningcorporaties een aanpak voor het versterken en verduurzamen van 1650 corporatiewoningen overeengekomen met de NAM, waarbij de woningen naar Nul-op-de-Meter worden gebracht. In 2016 is een pilot van 175 woningen opgeleverd.¹⁰¹ Op basis van ervaring met deze eerste batch huizen en het besluit om de corporatiewoningen mee te nemen in de gebiedsgerichte aanpak, zijn 375 corporatiewoningen uit de resterende 1475 woningen geselecteerd voor inspectie en engineering in 2017. Voor de overige 1100 woningen hebben de woningcorporaties en de NAM de bestaande afspraken heroverwogen.¹⁰²

Bij de gebiedsgerichte aanpak staat de veiligheid van het volledige aardbevingsgebied voorop, waarbij indien nodig, direct actie wordt ondernomen. Hierbij is met bewoners en gemeenten afgesproken dat de huizen en gebouwen die het zwakst zijn, als eerste voor versterking in aanmerking komen. Als gevolg daarvan wordt in één keer een bepaald dorp of een bepaalde wijk aangepakt waarbij van binnen naar buiten wordt gewerkt.¹⁰³ Kwetsbare gebouwen en gebouwen waar veel mensen samenkomen, zoals scholen en zorginstellingen, hebben bij de gebiedsgerichte aanpak prioriteit. Het doel van de gebiedsgerichte aanpak is het risico gericht verminderen waarbij de overlast voor bewoners zoveel mogelijk wordt beperkt.¹⁰⁴

De gebiedsgerichte aanpak is in november 2018 losgelaten door de NCG. Er is toen een overstap gemaakt naar de objectgerichte aanpak. De objectgerichte aanpak is nodig om gebouw eigenaren in de aardbevingsregio te informeren over het voldoen van hun gebouw aan de veiligheidsnorm van 10-5.¹⁰⁵

¹⁰⁰ Van Muijden 2007, p. 65.

¹⁰¹ Nationaal Coördinator Groningen 2017, p. 41.

¹⁰² Nationaal Coördinator Groningen 2017, p. 41.

¹⁰³ Nationaal Coördinator Groningen 2016, p. 6.

¹⁰⁴ *Kamerstukken II* 2014/15, 33529, nr. 91, p. 5.

¹⁰⁵ Nationaal Coördinator Groningen 2018, p. 17.

Batch H3V is tot een einde gekomen in juli 2019. De reden hiervoor is dat er veel veranderingen hebben plaatsgevonden in het versterkingsdossier. Onder meer is het HRA-model geïntroduceerd door de minister van EZK Eric Wiebes. Met het HRA-model kan de seismische dreiging c.q. het risico als gevolg van de gaswinning in Groningen worden berekend.¹⁰⁶

Van de 1650 woningen uit de batch zijn er 600 woningen wél versterkt, terwijl voor 354 andere huurders geldt dat hun woning inmiddels onderdeel is geworden van de gebiedsgerichte aanpak of in 2018 een risicoprofiel heeft gekregen.¹⁰⁷ Deze personen zitten dus al in het versterkingsproces. Onder aan de streep komt het er dus op neer dat 769 huurwoningen niet meer voor versterking in aanmerking komen.¹⁰⁸ Voor deze groep huurders geldt dat zij hun woning nog wel kunnen verduurzamen de komende vijf jaar. Hiervoor stellen de NAM en de woningcorporaties gezamenlijk €20.000 per woning beschikbaar.¹⁰⁹

De partijen die betrokken zijn bij H3V-overeenkomst die ten grondslag ligt aan de versterkingsoperatie zijn het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de NAM en verschillende woningcorporaties uit Groningen. Het gaat hierbij om de corporaties Stichting Uithuizer Woningbouw, Woningstichting De Delthe, Woongroep Marenland, Woonstichting Groninger Huis, Woningstichting Wierden en Borgen, Lefier en Acantus.¹¹⁰

De batch H3V is gefinancierd door de NAM en de betrokken woningcorporaties.

3.2.2 Batch transitie

De batch transitie is de allereerste batch uit de versterkingsopgave. Deze batch ligt wat ingewikkelder nu het hier gaat om een samenraapsel van allerlei losse (pilot)projecten die al in gang zijn gezet door de NAM vóór 2015. Ook vallen onder deze batch verschillende projecten van het CVW, zoals 50 trials.¹¹¹

3.2.3 Batch 1467

In april 2016 start de NCG met inspecties van woningen in de kern van het aardbevingsgebied die relatief kwetsbaar kunnen zijn, zoals rijwoningen die na 1960 zijn gebouwd. Op basis van deze inspecties wordt berekend welke woningen moeten worden versterkt. In totaal zijn in de eerste ronde 1467 gebouwen, voornamelijk woningen, in vijf plaatsen geïnspecteerd. Het gaat om de plaatsen Loppersum, 't Zandt, Appingedam, Ten Post en Overschild. De inspecties en berekeningen zijn onder regie van de NCG uitgevoerd door het Centrum Veilig Wonen, en de berekeningen zijn gevalideerd door een onafhankelijke commissie van de NCG, het betreft hier de Validatiecommissie.¹¹² Na inspectie en beoordeling in 2016 is bij de gebouwen die vallen onder batch 1467 vastgesteld dat ze vrijwel allemaal versterkt dienen te worden. Deze versterkingen zouden momenteel moeten plaatsvinden.¹¹³

Het betreft bij batch 1467 een samengestelde groep van gebouwen die naast huizen ook zorggebouwen, dorpshuizen en scholen omvat. Ter uitvoering van de versterking van batch 1467 gaat de bewoner een vaststellingsovereenkomst aan met de NCG.¹¹⁴

De versterking en financiering van batch 1467 wordt uitgevoerd op basis van eerder gemaakte afspraken met NAM.¹¹⁵

¹⁰⁶ Staatstoezicht op de Mijnen 2020-a.

¹⁰⁷ Lefier 2019.

¹⁰⁸ Kolthof 2019.

¹⁰⁹ Lefier 2019.

¹¹⁰ Kolthof 2019.

¹¹¹ Tim Dijkhuis, adviseur programma aardbevingen van gemeente Het Hogeland, 9 april 2020 (mailcontact).

¹¹² Nationaal Coördinator Groningen 2020.

¹¹³ Kennisplatform Bouwen en Versterken 2018.

¹¹⁴ *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 700, p. 2.

¹¹⁵ Gemeente Groningen 2019, p. 11.

3.2.4 Batch 1581

Batch 1581 omvat de derde groep adressen die is geïnspecteerd en waarvan is vastgesteld dat deze moeten worden versterkt.¹¹⁶ De batch bestaat oorspronkelijk uit 1581 gebouwen, maar doordat onder andere de zorggebouwen uit deze batch zijn gehaald en zij een apart programma hebben gekregen, gaat het bij batch 1581 nog om 1422 adressen die geïnspecteerd zijn in 2017.¹¹⁷ Hiervoor is gebruikt gemaakt van NPR:2015.¹¹⁸ In 2018 is de NPR op basis van de destijds nieuwste wetenschappelijke inzichten aangepast. Met de NPR van 2018 is nauwkeuriger te bepalen of en hoe gebouwen versterkt moeten worden. Als reactie hierop heeft de NCG op verzoek van de gemeenten, de provincie Groningen en het Rijk een steekproef gedaan om te kijken of de woningen uit de groep 1581 met een normaal risicoprofiel volgens de NPR van 2018 ook versterkt moeten worden.¹¹⁹

In de steekproef zijn 181 van de 770 adressen met een normaal risicoprofiel opnieuw beoordeeld met de NPR:2018. Hieruit blijkt alle panden nog steeds versterkt moeten worden. Om geen extra vertraging op te lopen, heeft de NCG besloten om niet alle woningen van groep 1581 te herbeoordelen, maar om de woningen met een normaal risicoprofiel in uitvoering te nemen.¹²⁰ Dit is overeenkomstig het advies van het Staatstoezicht op de Mijnen omtrent batch 1581.¹²¹

3.2.5 Batch 1588

Batch 1588 betreft de adressen die in 2017 zijn geïnspecteerd in het kader van de gebiedsgerichte aanpak, en waarvan is vastgesteld dat deze versterkt moeten worden.¹²² In tegenstelling tot de andere batches staat het te besteden budget om de versterking van batch 1588 te realiseren vooraf vast.

Wat opvalt bij batch 1588 is dat deze is neergelegd in een convenant, te weten het op 11 maart 2019 ondertekende Convenant Batch 1588 (hierna ook: Convenant). Dit maakt dat batch 1588 een vreemde eend in de bijt is nu de hiervoor behandelde batches berusten op vaststellingsovereenkomsten. Nu sprake is van een andersoortige regeling, is ook sprake van andersoortige partijen: enkel overheidsinstanties en woonstichtingen zijn partij bij het Convenant.

Een convenant is een schriftelijke, door partijen ondertekende afspraak die mede betrekking heeft op de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden of anderszins is gericht op het voorbereiden dan wel realiseren van rijksoverheidsbeleid. Voor convenanten ontbreekt een expliciete, algemene juridische grondslag.¹²³ Enerzijds biedt een convenant de ruimte aan doelgroepen om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen, anderzijds kan de overheid hiermee de nodige randvoorwaarden stellen die realisering van het beleid waarborgen.¹²⁴ Op welke publiekrechtelijke bevoegdheid Convenant Batch 1588 ziet, is niet uit het convenant af te leiden. In het eerste lid van artikel 10 van het Convenant staat dat de publiekrechtelijke besluiten zo genomen dienen te worden dat de uitvoering van het Convenant publiekrechtelijk is toegestaan. Vermoedelijk ziet het Convenant op de bevoegdheid van de minister van EZK als bedoeld in artikel 52g, derde lid, van de Mijnbouwwet. Het artikel is per 1 januari 2019 in werking getreden en stelt dat de minister van EZK verantwoordelijk is voor de veiligheid in Groningen. Op grond van artikel 52g, derde lid Mbv neemt de minister alle maatregelen die redelijkerwijs van hem geveerd kunnen worden om te voorkomen dat als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld de veiligheid wordt geschaad.

¹¹⁶ Kennisplatform Bouwen en Versterken 2018.

¹¹⁷ Zie voor de versterking van zorggebouwen het onder paragraaf 3.5.1 te bespreken zorgprogramma.

¹¹⁸ Met NPR:2015 wordt bedoeld de door NEN vastgestelde norm die wordt gebruikt voor de beoordeling van de constructieve veiligheid van een gebouw bij aardbevingsbelastingen. In de NPR:2015 zijn veiligheidsniveaus opgenomen voor zowel bestaande bouw als nieuwbouw, waaraan voldaan moet zijn om te voldoen aan de voorgeschreven veiligheidsnorm van 10-5. De opvolger van de NPR:2015 is de NPR:2018.

¹¹⁹ Nationaal Coördinator Groningen 2019.

¹²⁰ Nationaal Coördinator Groningen 2019.

¹²¹ Staatstoezicht op de Mijnen 2019-a.

¹²² Kennisplatform Bouwen en Versterken 2018.

¹²³ Overmars 2014, p. 37.

¹²⁴ Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken 2020.

Het aangaan van dit Convenant zou aan deze bevoegdheid uitvoering kunnen geven. Interessant hierbij is de vraag wat dit betekent voor batches, pilots en programma's die vóór 1 januari 2019 tot stand zijn gekomen. Het ligt voor de hand dat lopende regelingen te maken krijgen met overgangsrecht. Een privaatrechtelijk gesloten overeenkomst gaat hierbij voor op de later tot stand gekomen wet. Met andere woorden, een eerder gesloten overeenkomst kan in dat geval niet worden *overruled* door een later tot stand gekomen wettelijke bepaling.

De vraag hierbij is echter in hoeverre burgers die versterking van hun woning of gebouw willen vorderen op de hoogte zijn van de bevoegdheid van de minister van EZK om versterkingsbesluiten te nemen. In de praktijk lijkt het de NCG te zijn die namens de minister de versterkingsbesluiten neemt, hoewel een mandaatverlening aan de NCG niet te vinden is. De vraag die dan onbeantwoord blijft, is de vraag wie nu eigenlijk de versterkingsbesluiten neemt. Enerzijds lijkt dit ingevolge artikel 52g, derde lid Mbw de minister van EZK zelf te zijn. Anderzijds rijst de vraag of er überhaupt versterkingsbesluiten worden genomen? Of blijft het bij het sluiten van overeenkomsten namens de NAM nu er voor de rijksoverheid geen mogelijkheid meer is om zelf de privaatrechtelijke weg te bewandelen door de komst van een publiekrechtelijke weg?

De juridische grondslag van batch 1588 is te vinden in het hiervoor besproken Convenant Batch 1588. Het Convenant biedt vervolgens de grondslag voor de subsidieverordeningen. Alle betrokken gemeenten hebben een gelijkkluidende subsidieverordening opgesteld. Het gaat hierbij om de gemeente Groningen, gemeente Appingedam, gemeente Delfzijl en de gemeente Midden-Groningen. De looptijd van deze subsidieregelingen bedraagt vijf jaar na inwerkingtreding.¹²⁵

De partijen bij het Convenant zijn de minister van BZK, de minister van EZK en de provincie Groningen. Daarnaast zijn de aardbevingsgemeenten gemeente Groningen, Appingedam, Delfzijl en Midden-Groningen partij, evenals de Stichting Woongroep Marenland, Stichting Acantus, Woonstichting Groninger Huis, Wierden en Borgen en Woonzorg Nederland.

De volgende procedure staat centraal bij de batch 1588. Woningeigenaren die vallen binnen de batch 1588 kunnen een aanvraag indienen voor de regeling 'Batch 1588 Versterkingsopgave Groningen'. Deze subsidie heeft tot doel het versnellen en uitvoeren van maatregelen voor woningen die deel uitmaken van batch 1588.¹²⁶

De voorwaarden die hiervoor gelden zijn als volgt. Ten eerste moet de aanvrager eigenaar zijn van een woning binnen de batch 1588. Ook moeten de maatregelen binnen vijf jaar na de verleningsbeschikking volledig zijn uitgevoerd. Op verzoek kan de periode van vijf jaar worden verlengd. Hierbij komt dat de maatregelen uitgevoerd dienen te worden conform het geldende Bouwbesluit, de geldende NPR en de overige wet- en regelgeving. De eigenaar moet voorafgaand aan de uitvoering aan het college melden wanneer hij van plan is af te wijken van de maatregelen waarvoor subsidie is verleend. Tot slot is een laatste voorwaarde dat wanneer er sprake is van versterking of sloop met nieuwbouw, door de eigenaar niet zijnde een woningcorporatie, gecontracteerd moet worden met een aannemer conform de Woningborg-garantie en de Waarborgregeling nieuwbouw 2016.¹²⁷

Er zijn twee soorten subsidies mogelijk: de subsidie bij versterking en de subsidie bij sloop/nieuwbouw. Bij de subsidie bij versterking is het mogelijk om voor drie kostenposten subsidie aan te vragen. Het gaat hierbij om de redelijke kosten van de aannemer voor de realisatie van de versterkingsmaatregelen aan de woning conform het versterkingsadvies, de overige bijkomende kosten conform het versterkingsadvies en de redelijke kosten van tijdelijke huisvesting, verhuizing en herinrichting volgend uit het versterkingsadvies. Indien sprake is van subsidie bij sloop/nieuwbouw kan er ook voor drie soorten kosten subsidie worden aangevraagd. Het gaat hierbij om de kosten van tijdelijke huisvesting, verhuizing en herinrichting, de kosten van sloop en nieuwbouw en de overige

¹²⁵ Samenwerkingsverband Noord-Nederland 2020.

¹²⁶ Samenwerkingsverband Noord-Nederland 2020.

¹²⁷ Samenwerkingsverband Noord-Nederland 2020.

bijkomende kosten, alle conform de prijslijst.¹²⁸ De aanvrager kan subsidie aanvragen op de website van het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (hierna: SNN). Hiervoor dient hij de benodigde documenten te verzamelen, namelijk het versterkingsadvies van het CVW en de Domus-verklaring. De Domus-verklaring is het advies van de NCG. Vervolgens kan de eigenaar een persoonlijk account aanmaken op de website van SNN.¹²⁹

De wijze van financiering van batch 1588 is als volgt. In het Convenant is neergelegd dat er maximaal 420 miljoen euro beschikbaar is voor de uitvoering van de batch 1588. Het bedrag van 420 miljoen euro wordt als volgt verdeeld over de betalende partijen. De bijdrage van de NAM bedraagt 232 miljoen euro, de subsidie voor de aardgasvrije wijken draagt 10 miljoen euro bij en de aftrek van de verhuurdersheffing bedraagt 32 miljoen euro. De subsidie ten behoeve van energiebesparing draagt 11 miljoen euro bij en de overige Rijksbijdrage bedraagt 40 miljoen euro. De corporaties en de rijksbijdrage bij wijze van matching bedragen samen ook 40 miljoen euro en het Nationaal Programma Groningen (hierna: NPG) draagt ook 45 miljoen euro bij, althans dit is een gereserveerd bedrag van het NPG.¹³⁰

Het bedrag dat het Rijk beschikbaar stelt wordt middels een specifieke uitkering van EZK aan de gemeenten toegekend. Dit geldt ook voor de bijdrage van de NAM. De verdeling van deze specifieke uitkering is gebaseerd op de realisatie van het aantal te versterken woningen per gemeente. Hierbij is voor de gemeente Delfzijl uitgegaan van maximaal 527 te versterken woningen, voor de gemeente Appingedam maximaal 849 woningen, voor de gemeente Midden-Groningen maximaal 89 woningen en in de gemeente Groningen maximaal 123 woningen.¹³¹

3.2.6 Batch 3260

De batch 3260 ziet op een groep van 3260 gebouwen met wisselende risicoprofielen.¹³² Na een aardbeving met een kracht van 3.4 op de Schaal van Richter bij Westerwijtwerd op 22 mei 2019 heeft het Staatstoezicht op de Mijnen advies uitgebracht over hoe nu verder om te gaan met de lopende batches.¹³³ Geadviseerd is om met batch 3260 onverkort door te gaan voor wat betreft de uitvoering.¹³⁴ Batch 3260 is de laatste batch uit de gebiedsgerichte aanpak.

3.2.7 Grijs/verrijkt

De batch grijs/verrijkt is een reactie op de overstap naar de risicogestuurde aanpak. Sommige huizen, bijvoorbeeld in een rijtje van vier, zijn wel aangemerkt als verhoogd risico terwijl identieke huizen in dezelfde rij als 'normaal' zijn bestempeld. Wat ook voorkomt is dat het ene huis een verhoogd risicoprofiel heeft, terwijl exact hetzelfde huis in een andere straat of dorp 'normaal' is. Deze werkwijze is met goed fatsoen niet uit te leggen. Daarom is het geïnterpreteerd als grijs gebied en is de risicogestuurde aanpak als gevolg daarvan verrijkt met de betreffende adressen op verzoek van de gemeenten.¹³⁵

3.3 Plannen van Aanpak

3.3.1 Batch 2018

De naam van batch 2018 is enigszins misleidend nu bij batch 2018 kan worden gedacht dat de batch ziet op een groep van 2018 te versterken gebouwen zoals ook bijvoorbeeld bij batch 1467 het geval

¹²⁸ Samenwerkingsverband Noord-Nederland 2020.

¹²⁹ Samenwerkingsverband Noord-Nederland 2020.

¹³⁰ Convenant Batch 1588 (*Stb.* 2019, 18984).

¹³¹ Convenant Batch 1588 (*Stb.* 2019, 18984).

¹³² Staatstoezicht op de Mijnen 2019-b.

¹³³ Staatstoezicht op de Mijnen 2019-c, p. 1.

¹³⁴ De praktijk wijst anders uit, aldus Jolanda Jager en Susan Top van het Groninger Gasberaad. Op het moment van schrijven, mei 2020, hebben de beoordelingen nog niet plaats gevonden.

¹³⁵ Tim Dijkhuis, adviseur programma aardbevingen van de gemeente Het Hogeland, 9 april 2020 (mailcontact).

is. Batch 2018 is echter de aanduiding van de invoering van het HRA-model door minister van EZK Eric Wiebes. De inspecties op basis van dit model worden uitgevoerd door het CVW in opdracht van de NCG.¹³⁶ Voor de zeven aardbevingsgemeentes geldt dat zij in hun lokale plan van aanpak moeten uitwerken welke huizen en gebouwen op basis van het HRA-model beoordeeld moeten worden.

3.3.2 P50 en P90

P50 - P90 geven de bandbreedten aan waarbinnen volgens een modellering de zwaarste beving valt die wordt verwacht. De begrippen P50 en P90 worden ook gebruikt in het door de gemeente op te stellen plan van aanpak. P50 staat hierbij voor een beving met een kracht van 3.4 op de Schaal van Richter, P90 voor 4.1 op de Schaal van Richter.¹³⁷ De P50-groep is onveiliger bevonden dan de hierna te behandelen P90-groep.¹³⁸

Gebouwen met een verhoogd risicoprofiel zijn aangeduid met P50. Voor huizen uit de P50-groep is de kans om aan de veiligheidsnorm van 10-5 te voldoen ongeveer 50%. De 10-5 norm is de norm die de commissie Meijdam voorschrijft voor wat de maximaal aanvaardbare kans dat iemand bij een aardbeving komt te overlijden door instorting van een gebouw of afbrokkeling van onderdelen van een gebouw.¹³⁹ Dit houdt in dat ieder individu een kans van 1 op 100.000 per jaar heeft om te komen te overlijden als gevolg van een aardbeving. De 10-5 norm is gelijk aan de norm die we in Nederland acceptabel vinden om te overlijden als gevolg van een natuurramp, bijvoorbeeld een overstroming.

Gebouwen met een licht verhoogd risicoprofiel worden aangeduid met P90.¹⁴⁰ Dit betekent dat als men alle onzekerheden in de berekeningen meeneemt, men voor 90% zeker is dat de huizen die risico lopen geïdentificeerd zijn. Het gaat hierbij om een groep van 7034 gebouwen.¹⁴¹

3.4 Pilots

3.4.1 Eigen Initiatief

Particuliere eigenaren van woningen die zelf de regie willen hebben over de uitvoering van versterkingsmaatregelen, al dan niet in combinatie met een verbouwing, hebben zich vanaf begin 2016 kunnen aanmelden voor de pilot Heft in eigen Hand. In 2017 is de pilot oorspronkelijk gestart met vijftig particuliere woningeigenaren, maar door de positieve ervaringen met de pilot is in juli 2017 besloten om jaarlijks aan 200 particulieren de mogelijkheid te bieden om zelf de regie over de versterking van de woning te voeren. De pilot Heft in Eigen Hand heeft daarmee een vervolg gekregen en zal voortaan onder de naam Eigen Initiatief verder gaan.¹⁴²

Sindsdien voeren ruim 250 woningeigenaren vanuit het programma Heft in Eigen Hand zelf de regie over de versterking van hun pand. De deelnemers worden daarbij ondersteund door een bouwbegeleider van de NCG.¹⁴³ Om onderscheid te maken tussen de proef Heft in Eigen Hand en het vervolgprogramma heeft de NCG besloten de naam per oktober 2017 te veranderen in Eigen Initiatief.¹⁴⁴ Volgens de NCG is de pilot verder gelijk gebleven.¹⁴⁵

Op 26 juni 2019 nemen er ruim 270 huishoudens deel aan de pilot. Alle deelnemers hebben een versterkingsadvies ontvangen en zijn, samen met de hen toegewezen bouwbegeleider, bezig met

¹³⁶ Nationaal Coördinator Groningen 2016-a, p. 8.

¹³⁷ Nederlandse Aardolie Maatschappij 2013, p. 29.

¹³⁸ Damveld, p. 108.

¹³⁹ Commissie Meijdam 2015, p. 18.

¹⁴⁰ Nationaal Coördinator Groningen 2018, p. 6.

¹⁴¹ Damveld, p. 108.

¹⁴² Nationaal Coördinator Groningen 2017, p. 17.

¹⁴³ Nationaal Coördinator Groningen 2020-a.

¹⁴⁴ Nationaal Coördinator Groningen 2017-a.

¹⁴⁵ Ondanks dat uit de stukken van de NCG blijkt dat er geen inhoudelijke verschillen zitten tussen de pilot Heft in eigen Hand en de pilot Eigen Initiatief blijkt dat dit in de praktijk echter wel het geval is aldus het Groninger Gasberaad. Ik beperk mij hier echter tot de theorie nu de inhoudelijke verschillen niet te achterhalen zijn.

het opstellen van een versterkingsplan of zijn al bezig met de uitvoering daarvan. Er zijn op dat moment dertien versterkte huizen opgeleverd. De pilot staat niet meer open voor nieuwe deelnemers.¹⁴⁶

De financiering is voor rekening van de NAM. CVW voert in opdracht van NAM een check uit waaruit moet blijken of het versterkingsplan is berekend volgens de vooraf afgesproken technische uitgangspunten.¹⁴⁷ Daarnaast dient geen sprake te zijn van dubbelingen of omissies in het aangevraagde budget. Vervolgens betaalt NAM voor de uit te voeren versterking.¹⁴⁸

3.4.2 Uitvoeringspilot typologie

De typologiebenadering kent twee varianten. Enerzijds is de typologiebenadering door de Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (hierna: TNO) uitgewerkt. Deze methode vertaalt de onzekerheden ten aanzien van de aardbevingsbelasting en de weerstand van gebouwen naar bezwijkkansen en risico's. De risico's worden vervolgens vergeleken met de Meijdam-norm.¹⁴⁹ Het Adviescollege Veiligheid Groningen onderschrijft de door TNO gehanteerde methodiek. Daarnaast wordt er door de NCG een typologiebenadering uitgewerkt op basis van de overeenkomsten tussen versterkingsadviezen voor gebouwen van hetzelfde type.¹⁵⁰ In deze typologiebenadering wordt op basis van gemeenschappelijke kenmerken van gebouwen bepaald of ze aan de norm voldoen. Indien een gebouw niet aan de beoogde norm voldoet, wordt vervolgens een standaard maatregelenpakket bepaald.

De typologieaanpak van de NCG is ingezet bij gebouwen die vaak voorkomen, zoals rijwoningen en 2-onder-1 kapwoningen. Bij toepassing van een typologieaanpak wordt er eerst een (eenvoudige) opname uitgevoerd om te bevestigen dat het gebouw binnen de typologie valt. Indien uit deze opname blijkt dat er versterkingsmaatregelen noodzakelijk zijn om te voldoen aan de veiligheidsnorm, worden de standaardmaatregelen in overleg met de eigenaar ingepast. Ook bij het hanteren van de typologieaanpak blijft maatwerk dus onverkort nodig. De beoogde versnelling van de versterking is daarbij gerealiseerd doordat gebouwen niet meer individueel zijn berekend. Ook het standaardiseren van maatregelen zorgt ervoor dat de versterkingsoperatie sneller verloopt.¹⁵¹

3.4.3 Calvi

In 2017 is de NCG een onderzoek gestart naar de toepassing van een alternatieve beoordelingsmethode om te beoordelen of gebouwen bestand zijn tegen aardbevingen. Het gaat om een beoordelingsmethode van de Italiaanse professor Calvi. Eerder onderzoek van professor Calvi bij een aantal kerken in het aardbevingsgebied heeft de verwachting gewekt dat met zijn methode sneller kan worden bepaald of versterking van een gebouw nodig is.¹⁵² Om de beoordelingsmethode te testen, gaat de NCG ongeveer 52 kerken in de kern van het aardbevingsgebied met deze methode onderzoeken. Op deze wijze krijgt de NCG inzicht in de geschiktheid van de methode voor andere gebouwen. De inspecties van kerken hebben geen gevolgen voor het tempo van de inspecties van woningen. Nu er met een alternatieve methode wordt gewerkt, voeren andere inspectiebureaus het werk uit.¹⁵³

De NCG is in juli 2017 gestart met de eerste inspecties van kerken in het aardbevingsgebied. De pilot vangt aan met vijf kerken van de Stichting Oude Groninger Kerken. Het gaat om de Andreaskerk in Spijk, de Donatuskerk in Leermens, de Dionysiuskerk in Uithuizen, de N.H. kerk in Eenum en de Gereformeerde Boaz kerk in Westeremden. NCG heeft in nauw overleg met de SOGK

¹⁴⁶ *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 662, p. 9.

¹⁴⁷ Per 1 januari 2020 is CVW opgehouden te bestaan. De uitvoering van de versterking is nu volledig in handen van de NCG.

¹⁴⁸ Rijksoverheid 2019.

¹⁴⁹ Adviescollege Veiligheid Groningen 2020, p. 1.

¹⁵⁰ Adviescollege Veiligheid Groningen 2020, p. 3.

¹⁵¹ Nationaal Coördinator Groningen 2020-b.

¹⁵² Nationaal Coördinator Groningen 2017-b

¹⁵³ Nationaal Coördinator Groningen 2017-b.

deze vijf kerken uitgekozen, omdat de kerken qua bouwstijl en constructiewijze verschillen. Op deze manier kan de beoordelingsmethode op verschillende type kerken worden toegepast.¹⁵⁴

3.4.4 Programma Koploper

In november 2019 start de NCG met het versterkingsprogramma Koploper.¹⁵⁵ Het programma Koploper ziet op de versterking van 60 arbeidershuisjes in het aardbevingsgebied. In Groningen staan veel vrijstaande arbeidershuisjes uit de periode 1890 tot 1940. De huisjes hebben een versprong in een of beide zijgevels, de zogenaamde 'krimp', en worden daarom krimpjes genoemd. Met het project Koploper gaat de NCG 60 van deze krimpjes met inschakeling van één ingenieursbureau versterken. Het gaat hierbij om het ingenieursbureau VIIA, een samenwerkingsverband tussen Royal HaskoningDHV en VolkerWessels-onderneming Visser & Smit Bouw.¹⁵⁶ Als blijkt dat de versterkingsmaatregelen van deze 60 huizen ongeveer gelijk zijn, kunnen met deze aanpak daarna, zonder veel nader onderzoek per pand, alle krimpjes in het gaswinningsgebied worden versterkt.¹⁵⁷ Hoe deze versterkingsoperatie juridisch eruit komt te zien, is nog onduidelijk. Het zou hierbij wederom kunnen gaan om (vaststellings)overeenkomsten, maar door de inwerkingtreding van het Besluit versterking gebouwen Groningen zou er ook gebruik gemaakt kunnen worden van de publiekrechtelijke weg waarbij er eerst een normbesluit, en vervolgens een versterkingsbesluit, wordt genomen.¹⁵⁸

3.4.5 Experiment Krewerd

Samen met de inwoners van het dorp Krewerd is in 2018 Experiment Krewerd ontwikkeld. De inwoners van het dorp nemen daarbij het heft in eigen hand wat betreft de versterking. Er is gekozen voor een alternatieve versterkingsaanpak, omdat de Krewerders zelf bepalen hoe de versterkingsoperatie van hun dorp wordt uitgevoerd. Hierbij maken zij gebruik van de kennis en expertise van architecten en deskundigen.¹⁵⁹ De inspecties in het kader van het Experiment Krewerd zijn in 2019 bijna afgerond. NCG is in afwachting van de inspectierapporten. Het is nog niet duidelijk of in de vernieuwde versterkingsaanpak door de NCG een vervolg aan dit experiment gegeven kan worden.¹⁶⁰

De partijen bij het Experiment Krewerd zijn de bewoners van het dorp Krewerd en de NCG. Toenmalig Nationaal Coördinator Groningen Hans Alders heeft met het experiment ingestemd.¹⁶¹

De financiering is afkomstig van de NCG.¹⁶²

3.4.6 Praktijkaanpak

In de Praktijkaanpak is zowel de aannemer als de bewoner vanaf het begin betrokken bij het versterkingsproces. Voorheen werd de Praktijkaanpak aangeduid met de Aannemersvariant. Bij de Praktijkaanpak beoordeelt de aannemer op basis van zijn kennis, ervaring en deskundigheid of een gebouw aan de hiervoor besproken veiligheidsnorm 10-5 voldoet. Indien een gebouw niet aan de beoogde veiligheidsnorm voldoet, kijkt de aannemer welke maatregelen nodig zijn om een gebouw te versterken. Voor de eerste fase van de Praktijkaanpak zijn 250 adressen geselecteerd uit de batch 1581 door de gemeenten.¹⁶³

Op 5 februari 2020 is het startschot gegeven voor deze bouwimpuls voor de versterking door de betrokken partijen door het opzetten van een bedrijfsbureau waar zes regionale bouwbedrijven

¹⁵⁴ Nationaal Coördinator Groningen 2017-c.

¹⁵⁵ Nationaal Coördinator Groningen 2019-a.

¹⁵⁶ Zie voor meer informatie www.viiagroningen.nl.

¹⁵⁷ Groninger Bodem Beweging 2018.

¹⁵⁸ Voor een bespreking van het Besluit versterking gebouwen Groningen wordt verwezen naar paragraaf 4.2.

¹⁵⁹ Experiment Krewerd 2020.

¹⁶⁰ Nationaal Coördinator Groningen 2018-a, p. 14.

¹⁶¹ Veen 2018.

¹⁶² Nationaal Coördinator Groningen 2018-a, p. 14.

¹⁶³ Nationaal Coördinator Groningen 2020-c.

bij betrokken zijn. Hierdoor worden ruim 1100 woningen versneld versterkt, waarbij de bewoner direct aan tafel zit met het bouwbedrijf. De bewoner krijgt hierdoor zelf regie over de versterking.¹⁶⁴

De betrokken partijen zijn het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nationaal Coördinator Groningen, de zeven aardbevingsgemeenten en zes bouwbedrijven.¹⁶⁵ Het gaat hier om Geveke Bouw, Friso Bouwgroep, BV Bouwbedrijf Kooi Appingedam, Van Wijnen Noord, Rottinghuis en BAM Bouw en Techniek bv Regio Noord.¹⁶⁶

3.4.7 Loket opname op verzoek

Het Loket opname op verzoek (hierna: Loket) opent zijn deuren in maart 2020. Eigenaren die zich zorgen maken over de veiligheid van hun gebouw kunnen sinds maandag 2 maart 2020 bij de NCG een opname aanvragen.

Het Loket is specifiek bedoeld voor eigenaren van gebouwen die nog niet in het versterkingsprogramma van NCG zitten.¹⁶⁷ Gebouwen die geen verhoogd risico hebben bij aardbevingen worden op dit moment niet onderzocht op veiligheid. Indien de eigenaar van een gebouw toch twijfelt over de veiligheid ervan, kan bij de NCG een opname worden aangevraagd.¹⁶⁸ Er zijn in 2020 vanuit de NCG 500 opnames beschikbaar die op volgorde van binnenkomst worden beoordeeld.¹⁶⁹

Het indienen van een aanvraag gaat als volgt. Indien de eigenaar van het gebouw zich zorgen maakt over de veiligheid van het gebouw en aan de gestelde voorwaarden voldoet, kan er een aanvraag worden ingediend. De aanvraag wordt ingediend door het invullen van een aanvraagformulier op de website van de NCG. Vervolgens verwerkt de NCG de gegevens van de aanvrager en wordt gekeken of de aanvrager aan de gestelde voorwaarden voldoet.

Het gaat hier om de volgende voorwaarden. De aanvrager is eigenaar van een gebouw en maakt zich zorgen over de veiligheid van het gebouwen het gebouw staat in de gemeente Appingedam, Delfzijl, Groningen, Het Hogeland, Loppersum, Midden-Groningen of Oldambt. Daarnaast is vereist dat het gebouw een normaal risico heeft bij aardbevingen en dat het gebouw niet in een ander versterkingsprogramma van de NCG is opgenomen.

Indien de aanvrager aan de voorwaarden voldoet en bij de eerste 500 aanmeldingen zit, ontvangt de aanvrager binnen 30 dagen een bevestiging van de NCG waarin staat dat het gebouw in 2020 wordt opgenomen. Indien de aanvrager niet bij de eerste 500 aanmeldingen zit, komt de aanvrager op een wachtlijst te staan. Vervolgens wordt er een afspraak gepland voor een opname. De 500 opnames zijn gepland tussen mei en december 2020 en in opdracht van de NCG uitgevoerd door erkende bouwkundigen. De bouwkundige bekijkt allereerst de beschikbare bouwtekeningen, waarna de bouwkundige langskomt bij het gebouw om de constructie en gebouwonderdelen na te kijken. Hiervan stelt hij een rapport op. Dit rapport wordt vervolgens door een bouwkundig specialist van NCG beoordeeld. Op basis van het rapport beoordeelt NCG of het nodig is om het gebouw verder te onderzoeken. Dit beoordelingsrapport stuurt de NCG, samen met een brief van de NCG, naar de eigenaar van het gebouw. Indien geen reden bestaat om het betreffende gebouw te beoordelen, eindigt op dit punt het proces. In dat geval bestaat er voor de eigenaar de mogelijkheid om in bezwaar te gaan bij de NCG conform de regels uit hoofdstuk 6 van de Algemene wet bestuursrecht. Het is hierbij niet duidelijk op grond waarvan de NCG bevoegd is hierover te oordelen. Immers, op grond van artikel 52g, derde lid Mijnbouwwet is de minister van EZK bevoegd om hierover te oordelen. Een bevoegdheidstoedeling van de minister van EZK naar de NCG ontbreekt hier echter. Tot slot is het onduidelijk waarom hier wel bezwaar gemaakt kan worden en beroep kan worden

¹⁶⁴ Nationaal Coördinator Groningen 2020-c.

¹⁶⁵ Nationaal Coördinator Groningen 2020-b.

¹⁶⁶ Nationaal Coördinator Groningen 2020-c.

¹⁶⁷ Nationaal Coördinator Groningen 2020-d.

¹⁶⁸ Nationaal Coördinator Groningen 2020-e.

¹⁶⁹ Nationaal Coördinator Groningen 2020-e.

ingesteld, maar onder het Besluit versterking gebouwen Groningen niet. Dit onderscheid laat zich niet goed verklaren.

Indien een gebouw in aanmerking komt voor een beoordeling, geeft de NCG de gegevens door aan de gemeente. Hierna neemt de gemeente het gebouw op in het plan van aanpak dat jaarlijks wordt opgesteld. In het plan van aanpak staat welke gebouwen in dat jaar worden onderzocht. Het lukt niet altijd om een woning meteen in een nieuw programma op te nemen: als het betreffende gebouw aan de beurt is voor een beoordeling, ontvangt de eigenaar een bericht van de gemeente en NCG. De gemeente kan indien sprake is van een dringend geval de woning met voorrang laten beoordelen door de NCG.

De partijen die bij het Loket opname op verzoek betrokken zijn, zijn de aardbevingsgemeenten, de NCG en burgers die aanspraak willen maken op de regeling.

3.4.8 Gecombineerde aanpak schade/versterken

Zoals uit het voorgaande is gebleken is de NCG verantwoordelijk voor uitvoering van de versterkingsopgave. Op 11 september 2019 sluit de NCG een convenant met de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (hierna ook: TCMG). Waar de NCG verantwoordelijk is voor de uitvoering van de versterkingsopgave, is de TCMG verantwoordelijk voor de schadeafhandeling. De grondslag van de versterkingsoperatie is te vinden in artikel 52g, derde lid van de Mijnbouwwet. Hieruit volgt dat de minister van EZK verantwoordelijk is voor de veiligheid van inwoners van het Groningse aardbevingsgebied. De TCMG is op grond van het Besluit mijnbouwschade Groningen verantwoordelijk voor de afhandeling van schade ontstaan door bodembeweging door mijnbouwactiviteiten in het Groningenveld of de gasopslag Norg. Deze twee taken lopen op een groot aantal adressen samen. Daarom zijn de NCG en de TCMG van mening dat het onontbeerlijk is dat deze taken zowel procedureel als inhoudelijk op elkaar worden afgestemd, met verschillende doelen. Ten eerste is van belang dat de bewoners en eigenaren niet tussen wal en schip vallen. Ten tweede moet er helderheid bestaan over wie op welke manier zijn taak zal uitvoeren, waarbij de betrokken bewoners en eigenaren in de gelegenheid gesteld moeten worden om te komen tot één integrale oplossing zonder dat dit tot vertraging zal leiden in de uitvoering van de taken van beide organisaties.¹⁷⁰

In het convenant spreken de NCG en de TCMG af dat zij elkaar op de hoogte zullen stellen van combinatiedossiers die door de andere partij met prioriteit behandeld zouden moeten worden.¹⁷¹ Tot slot zullen NCG en TCMG zich bij een combinatiedossier inspannen om ervoor te zorgen dat wanneer een eigenaar moet beslissen over de versterking van zijn woning, er ook beslist kan worden over het al dan niet laten herstellen van de mijnbouwschade aan zijn woning.¹⁷²

De partijen aan de kant van de overheid bij de gecombineerde aanpak schade/ versterken zijn de NCG en de TCMG.

3.4.9 Pilot Overschild

In de pilot Overschild nemen de inwoners van Overschild zelf de regie in handen. Op 16 oktober 2018 is daartoe door de Structuurvisie Overschild van de gemeente Midden-Groningen gepresenteerd aan de pers.¹⁷³ De structuurvisie beschrijft de hoofdlijnen van de voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling van Overschild en de samenhang met andere sectoren van beleid. Het gebied waarop de structuurvisie betrekking heeft bestaat uit het dorp Overschild, enkele gehuchten zoals De Paauwen en Blokum, en een groot buitengebied met veel vrijstaande panden.¹⁷⁴

De structuurvisie is gebaseerd op het Witboek versterking Overschild dat is gemaakt door Dorpsbelangenwerkgroep Versterking Overschild. Het Witboek vormde in de eerste plaats een

¹⁷⁰ Convenant NCG - TCMG 2019, p. 1.

¹⁷¹ Convenant NCG - TCMG 2019, p. 2.

¹⁷² Convenant NCG - TCMG 2019, p. 3.

¹⁷³ Dorpsportaal Overschild 2020.

¹⁷⁴ Gemeente Midden-Groningen 2018, p. 15.

handleiding voor bewoners over hoe om te gaan met de naderende versterkingsoperatie. Naast de betrokken inwoners van Overschild is de NCG betrokken als uitvoerende partij.¹⁷⁵ De NCG is ook verantwoordelijk voor de financiering van de pilot Overschild.

3.4.10 Pilot Steendam/Tjuchem

Vanaf november 2018 geldt een nieuw versterkingsprogramma. De lijst met risicovolle gebouwen is daarbij het uitgangspunt. Woningen met een verhoogd risico worden met voorrang in het nieuwe versterkingsprogramma opgenomen. Hierna volgen de woningen met een licht verhoogd risico. De woningen zonder een verhoogd risico zijn niet opgenomen in het versterkingsprogramma.¹⁷⁶ Indien een gebouw niet voldoet aan de geldende veiligheidsnorm, dan is versterken nodig. Echter, een verhoogd risico betekent nog niet dat een gebouw versterkt moet worden. Hiervoor is nader onderzoek nodig. Het nader onderzoek bestaat uit een opname en een beoordeling.¹⁷⁷

Op 15 januari 2019 houdt de NCG een presentatie in Steendam betreffende dit nieuwe versterkingsprogramma. In de presentatie komt naar voren dat er op dat moment een deel van de woningen in Steendam is geïnspecteerd. De inspecties zijn uitgevoerd in de periode tussen juli 2017 en het najaar van 2018. Een beoordeling van de woningen heeft echter nog niet plaatsgevonden. Het is daarom nog onduidelijk of de woningen aan de veiligheidsnorm voldoen.¹⁷⁸

Als reactie op de vernieuwde aanpak heeft Steendam in november 2019 besloten om het heft in eigen hand te nemen en komt het dorp met een eigen dorpsvisie.¹⁷⁹ In de Dorpsvisie Steendam 2020 – 2030 wordt verwezen naar het Plan van Aanpak Mijnraadadvies van de NCG.¹⁸⁰ In dit Plan van Aanpak zijn 76 woonhuizen uit Steendam opgenomen. Het gaat hierbij om 25 huizen in de categorie met een verhoogd risico, 50 huizen met een licht verhoogd risico en één woning met een normaal risicoprofiel die niet versterkt hoeft te worden. In het plan van aanpak zijn de 55 vakantiewoningen die het dorp telt buiten beschouwing gelaten.¹⁸¹

De gemeente Midden-Groningen wil, naast Steendam, op een vergelijkbare manier aan de slag gaan met buurdorp Tjuchem. Hiertoe heeft de gemeente een projectleider aangesteld die beide dorpen in het proces zal gaan begeleiden. De inzet van de gemeente en de NCG is momenteel om eind 2019 helderheid te hebben over de noodzakelijke versterkingen op bouwkundig en financieel vlak. De integrale gebiedsvisie moet eind 2019 klaar zijn, waarna in 2020 een begin gemaakt kan worden met de uitvoering.¹⁸²

3.5 Programma's

3.5.1 Zorgprogramma

Het zorgprogramma is tot stand gekomen om, ook in de toekomst, kwalitatief goede zorg te bieden in het aardbevingsgebied. De afspraken die zijn gemaakt om dit te bewerkstelligen zijn neergelegd in het door twintig partijen ondertekende Groninger Zorgakkoord. De samenwerkingsafspraken zijn daarnaast een belangrijke aanjager voor innovatie en vernieuwing in de zorgsector.¹⁸³

Het Groninger Zorgakkoord heeft betrekking op twintig bestaande zorggebouwen waarbij op negen locaties nieuwe zorgvoorzieningen worden gerealiseerd. Al deze gebouwen worden

¹⁷⁵ Dorpsbelangenwerkgroep Versterking Overschild 2018, p. 2.

¹⁷⁶ Nationaal Coördinator Groningen 2019-b, p. 8.

¹⁷⁷ Nationaal Coördinator Groningen 2019-b, p. 9.

¹⁷⁸ Nationaal Coördinator Groningen 2019-b, p. 7.

¹⁷⁹ Van Kelckhoven 2019.

¹⁸⁰ Nationaal Coördinator Groningen 2018.

¹⁸¹ Dorpsvereniging Steendam 2019, p. 51 - 52.

¹⁸² Dorpsvereniging Steendam 2019, p. 53.

¹⁸³ Nationaal Coördinator Groningen 2020-f.

aardbevingsbestendig, toekomstbestendig en duurzaam. Een aantal van de bestaande zorggebouwen verdwijnt of krijgt een andere bestemming.

De negen locaties voor nieuwe voorzieningen liggen in de gemeenten Delfzijl, Appingedam, Loppersum en Het Hogeland. Uiterlijk eind 2020 moeten de planvorming en definitieve ontwerpen van de nieuwe zorgvoorzieningen gereed zijn. Naast de realisatie van nieuwe zorggebouwen werken de partijen aan een planning voor het versterken en aardbevingsbestendig maken van 48 andere zorggebouwen. Het gaat onder andere om verpleeghuizen, verzorgingshuizen, woongemeenschappen en gebouwen waarin dagbesteding is gevestigd. Het uitgangspunt hierbij is dat de bewoners zo min mogelijk (tijdelijk) moeten verhuizen door bijvoorbeeld eerst elders te bouwen en dan pas te verhuizen. Daarnaast zetten de partijen zich gezamenlijk in om zoveel mogelijk onnodige leegstand van oude panden te voorkomen en de leefbaarheid van het gebied voorop te stellen.¹⁸⁴

De betrokken partijen zijn de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de gemeenten Appingedam, Delfzijl, Het Hogeland, Loppersum en Midden-Groningen, zorgaanbieders Cosis, De Hoven, De Zijlen, 's Heeren Loo, Lentis, Noorderzorg, de Zorggroep Groningen en Zonnehuisgroep Noord en de woningcorporaties Acantus en Woonzorg Nederland. Tot slot zijn het zorgkantoor/zorgverzekeraar Menzis, de provincie Groningen, het Nationaal Programma Groningen en Nationaal Coördinator Groningen partij bij het Groninger zorgakkoord. De partijen investeren gezamenlijk 331 miljoen euro in de nieuwe toekomstbestendige en aardbevingsbestendige zorggebouwen.¹⁸⁵

3.5.2 Scholenprogramma

Met het scholenprogramma wordt toegewerkt naar aardbevings- en toekomstbestendige scholen in 2021.¹⁸⁶ Het gronddocument van het Scholenprogramma is het Convenant aardbevings- en toekomstbestendige scholenbouw dat op 28 oktober 2016 ondertekent is door de minister Jet Bussemaker en staatssecretaris Sander Dekker van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de NCG Hans Alders, wethouder Bé Schollema van de gemeente Loppersum en Dick Hendrikse namens de Consultatiegroep Scholenprogramma.¹⁸⁷

Het doel van het programma is om in het noordoosten van Groningen 101 scholen aardbevings- en toekomstbestendig te maken. Om dit te realiseren wordt een deel van de Groninger schoolgebouwen bouwkundig versterkt. Het overige deel van de schoolgebouwen wordt vervangen door nieuwbouw. In veel gevallen is daarbij gekozen voor het realiseren van een integraal kindcentrum.¹⁸⁸

De NCG heeft samen met de gemeenten, schoolbesturen en NAM onderzocht wat er nodig is voor het versterken, het toekomstbestendig maken en het verduurzamen van de scholen in het aardbevingsgebied. Hierbij wordt rekening gehouden met de gevolgen van krimp, de leerlingendaling, het onderwijsaanbod in de regio en de huidige eisen die gesteld worden aan onderwijsgebouwen. Op deze manier ontstaat een veilig, toekomstbestendig en duurzaam scholenbestand.¹⁸⁹

Gebouwen waar veel mensen samenkomen, krijgen voorrang bij de versterkingsopgave. Bij de inspectie en het aansluitend uitvoeren van controleberekeningen wat betreft de sterkte van scholen in het aardbevingsgebied is gebleken dat circa 45 scholen versterkt moeten worden.¹⁹⁰ Daarnaast worden 29 nieuwe scholen en kindcentra gebouwd.

¹⁸⁴ Nationaal Coördinator Groningen 2020-g.

¹⁸⁵ Nationaal Coördinator Groningen 2019-c.

¹⁸⁶ Gemeente Midden-Groningen 2020.

¹⁸⁷ Nationaal Coördinator Groningen 2016-c.

¹⁸⁸ Scholenprogramma Groningen 2020.

¹⁸⁹ Scholenprogramma Groningen 2020-a.

¹⁹⁰ Scholenprogramma Groningen 2020-b.

Bij de uitvoering zijn veel partijen betrokken.¹⁹¹ Het gaat hierbij om de zeven aardbevingsgemeenten, de betreffende schoolbesturen en scholen, de NAM, de NCG, BuildinG, Kennisplatform Kindcentrum Noord-Groningen, RuimteOK en de Scholenbouwmeester.¹⁹²

De financiering van het scholenprogramma is als volgt. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap stelt €50 miljoen beschikbaar door middel van een overboeking van €3 miljoen naar de begroting van Economisch Zaken vanaf 2017. Het ministerie van Economische Zaken draagt €23,5 miljoen bij.¹⁹³ Het totaal van €73,5 miljoen is vervolgens middels een decentralisatie-uitkering verdeeld over de deelnemende gemeenten Appingedam, Delfzijl, Het Hogeland, Loppersum, Midden-Groningen en Groningen.¹⁹⁴

3.5.3 Groninger Stallen en Schuren

Het programma Groninger Stallen en Schuren is in 2017 door de NCG gestart naar aanleiding van de vele schades aan bedrijfspanden van agrarische ondernemers in de aardbevingsregio. Het herstel van deze typische Groninger stallen en schuren is gebonden aan provinciale en gemeentelijke regels met het oog op het behoud van het karakteristieke element. De agrarische ondernemers zien echter geen mogelijkheden om aan deze regels te voldoen. Het programma van de NCG is er op gericht om door middel van bemiddeling en ondersteuning herstel/nieuwbouw mogelijk te maken en toch aan de gestelde regelgeving te blijven voldoen.

Het programma biedt agrariërs de mogelijkheid om de vergoeding voor het herstel van aardbevings schade te gebruiken voor de sloop van de oude stal en de financiering van een nieuwe stal of schuur in het kader van de modernisering van het bedrijf. Als de agrariër een nieuwe schuur bouwt, is de verwachting dat minder snel nieuwe schade zal ontstaan. De vergoeding kan daarom hoger liggen dan bij herstel van schade, en kan nieuwbouw van een schuur of stal mogelijk maken. Voor de uitvoering van het programma is ook een substantiële eigen bijdrage van de agrariër vereist, eventueel aangevuld met andere uitkeringen of subsidies.

Opvallend aan het programma is dat sprake is van een gecombineerde aanpak tussen schadeafhandeling en versterking. Door het programma Groninger Stallen en Schuren kunnen de schadegevallen in de agrarische sector worden opgelost met behoud of versterking van de ruimtelijke kwaliteit. Opmerking verdient dat alleen sprake kan zijn van sloop indien dit geen afbreuk doet aan de karakteristieke waarde van het gebouw. De betreffende gemeente maakt deze afweging.¹⁹⁵

De NAM financiert het programma en voert het programma uit.¹⁹⁶

3.5.4 MKB-compensatieregeling

Op 13 november 2017 hebben de NAM en de NCG afspraken gemaakt over de MKB-compensatieregeling bij versterken.¹⁹⁷ De MKB-compensatieregeling is een programma dat zich richt op ondernemers in de kern van het Groninger aardbevingsgebied. In het programma onderzoekt en beoordeelt NCG de geschiktheid van bedrijfspanden tegen de gevolgen van aardbevingen. Indien een pand niet geschikt blijkt en versterkt moet worden, kan de ondernemer bij winstderving of onkosten tijdens de versterking van zijn bedrijfspand een compensatie aanvragen.

De juridische grondslag voor de MKB-compensatieregeling kan gevonden worden in het Instellingsbesluit Beoordelingscommissie MKB-compensatieregeling (hierna: Instellingsbesluit) bij versterken. In het Instellingsbesluit van 20 juli 2018 is geregeld dat er een beoordelingscommissie is

¹⁹¹ Scholenprogramma Groningen 2020-c.

¹⁹² Ook het CVW was betrokken bij de uitvoering van het Scholenprogramma. Het CVW is echter per 1 januari 2020 opgehouden te bestaan. De versterkingsopgave ligt sindsdien volledig in handen van de NCG.

¹⁹³ Nationaal Coördinator Groningen e.a. 2016, p. 1.

¹⁹⁴ Scholenprogramma Groningen 2020-d.

¹⁹⁵ Nationaal Coördinator Groningen 2017-d, p. 34.

¹⁹⁶ *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 722, p. 1.

¹⁹⁷ De volledige naam luidt: Pilot compensatieregeling voor winstderving bij uitvoering van bouwkundige inspectie en versterking van MKB-panden in het aardbevingsgebied van het Groningengasveld.

die advies geeft over de schadeafhandeling in het geval van winst- en huurderving in het kader van de MKB-compensatieregeling bij versterken.¹⁹⁸ Het Instellingsbesluit is genomen door de minister van EZK. Een aanvraag kan worden ingediend door het invullen van een digitaal aanmeldformulier. Na goedkeuring van de aanvraag wordt er samen met de ondernemer gezocht naar mogelijkheden om schade of kosten te beperken dan wel te voorkomen. Indien dit niet mogelijk is, kan compensatie soelaas bieden.¹⁹⁹ De aanvragen worden beoordeeld door de beoordelingscommissie MKB-compensatieregeling, waarna de commissie advies uitbrengt aan de NAM over de beoordeling van een aanvraag en de hoogte van een eventueel toe te kennen compensatie.²⁰⁰

Het programma is opgesteld door de NCG en de NAM en is gestart op 29 oktober 2018.²⁰¹ De uitkomst van het onderzoek wordt na één jaar geëvalueerd.²⁰² De MKB-compensatieregeling is in beginsel bedoeld voor ondernemers in het midden- en kleinbedrijf waarvan het bedrijfspannend deel uitmaakt van batch 1467 en waarvoor een versterkingsadvies beschikbaar is.²⁰³ Uit dit versterkingsadvies moet blijken dat het betreffende bedrijfspannend bouwkundig moet worden versterkt.

De voorwaarden waaraan voldaan moet zijn om deel te nemen aan de pilot zijn als volgt. Er moet sprake zijn van een MKB-bedrijf: dit is een bedrijf met maximaal 250 werknemers en een jaaromzet van minder dan 50 miljoen euro. De compensatieregeling staat ook open voor zelfstandig ondernemers en verhuurders van bovengenoemde bedrijfspannenden. Deze verhuurders kunnen door de versterking mogelijk huurinkomsten mislopen, doordat het bedrijfspannend tijdens de versterkingswerkzaamheden tijdelijk niet kan worden gebruikt en verhuurd.²⁰⁴

De pilot MKB-compensatieregeling compenseert een aantal soorten schade. Het gaat hier ten eerste om aantoonbare winstderving of inkomstderving indien een ondernemer door de versterking zijn bedrijfsvoering tijdelijk moet beperken, staken of op een andere locatie moet voortzetten. Ten tweede gaat het hierbij om de huurderving indien een eigenaar van een verhuurd bedrijfspannend tijdelijk minder of geen huurinkomsten heeft door de versterking. Tot slot kan het zijn dat de ondernemer door de versterking wordt gedwongen extra kosten te maken. Ook daarvoor kan een vergoeding worden aangevraagd.²⁰⁵

De MKB-compensatieregeling betreft een private regeling die door NAM is vastgesteld en gefinancierd.²⁰⁶

3.5.5 Erfgoedprogramma

Het erfgoedprogramma is in 2017 tot stand gekomen naar aanleiding van de motie Dik-Faber waarin is gepleit voor een samenhangend erfgoedbeleid voor het gehele aardbevingsgebied.²⁰⁷ Het programma beschrijft het beleid en de gezamenlijke aanpak van erfgoed in het kader van schadeherstel en de versterkingsopgave in het aardbevingsgebied. Met het erfgoedprogramma willen de overheden het erfgoed behouden en zowel het hergebruik als de verduurzaming stimuleren in de aardbevingsgemeenten. Ook streven de overheden naar een optimale balans tussen veiligheid, schadeherstel en versterking voor het Gronings erfgoed. Onderdeel van het erfgoedprogramma zijn het Erfgoedloket en het Erfgoedadviesteam.²⁰⁸

In het Meerjarenprogramma 2017-2021 van de NCG is met de partijen afgesproken dat er in 2017 een Erfgoedloket komt om eigenaren en bewoners van rijks- en gemeentelijke monumenten in

¹⁹⁸ Nationaal Coördinator Groningen 2020-h.

¹⁹⁹ Nationaal Coördinator Groningen 2020-h.

²⁰⁰ Nationaal Coördinator Groningen 2020-h.

²⁰¹ Nationaal Coördinator Groningen 2018-b.

²⁰² Er is echter geen verslag te vinden van deze voorgenomen evaluatie.

²⁰³ Nationaal Coördinator Groningen 2020-h.

²⁰⁴ Nationaal Coördinator Groningen 2020-h..

²⁰⁵ Nationaal Coördinator Groningen 2020-h.

²⁰⁶ Nationaal Coördinator Groningen 2020-i.

²⁰⁷ Nationaal Coördinator Groningen 2019-d

²⁰⁸ Nationaal Coördinator Groningen 2020-j.

de aardbevingsregio te ondersteunen. Het loket is dient als steunpunt voor monumenteneigenaren die vanwege de aardbevingen hun pand willen herstellen of versterken. Eigenaren van karakteristieke panden worden geïnformeerd over de gemeentelijke kaders. Voor complexe vraagstukken wordt een deskundig Erfgoedadviessteam beschikbaar gesteld. Een eerste opdracht van het Erfgoedloket is het vertalen van het erfgoedprogramma naar een handreiking voor eigenaren/gebruikers van gebouwd erfgoed.²⁰⁹

De doelen van het erfgoedprogramma zijn als volgt. Ten eerste het behouden en doorontwikkelen van Gronings erfgoed, landschappelijke en ruimtelijke kwaliteit en daarmee de gebiedsidentiteit. Ten tweede het vinden van een optimale balans tussen veiligheid, schadeherstel en behoud van Gronings erfgoed in zijn ruimtelijke context.²¹⁰

De partijen bij het erfgoedprogramma 2017-2021 zijn de aardbevingsgemeenten, de provincie Groningen, ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de NCG.

Vanuit het Nationaal Programma Groningen is er 20 miljoen euro beschikbaar gesteld om het erfgoedprogramma te financieren.²¹¹

²⁰⁹ Nationaal Coördinator Groningen 2017-d, p. 26.

²¹⁰ Nationaal Coördinator Groningen 2017-d, p. 10.

²¹¹ Nationaal Coördinator Groningen 2020-k.

4. Besluit versterking gebouwen Groningen en Tijdelijke wet Groningen

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn de versterkingsregimes aan bod gekomen die ad hoc tot stand gekomen zijn om de versterkingsoperatie van huizen en gebouwen in het Groningenveld vorm te geven. In 2017 is er door het kabinet besloten dat de versterkingsoperatie publiekrechtelijk van aard dient te worden. Hiertoe is in de eerste plaats het Besluit versterking gebouwen Groningen (hierna ook: Besluit versterking) tot stand gekomen.²¹² In het Besluit versterking zijn de beleidsregels neergelegd omtrent de aanpak van de versterkingsoperatie van het Groningenveld. De juridische opvolger van het Besluit versterking is de Tijdelijke wet Groningen. In de Tijdelijke wet Groningen worden de beleidsregels van het Besluit versterking grotendeels omgezet in wettelijke normen.

In de volgende paragrafen worden het Besluit versterking en de Tijdelijke wet Groningen uiteengezet en vergeleken.

4.2 Besluit versterking gebouwen Groningen

4.2.1 Ontstaan, doel en grondslag

In 2018 is in de Tweede Kamer besloten dat de gaskraan op termijn dicht gaat en dat de kans op aardbevingen beperkt moet worden.²¹³ Daarnaast is besloten dat de schadeafhandeling en het versterken van gebouwen via het publiekrecht moet plaatsvinden en dat de NAM uit het systeem gaat. Het gevolg hiervan is dat de bewoners niet meer zelf naar de NAM hoeven te stappen voor de vergoeding en afhandeling van de geleden schade en de toekomst van hun woning. In plaats daarvan spreekt de gedupeerde burger de overheid aan. De overheid verhaalt vervolgens de gemaakte kosten op de NAM.²¹⁴

Op 1 januari 2019 zijn er een aantal nieuwe artikelen van de Mijnbouwwet in werking getreden, waaronder hoofdstuk 4a.²¹⁵ In hoofdstuk 4a zijn de bijzondere regels neergelegd die enkel gelden voor het Groningenveld. Het hoofdstuk bestaat uit de artikelen 52a tot en met 52i Mbw.

Voor de versterkingsoperatie is artikel 52g, derde lid Mbw het meest van belang. In het kader van dit artikel is het Besluit versterking tot stand gekomen. Artikel 52g, derde lid Mbw geeft de minister van Economische Zaken en Klimaat de taak om alle maatregelen te treffen die redelijkerwijs van hem gevergd kunnen worden om te voorkomen dat, als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld, de veiligheid wordt geschaad. Dit artikel biedt dan ook de publiekrechtelijke grondslag voor de versterking van de gebouwen.

Tot 1 januari 2020 werkten het CVW en de NCG nauw samen in de versterkingsoperatie, waarbij het CVW in opdracht van de NAM werkte. Nu is besloten dat de NAM geen rol zal spelen bij de versterkingsoperatie, is de samenwerking met CVW niet verlengd. Op 1 januari 2020 is het Centrum Veilig Wonen opgehouden te bestaan. Vanaf dat moment ligt de versterkingsopgave dan ook volledig in handen van NCG.²¹⁶

²¹² Besluit van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 20 mei 2019, nr. WJZ / 19127069, inzake versterking van gebouwen in Groningen en tot instelling van de Tijdelijke commissie versterking Groningen (*Stcrt.* 2019, 30569).

²¹³ *Kamerstukken II 2017/18*, 33529, 457, p. 1.

²¹⁴ De privaatrechtelijke vordering jegens de NAM op grond van artikel 6:162 BW en/of 6:177 jo. 6:184 BW blijft hiernaast ook bestaan. Zie hieromtrent paragraaf 2.6.1.

²¹⁵ Artikel II, onderdeel C van de wet van 17 oktober 2018 tot wijziging van de Gaswet en van de Mijnbouwwet betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld (*Stb.* 2018, 371).

²¹⁶ *Kamerstukken II 2017/18*, 33529, 457, p. 4.

Het Besluit versterking is de juridische voorloper van het wetsvoorstel om het versterken van gebouwen in Groningen te regelen.²¹⁷ Het tot stand brengen van een wet kost veel tijd. Daarom is gekozen voor het tot stand brengen van beleidsregels om sneller aan de zorgplicht uit artikel 52g, derde lid Mbw te voldoen. Het Besluit versterking bevat beleidsregels van de Minister om de veiligheid in Groningen te waarborgen. De bevoegdheid van de Minister om beleidsregels op te stellen vloeit voort uit artikel 4:81 Algemene wet bestuursrecht.

Het Besluit versterking is daarnaast instellingsbesluit voor de Tijdelijke commissie versterking Groningen (hierna ook: TCVG). De TCVG is het ‘versterkingszusje’ van de TCMG, de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen.²¹⁸ De TCMG is op grond van het Besluit mijnbouwschade Groningen verantwoordelijk voor de afhandeling van schade ontstaan door bodembeweging door mijnbouwactiviteiten in het Groningenveld of de gasopslag Norg.

Nu er geen sprake is van een wettelijke regeling, maar van beleidsregels, kunnen er formeel nog geen verantwoordelijkheden worden toegekend of overgedragen aan de decentrale overheden, hoewel zij wel betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van het Besluit.

Het Besluit versterking heeft tot doel de gebouwen weer veilig te maken door middel van de bouwkundige versterking. Het versterkingsproces wordt gecoördineerd vanuit de Staat.

4.2.2 Betrokken overheidsinstanties

Bij het Besluit versterking zijn veel overheidsinstanties betrokken die elk een eigen rol spelen bij de versterkingsoperatie. Hieronder wordt per overheidsinstantie uitgewerkt welke rol zij vervullen binnen de versterkingsoperatie op grond van het Besluit versterking.²¹⁹

Minister van Economische Zaken en Klimaat

De eerste betrokken overheidsinstantie is de minister van Economische Zaken en Klimaat.

De bevoegdheid van de minister om versterkingsbesluiten te nemen staat centraal onder het Besluit versterking. Deze bevoegdheid vloeit voort uit artikel 52g, derde lid van de Mijnbouwwet. Daarnaast vallen het nemen van normbesluiten en beslissingen op bezwaar onder de in artikel 52g Mbw gecreëerde bevoegdheid. Onder het Besluit versterking zullen deze besluiten door de commissie en de NCG worden genomen. De commissie en NCG nemen deze besluiten in mandaat, dus namens de minister van EZK. De minister van EZK blijft echter verantwoordelijk voor de genomen besluiten.

Nationaal Coördinator Groningen

De tweede betrokken overheidsinstantie is de uitvoeringsorganisatie: dit is de NCG.

De NCG is aangesteld om de versterkingsoperatie in goede banen te leiden.²²⁰ Het Besluit versterking komt samen met een wijzigingsbesluit omtrent de Nationaal Coördinator Groningen. Hierdoor wordt de invulling van de (taken van) NCG anders dan voorheen.²²¹

De NCG is op grond van het Besluit versterking verantwoordelijk voor de uitvoering van de versterking conform de plannen van de gemeente en stelt met betrokkenheid van de eigenaar het versterkingsbesluit op. Daarnaast vloeit uit artikel 6, derde lid van het Besluit versterking voort dat de NCG de TCVG ondersteunt bij de vaststelling van de risicoprofielen en normbesluiten. De NCG

²¹⁷ Het betreft hier de Tijdelijke wet Groningen. Zie voor een bespreking van de Tijdelijke wet Groningen paragraaf 4.3.

²¹⁸ Roggenkamp e.a. 2019, p. 174.

²¹⁹ Paragraaf 4.2.2 en 4.2.3 zijn deels gebaseerd op eerder verricht onderzoek voor een paper dat tot stand is gekomen in samenwerking met Rosalie van der Heide, Michelle Kooistra en Ruben de Weerd in het kader van het vak Seminaar Besluitvorming van de Rijksuniversiteit Groningen in collegejaar 2019/2020.

²²⁰ Zie het Instellingsbesluit Nationaal Coördinator Groningen.

²²¹ Besluit van 20 mei 2019, houdende wijziging van het Instellingsbesluit Nationaal Coördinator Groningen in verband met het Besluit versterking gebouwen Groningen, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (*Strct.* 2019, 30565).

ondersteunt daarnaast de gemeente bij het maken van een plan van aanpak voor de regio. Bij het beoordelen van een plan van aanpak let de NCG op de haalbaarheid, uitvoerbaarheid en beschikbare capaciteit.

Tijdelijke commissie versterken Groningen

Het Besluit versterking regelt in artikel 15 de instelling van de Tijdelijke commissie versterken Groningen, de derde overheidsinstantie die betrokken is bij het Besluit versterking. De TCVG bestaat uit onafhankelijke deskundigen en is verantwoordelijk voor de besluiten over de veiligheid van gebouwen en bestaat uit twee deelcommissies: de deelcommissie versterken en de deelcommissie bezwaar.

De deelcommissie versterken stelt risicoprofielen voor het opnemen en beoordelen van een gebouw vast volgens artikel 4 van het Besluit versterking. Daarnaast nemen zij ingevolge artikel 8 Besluit versterking normbesluiten.

De deelcommissie bezwaar heeft de taak om namens de minister van EZK beslissingen op bezwaren tegen normbesluiten te nemen, het voeren van beroepsprocedures tegen beslissingen op bezwaar en het voeren van hoger beroepsprocedures tegen uitspraken van de rechtbank over de door de deelcommissie bezwaar genomen beslissingen op bezwaar. Dit volgt uit artikel 15, derde lid van het Besluit versterking.

Ingevolge artikel 15, zesde lid van het Besluit versterking worden aan de voorzitters van de deelcommissies mandaat, volmacht en machtiging verleend voor aangelegenheden die verband houden met het nemen van (norm)besluiten, het verrichten van privaatrechtelijke handelingen en overige handelingen op het gebied van de Wet openbaarheid van bestuur, de Algemene verordening gegevensbescherming, de Wet hergebruik overheidsinformatie en voor de afhandeling van interne klachten en verzoeken van de Nationale Ombudsman.

Inspecteur-generaal der Mijnen

De vierde overheidsinstantie die een rol speelt bij de versterking is de Inspecteur-generaal der Mijnen.

De Inspecteur-generaal der Mijnen heeft op grond van artikel 126 van de Mijnbouwwet de leiding over het Staatstoezicht op de Mijnen. De inspecteur beoordeelt of het plan van aanpak van de gemeente voldoende gericht is op het zo snel mogelijk realiseren van het gehele versterking. Het SodM beoordeelt daarnaast of het plan van aanpak voldoet aan de in het Besluit versterking gestelde eisen.

Gemeenten

De vijfde en laatste overheidsinstantie die bij de besluitvorming op grond van het Besluit versterking betrokken is, is de gemeente.

Binnen een gemeente speelt zowel de gemeenteraad als het college van burgemeester en wethouders een rol. De gemeenteraad is bevoegd tot vaststellen van een plan van aanpak voor de versterking en kan deze, na toetsing op veiligheid door de Inspecteur-generaal der Mijnen, indienen bij de NCG. De gemeenteraad mag deze taak op grond van artikel 6, eerste lid van het Besluit versterking delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. Nu sprake is van een besluit waarin beleidsregels zijn neergelegd, en niet van een wettelijke regeling, is dit juridisch niet houdbaar. Delegatie vereist immers ingevolge artikel 10:13 jo. 10:15 van de Algemene wet bestuursrecht immers een *wettelijke* grondslag.

4.2.3 Versterkingsprocedure volgens het Besluit versterking

Hoe komt de bouwkundige versterking van een gebouw tot stand op grond van het Besluit versterking? Deze vraag staat centraal in deze paragraaf. Hierbij is de chronologische volgorde zoveel mogelijk aangehouden.

De eerste stap tot versterking wordt gevormd door de toepassing van het HRA-model.

Op grond van artikel 52d Mbw stelt de minister van EZK jaarlijks een operationele strategie vast voor de gaswinning in Groningen. Op basis van deze strategie stelt de NAM een analyse op van de risico's en de te verwachten bodembeweging op basis van het HRA-model. Uit de resultaten van de HRA blijkt welk gebied het meeste risico loopt. Deze gegevens vormen de input voor de planning van de versterking.

De uitkomsten van de HRA worden getoetst door SodM. De NAM gaat hier dus niet volledig uit het systeem nu het door hen ontwikkelde HRA-model een centrale rol vervult in de versterkingsopgave.

De tweede fase wordt gevormd door het vaststellen van een risicoprofiel.

Naar aanleiding van de uitkomsten van de HRA stelt de commissie vast welke gebouwen een verhoogd risico hebben. Indien sprake is van een verhoogd risico voldoet een gebouw niet aan de veiligheidsnorm. Het gebouw dient dan ingevolge artikel 4 van het Besluit versterking beoordeeld te worden. De gebouwen met een verhoogd risico hebben prioriteit in de planning.

Het risicoprofiel wordt jaarlijks geactualiseerd en indien een gebouw eenmaal in aanmerking komt voor beoordeling, wordt dit niet meer ongedaan gemaakt. Daarnaast is het ingevolge artikel 4, zesde lid Besluit versterking niet mogelijk om bij deze actualisatie een lager risicoprofiel vast te stellen. Aanpassing van het risicoprofiel is ook mogelijk op verzoek van de eigenaar. De eigenaar kan dan een verzoek doen voor een controle van de uitkomst van de HRA waarna het gebouw wordt onderzocht. Het resultaat hiervan kan zijn dat het risicoprofiel wordt aangepast.

De derde fase van versterking op grond van het Besluit versterking wordt gevormd door het plan van aanpak.

Het door de gemeente opgestelde plan van aanpak vormt het centrale plannings- en sturingsinstrument voor het versterken.²²² Het plan van aanpak beschrijft hoe de versterking wordt uitgevoerd, wat prioriteit heeft en hoe de versterking wordt gefinancierd.

Voor het opstellen van het plan van aanpak zijn de vastgestelde risicoprofielen leidend.²²³ Gebouwen met een verhoogd risico zullen daarbij eerder voor versterking in aanmerking komen. Tot slot houdt de gemeente bij het opstellen van het plan van aanpak rekening met projecten die bezig zijn in de regio, de capaciteit en de veiligheid. Op deze wijze kunnen versterkingsmaatregelen in sommige gevallen gecombineerd worden met lokale werkzaamheden.

Het door de gemeente opgestelde plan van aanpak wordt vervolgens getoetst door het SodM. Het SodM toetst of het plan van aanpak voldoende gericht is op het realiseren van de beoogde veiligheid. Indien het een bepaalde gemeente niet lukt om een plan van aanpak te realiseren, moet de minister van EZK zorg dragen voor het tot stand brengen van een plan van aanpak om het versterken te bevorderen en de veiligheid te waarborgen. Dit vloeit voort uit artikel 14 van het Besluit versterking. De minister van EZK kan de bevoegdheid van het plannen van de versterkingswerkzaamheden dus alsnog naar zich toe trekken.

Indien een gebouw voor beoordeling in aanmerking komt, omdat sprake is van een verhoogd risico, volgt er een opname en beoordeling door de NCG. Er wordt dan gekeken naar de staat van het gebouw en welke bouwkundige eigenschappen het gebouw bezit. De commissie neemt vervolgens een besluit of een gebouw dat in een verhoogd risicoprofiel valt aan de veiligheidsnorm voldoet. Voldoet het gebouw aan de veiligheidsnorm, dan eindigt het versterkingsproces op dit punt.

In veel gevallen zal de veiligheidsnorm echter niet worden gehaald en dient een huis of ander gebouw versterkt te worden. Hieronder wordt een schets gemaakt van het vervolg van de procedure indien een huis of ander gebouw voor bouwkundige versterking in aanmerking komt.

²²² In iedere aardbevingsgemeente wordt een eigen plan van aanpak vastgesteld.

²²³ Voor een uitwerking van de verschillende risicoprofielen (normaal, P50 en P90) wordt verwezen naar paragraaf 3.3.

Het nemen van een normbesluit vormt de vierde fase indien vast is komen te staan dat een huis of gebouw met een verhoogd risicoprofiel niet voldoet aan de veiligheidsnorm.

Het normbesluit wordt door de commissie genomen. In dit normbesluit is neergelegd welke randvoorwaarden gelden voor de versterking en wat er moet gebeuren om aan de veiligheidsnorm te voldoen. Dit volgt uit artikel 8 van het Besluit versterking. In het normbesluit staat ook een indicatie van het budget dat nodig is voor de versterking. De noodzakelijke kosten voor versterking worden gedragen door de minister van EZK. Tegen het oordeel dat een gebouw wel of niet voldoet aan de veiligheidsnorm en de randvoorwaarden voor versterking, staat bezwaar en beroep open voor belanghebbenden.

Op basis van de normbesluiten kan vervolgens het plan van aanpak van de gemeente worden geconcretiseerd.

De vijfde stap van versterking op grond van het Besluit versterking is het nemen van een versterkingsbesluit.

Hiertoe werkt de NCG het normbesluit samen met de eigenaar uit tot een versterkingsbesluit waarbij zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met de wensen van de bewoner. Het versterkingsbesluit moet echter wel blijven passen binnen de kaders van het normbesluit en het gemeentelijke plan van aanpak. Wil de eigenaar een duurdere of uitgebreidere aanpassing, dan moet de eigenaar deze kosten zelf dragen. Wanneer de NCG en de eigenaar het niet eens kunnen worden over het versterkingsbesluit, wordt een besluit genomen dat in ieder geval de veiligheid garandeert. De eigenaar kan in bezwaar en beroep tegen het versterkingsbesluit.

Het versterkingsbesluit moet binnen een redelijke termijn volgen op het normbesluit ter voorkoming van eventuele overbodige maatregelen. Zoals eerder aangegeven is op 29 maart 2018 besloten dat de gaskraan volledig wordt dichtgedraaid.²²⁴ De kans bestaat dat als gevolg hiervan de veiligheid verbetert en de bouwkundige versterking in veel gevallen overbodig wordt. De vraag is dan in hoeverre versterking nog noodzakelijk is.

De zesde en laatste stap is de realisatie van de versterking.

Hierbij zijn het gemeentelijke plan van aanpak en het versterkingsbesluit leidend. De kosten voor de uitvoering én de eventuele financiële tegenvallers moeten door de minister van EZK worden vergoed op grond van artikel 10 van het Besluit versterking.

4.2.4 Wijzigingsvoorstel Besluit versterking

Het Besluit versterking zoals deze op 20 mei 2019 in werking is getreden, sluit niet meer aan bij de actuele situatie. Om die reden ligt er op het moment van schrijven, juni 2020, een wijzigingsvoorstel van het Besluit versterking.²²⁵

Onder het huidige Besluit versterking is de minister van EZK volledig verantwoordelijk voor de versterkingsoperatie van Groningen. Echter, inmiddels is de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk voor de uitvoering van de versterkingsopgave.²²⁶ De minister van EZK is enkel verantwoordelijk is gebleven voor de veiligheid. In de voorliggende wijziging worden de taken die aan de TCVG waren toebedacht uitgevoerd door de NCG en het Adviescollege Veiligheid Groningen (hierna: ACVG). Het besluit tot instelling van het ACVG is op 17 december 2019 in werking getreden en werkt terug tot 15 september 2019.²²⁷

²²⁴ Kamerstukken II 2017/18, 33529, 457, p. 1.

²²⁵ Toelichting wijziging Besluit versterking gebouwen Groningen, 20 april 2020, p. 1.

²²⁶ Besluit van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 20 mei 2019, nr. WJZ / 19127069, inzake versterking van gebouwen in Groningen en tot instelling van de Tijdelijke commissie versterking Groningen (Besluit versterking gebouwen Groningen) (*Stcrt.* 2019, 30569)

²²⁷ Besluit van 17 december 2019, tot instelling van het Adviescollege Veiligheid Groningen (*Stcrt.* 2019, 69958).

Met het wijzigen van het Besluit versterking wordt volgens de minister beter aangesloten op de bestaande praktijk.²²⁸

4.3 Tijdelijke wet Groningen

4.3.1 Ontstaan, doel en grondslag

De juridische opvolger van het Besluit versterking is de Tijdelijke wet Groningen, voluit de Wet houdende tijdelijke maatregelen inzake een publiekrechtelijke aanpak van de gevolgen van bodembeweging door gaswinning uit het Groningenveld en de gasopslag bij Norg.²²⁹ Op dit moment is het wetsvoorstel in voorbereiding; deze ligt op het moment van schrijven ter advisering voor bij de Afdeling advisering van de Raad van State. Nu het niet wenselijk is om met het wettelijk regelen van de afhandeling van schade te wachten tot ook een voorstel voor het wettelijk regelen van de uitwerking van de versterkingsopgave in procedure kan worden gebracht, wordt het deel waarin de versterkingsopgave is uitgewerkt, later toegevoegd.²³⁰

Het (concept-)wetsvoorstel Wet versterking Groningen vormt de wettelijke basis voor de aanpak van de versterkingsoperatie en heeft als doel voor eigenaren van gebouwen één aanspreekpunt te creëren gedurende de gehele versterkingsoperatie, de rol van de gemeente te versterken en de versterkingsoperatie te versnellen.²³¹

De mogelijkheid voor publieke afhandeling van het schadeherstel is geregeld in het wetsvoorstel Tijdelijke wet Groningen. Het wetsvoorstel Wet versterking Groningen is een aanvulling hierop.²³² Het doel van het wetsvoorstel is een publieke regeling te bieden voor de versterking van huizen en gebouwen in Groningen. Het primaire doel is daarbij het bereiken van een veilige situatie in Groningen.

Onder de TwG wordt volgens de minister van EZK de positie van de eigenaar en die van aardbevingsgemeenten in het versterkingsproces versterkt.²³³ De bewoner en/of eigenaar komt daarbij centraal te staan in de versterkingsoperatie. Eigenaren houden onder de TwG zelf de controle over wat er gaat gebeuren met hun gebouw. Om die reden is het mogelijk om bijvoorbeeld van versterking af te zien.

Ook dient de transparantie omtrent het versterkingsproces vergroot te worden. Het gemeentelijke plan van aanpak wordt hiertoe als oplossing gezien nu hierin is opgenomen wanneer welk gebouw in aanmerking komt voor opname en beoordeling. De voor de bouwkundige versterking geldende veiligheidsnormen worden daarnaast in publieke voorschriften vastgelegd: ook dit zou bij moeten dragen aan de transparantie. Tot slot komen er onder de TwG eenduidige regels over de vraag wanneer de technische beoordelingsmethode voor een gebouw vast komt te staan.

Naar mijn idee is het goed dat er wordt gewerkt aan het vergroten van de transparantie omtrent de versterkingsopgave nu er veel onduidelijkheid is over welke regelingen en welke regels er allemaal zijn, voor wie welke regels gelden en op welk moment. In het vorige hoofdstuk zijn er immers vijftientig verschillende versterkingsregelingen aan bod gekomen. Met de komst van het Besluit versterking en zijn opvolger de Tijdelijke wet Groningen wordt het duidelijker hoe de versterkingsopgave juridisch wordt vormgegeven.

Onder de TwG krijgt de eigenaar mogelijkheid om zelf een aanvraag te doen voor een definitief versterkingsbesluit met versterkingsmaatregelen. Daarbij is het mogelijk om eventuele andere

²²⁸ Toelichting wijziging Besluit versterking gebouwen Groningen, 20 april 2020, p. 1.

²²⁹ Roggenkamp e.a. 2019, p. 122.

²³⁰ *Kamerstukken II* 2018/19 35250, 3, p. 4.

²³¹ Rijksoverheid 2019-a.

²³² *NJB* 2019/2465, p. 1.

²³³ Met TwG wordt vanaf hier bedoeld: het (concept)wetsvoorstel tot versterking dat deel uit zal gaan maken van de Tijdelijke wet Groningen.

werkzaamheden te combineren. Van belang is dat het versterkingsbesluit en de geldende veiligheidsmaatregelen op een vergelijkbare wijze worden ingevuld. Hiermee wordt beoogd dat de versterking zoveel mogelijk aansluit bij de wensen van de eigenaar. Daarnaast wordt volgens het wetsvoorstel de voorgenomen versnelling van de versterkingsoperatie gerealiseerd. De heldere processen van normstelling tot uitvoering en een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden tussen de betrokken instanties zorgen hiervoor, zo is de gedachte. Tot slot draagt de samenvoeging van vergunningsprocedures die nodig zijn voor het (ver)bouwen hieraan bij.²³⁴

Wat betreft het versnellen van de versterking ben ik sceptisch. Al jaren wordt aangedrongen op de noodzaak van bouwkundige versterking om de beoogde veiligheidsnorm te behalen. De komst van het Besluit versterking heeft tot nu toe geen verandering gebracht in het behalen van deze veiligheidsnorm. Ik vrees ervoor dat ook een duidelijke en wettelijke verankering van de versterkingsregels niet voldoende is om de versterkingsoperatie te bespoedigen.

Wat betreft het bezwaar en beroep zal de NCG onder de TwG fungeren als centraal aanspreekpunt indien een belanghebbende zich niet kan vinden in de uitkomsten van de versterking. De NCG begeleidt het proces en bereidt samen met de eigenaar de stukken voor die door de eigenaar kunnen worden ingediend.

4.3.2 Kritische kanttekeningen bij de Tijdelijke wet Groningen

Het deel van de Tijdelijke wet Groningen waarin de versterking van huizen en gebouwen boven het Groningenveld wettelijk wordt geregeld heeft in november 2019 ter consultatie gelegen. In deze paragraaf worden de belangrijkste kritiekpunten beschreven.

Het eerste te behandelen kritiekpunt is naar voren gebracht door C14.²³⁵ In het wetsvoorstel wordt de verantwoordelijkheid opgedeeld tussen de minister van EZK en de minister van BZK. “De minister van Economische Zaken en Klimaat blijft verantwoordelijk voor de normstelling en de verantwoordelijkheid voor de versterkingsoperatie van gebouwen komt bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te liggen. De financiën om de versterking te bekostigen wordt door EZK bij de NAM verhaald. Onduidelijk is hoe geborgd is dat BZK in de uitvoering van haar verantwoordelijkheden niet afhankelijk is van EZK.”²³⁶

De kritiek omtrent de bevoegdheidsverdeling is naar mijn mening terecht. Het was naar mijn idee wellicht beter geweest de gehele versterkingsoperatie onder verantwoordelijkheid van de minister van EZK te laten. Aan de andere kant heeft dit, tot op heden, niet tot een voortvarende versterkingsoperatie geleid: betoogd kan worden dat wellicht de minister van BZK nog enig gezichtsverlies kan weten te voorkomen door wél de gewenste versnelling van de versterkingsoperatie te realiseren.

De Vereniging Groninger Monument Eigenaren is van mening dat de prioritering van huizen anders zou moeten. Daartoe voeren zij aan dat de prioritering “(...) een zuiver procesmatige en technische benadering is waarbij wordt voorbij gegaan aan de emoties van gedupeerde eigenaren. Zij kunnen dermate angstig zijn dat hieraan ook een hogere prioriteit gegeven dient te worden als het gaat om het moment van versterken.”²³⁷

Deze angst en emoties komen ook naar voren in andere reacties. Een inwoner van het aardbevingsgebied schrijft het volgende. “Ik wil (...) een simpel en eerlijk antwoord op een vraag die uitsluitend met een inspectie en niet met computermodellen te beantwoorden is: is mijn huis veilig

²³⁴ *NJB* 2019/2465, p. 1.

²³⁵ C14 is een samenwerkingsverband van woningcorporaties die actief zijn in en rondom het gaswinningsgebied.

²³⁶ De Vries 2019, p. 2 - p. 3.

²³⁷ Kremer 2019, p. 3.

of moet ik vrezen voor mijn eigen leven en dat van mijn dierbaren. De maatregelen uit onderhavig wetsvoorstel gaan deze vraag niet beantwoorden.”²³⁸

De kritiek die in deze reactie wordt geleverd op de TwG is kort samengevat dat in deze de versterkingsmethode te modelmatig van aard is. Dit blijkt ook een andere passage. “Ik wil geen normbesluit. Ik wil weten of we veilig kunnen slapen. Dit wetsvoorstel gaat die vraag niet beantwoorden.”²³⁹

Vanuit het Staatstoezicht op de Mijnen wordt aangevoerd dat de “complexiteit die ontstaat als gevolg van het voorstel niet passend is bij de urgentie van de versterkingsopgave. (...) Om de versterkingsopgave zo snel als mogelijk te realiseren, verdient het aanbeveling te bezien hoe beide commissies en de NCG samen kunnen gaan in één instituut. De afhandeling van schade en het uitvoeren van versterkingsmaatregelen wordt daarmee eenvoudiger voor de inwoner van Groningen die met beide te maken hebben.”²⁴⁰

Ik kan me goed vinden in de bevindingen van het SodM. Naar mijn idee is het erg omslachtig om de schade en versterking niet vanuit één centraal orgaan te regelen. Indien iemand schade heeft en het betreffende gebouw ook voor versterking in aanmerking komt, is het mogelijk dat beide procedures afzonderlijk van elkaar doorlopen worden. Dit is niet enkel in de praktijk onpraktisch, maar ook vanuit een financieel perspectief niet verstandig. Eventuele koppelkansen kunnen op deze wijze niet worden benut.

Met het stopzetten van gaswinning uit de Groningse bodem is er niet meteen een einde aan de aardbevingen. In dit licht wordt wel gesproken van nawerking. Dit houdt in dat er, zelfs jaren na het beëindigen van de gaswinning, nog aardbevingen voor kunnen komen. Om de gevolgen van dergelijke aardbevingen op te kunnen vangen, is het van groot belang dat er versterkingsmaatregelen worden getroffen.²⁴¹

Naar mijn mening is het goed dat er is nagedacht over de gevolgen van het stopzetten van de gaswinning. Het ligt in de lijn der verwachtingen dat, na het beëindigen van gaswinning uit het Groningenveld, het veiligheidsrisico afneemt. Ondertussen zijn er, op grond van zowel de in het derde hoofdstuk besproken regelingen als met de komst van het Besluit versterking, verwachtingen gewekt omtrent de versterking bij de burgers die in afwachting zijn van hun versterkingsproces. Met het expliciet benoemen van de mogelijkheid dat ook na stopzetting van de gaswinning aardbevingen kunnen plaatsvinden in de Tijdelijke wet Groningen, kan er wellicht een klein beetje vertrouwen ontstaan in een goede afloop van de versterkingsoperatie.

Samengevat hebben de ingestuurde reacties op het wetsvoorstel voornamelijk betrekking op de scheiding tussen schadevergoeding en versterking, de toepassing van het HRA-model en de rolverdeling en bevoegdheid van de minister van EZK en BZK, de gemeenten en de NCG.

4.4 Vergelijking Besluit versterking en Tijdelijke wet Groningen

In het Besluit versterking zijn bepaalde verwachtingen gewekt met betrekking tot de bouwkundige versterking van huizen en gebouwen.²⁴² De vraag is in hoeverre het wetsvoorstel tot wijziging van de Tijdelijke wet Groningen, waarin de versterking is geregeld, hiervan afwijkt. In deze paragraaf zal

²³⁸ Schudde 2019, p. 1.

²³⁹ Schudde 2019, p. 1.

²⁴⁰ Kockelkoren 2019, p. 3.

²⁴¹ *NJB* 2019/2465, p. 1.

²⁴² Paragraaf 4.4 is deels gebaseerd op eerder verricht onderzoek voor een paper dat tot stand is gekomen in samenwerking met Rosalie van der Heide, Michelle Kooistra en Ruben de Weerd in het kader van het vak Seminarium Besluitvorming van de Rijksuniversiteit Groningen in collegejaar 2019/2020.

daarom een vergelijking worden gemaakt tussen het Besluit versterking en de toekomstige Tijdelijke wet Groningen.²⁴³

Een belangrijke verandering onder de TwG is dat artikel 52g, derde lid MbW vervalt. Dit wetsartikel biedt de grondslag voor de versterkingsopdracht zoals deze aan de minister van EZK is toebedeeld. Het Besluit versterking is in het kader van dit wetsartikel tot stand gekomen. Onder de TwG wordt de verantwoordelijkheid verdeeld tussen de minister van EZK en de minister van BZK. De minister van BZK is dan verantwoordelijk voor de versterkingsopgave van gebouwen, de normstelling voor de veiligheid is afkomstig van de minister van EZK.²⁴⁴

In paragraaf 4.2.2 zijn de betrokken overheidsinstanties en hun voornaamste taak omschreven onder het Besluit versterking. Uit het wetsvoorstel blijkt dat veel taken vrijwel op dezelfde manier zijn verdeeld als in het Besluit versterking. Een afwijking is echter dat de NCG zonder overleg met de commissie de risicoprofielen vaststelt. Deze afwijking is, vanuit de voorgenomen voortvarendheid waarmee de versterking moet worden afgehandeld, goed te begrijpen. Doordat de NCG en de commissie niet met elkaar hoeven te overleggen wordt er tijd bespaard.

Wat verder opvalt aan de TwG is dat naar verwachting in artikel 13k, eerste lid TwG staat dat indien een eigenaar van een gebouw niet binnen zes maanden na bekendmaking van het normbesluit een aanvraag indient voor een versterkingsbesluit, dit gebouw niet zal worden versterkt.

Onder artikel 13l van de TwG hebben gemeenten de mogelijkheid uit eigen beweging besluiten te nemen. Het nemen van ambtshalve besluiten is echter geen verplichting, maar een mogelijkheid nu de nadruk ligt op het nemen van versterkingsbesluiten op aanvraag. Dit is opvallend omdat in het Besluit versterking niet over een versterkingsbesluit op aanvraag wordt gesproken.

In de algemene notitie bij het wetsvoorstel van de TwG wordt de mogelijkheid geschetst dat de eigenaar de NCG machtigt om het versterkingsbesluit aan te vragen. Hoe dit precies in zijn werk gaat is nog niet duidelijk. Voor de eigenaar of bewoner lijkt er in ieder geval een extra drempel in het wetsvoorstel te zijn opgeworpen.

Een ander nieuw aspect onder TwG is de spoedeisendheid die een beroepschrift krijgt op grond van artikel 19a, eerste lid TwG. Indien er een beroepschrift wordt aangetekend tegen een normbesluit, versterkingsbesluit of een besluit om niet te versterken, kan de rechter artikel 8:52 van de Algemene wet bestuursrecht toepassen en de termijnen verkorten. Gezien de noodzaak tot een snelle en voortvarende versterkingsoperatie is dit mijns inziens een vooruitgang ten opzichte van het Besluit versterking.

Wat niet veranderd onder de TwG zijn de besluiten waartegen geen beroep kan worden aangetekend.

Uit de memorie van toelichting bij de TwG blijkt dat tegen het risicoprofiel, de vaststelling van de capaciteit per gemeente en het plan van aanpak geen beroep kan worden aangetekend. De reden hiervoor is dat het plan van aanpak is gericht tot de verschillende overheidsinstanties die betrokken zijn bij de versterkingsoperatie en niet tot eigenaren van woningen en andere gebouwen. Tot slot is het plan van aanpak niet gericht op een rechtsgevolg. Indien echter sprake is van een gebouw dat volgens de eigenaar ten onrechte niet is opgenomen in het plan van aanpak, kan er op grond van artikel 13j, tweede lid TwG een verzoek indienen bij de minister van BZK om het gebouw op te nemen in het gemeentelijke plan van aanpak.

De keuze om het risicoprofiel en plan van aanpak niet vatbaar te maken voor bezwaar en beroep is naar mijn mening opvallend nu zij zeer bepalend zijn voor de versterkingsoperatie. Aan de

²⁴³ De vergelijking ziet op het Besluit versterking zoals behandeld in paragraaf 4.2.1, en de conceptversie van het wijzigingsvoorstel Tijdelijke wet Groningen.

²⁴⁴ Zie in dat licht ook paragraaf 4.2.4 omtrent de voorgenomen wijziging van het Besluit versterking gebouwen Groningen.

andere kant is het, wegens de eerder genoemde noodzakelijke voortvarendheid van de versterkingsoperatie, niet wenselijk om viermaal een besluit te nemen dat vatbaar is voor bezwaar en beroep. Om die reden lijkt het mij begrijpelijk dat er slechts tegen het normbesluit en het versterkingsbesluit kan worden geprocedeerd.

Naar mijn mening is het voornemen van de minister van EZK om één aanspreekpunt te realiseren niet behaald, noch onder het Besluit versterking, noch onder (het wetsvoorstel voor) de TwG. Er zijn ontzettend veel instanties betrokken bij de uitvoering van de versterking: met recht een bestuurlijke spaghetti te noemen.²⁴⁵

²⁴⁵ Jach 2018.

5. Conclusie

5.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken is een tijdlijn gecreëerd waarlangs de versterkingsoperatie van het Groningenveld is omschreven. De belangrijkste ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden in het versterkingsdossier zijn hierin naar voren gekomen. Het gaat hierbij onder meer om de verschuiving van het versterkingsproces van privaat- naar publiekrecht en het besluit om de gaskraan van het Groningenveld uiterlijk in 2030 dicht te draaien. Daarnaast zijn de vijfentwintig ad hoc tot stand gekomen versterkingsregelingen uiteengezet. Tot slot is nader gekeken naar het Besluit versterking en zijn juridische opvolger, de voorgenomen Tijdelijke wet Groningen.

Dit hoofdstuk geeft een nadere analyse van de bevindingen die naar voren zijn gekomen in het tweede, derde en vierde hoofdstuk. Ter afsluiting volgt in paragraaf 5.5 een algemene conclusie omtrent de versterkingsopgave, alsmede de beantwoording van de onderzoeksvraag.

5.2 Safety first – behalve in Groningen

In het tweede hoofdstuk is een uiteenzetting gegeven omtrent de totstandkoming van de versterkingsoperatie.

Vaak wordt de beving bij Huizinge in 2012 als beginpunt van het aardgaswinningsdossier gezien. Naar aanleiding van mijn onderzoek ben ik echter tot de conclusie gekomen dat er ook vóór 2012 belangrijke gebeurtenissen hebben plaatsgevonden met betrekking tot de aardgaswinningsproblematiek.

De aardgaswinning in het Groningenveld gaat zo'n zestig jaar terug in de tijd: het gasveld is in 1959 ontdekt. Al in 1986 suggereert geograaf Meent van der Sluis dat er een causaal verband bestaat tussen de aardgaswinning en de aardbeving die in heeft 1986 plaatsgevonden. Wat hierbij opvalt is dat Van der Sluis pas na een aantal jaar serieus is genomen en er iets is gedaan met zijn bevindingen. In de jaren '80 en '90 is een verband tussen de gaswinning en de aardbevingen door vergunninghouder NAM, het KNMI en het Rijk namelijk meermaals afgedaan als flauwekul.

Het duurt nog tot 2013, maanden na de aardbeving bij Huizinge, voordat Den Haag het verband tussen gaswinning en aardbevingen daadwerkelijk erkent. Als reactie hierop worden er verschillende onderzoeken opgestart door het Rijk en de provincie Groningen om de gevolgen van de gaswinning in kaart te brengen. Een van de onderzoeken voert de Commissie Meijdam uit. Zij adviseert een veiligheidsnorm van 10-5: bij het hanteren van deze veiligheidsnorm heeft een inwoner van het Groningenveld een kans van 1 op 100.000 per jaar om te komen te overlijden als gevolg van een aardbeving. Tot die tijd geldt er een tijdelijke veiligheidsnorm van 10-4 in het Groningenveld. Op dit moment wordt het dus kennelijk aanvaardbaar gevonden dat een deel van de inwoners boven het Groningenveld onder het beoogde veiligheidsniveau woont, werkt en leeft. Dit maakt een snelle, goed vormgegeven en zowel juridisch als financieel houdbare versterkingsoperatie in mijn ogen niet enkel gewenst, maar ook noodzakelijk.

Na jarenlange ontkenning van de problematiek is ook de Rijksoverheid van mening dat een goed geregelde versterkingsoperatie noodzakelijk is. Daartoe wordt in mei 2015 een nieuwe actor toegevoegd aan het Groninger gasdossier: de Nationaal Coördinator Groningen. Hans Alders wordt benoemd als eerste Nationaal Coördinator Groningen en is diens gevolg belast met het vormgeven van de versterkingsopgave van het Groningenveld.

De bouwkundige versterking lijkt ondertussen onderschat: de cijfers van het aantal te versterken huizen variëren enorm, van enkele tienduizenden te versterken huizen naar slechts 1500 te versterken huizen. Het continu wijzigen van het aantal te versterken huizen en de onduidelijkheid hieromtrent is naar mijn mening een zeer zwakke plek in de versterkingsoperatie. De gebrekkige informatievoorziening en het naar buiten brengen van aantallen die later fors naar beneden zijn bijgesteld dragen daarbij naar mijn idee niet bij aan het vertrouwen van de getroffen Groningers op een goede afloop van de versterkingsoperatie.

Eind 2017 is er een begin gemaakt met de uitvoering van de versterkingsoperatie, maar de versterking gaat erg moeizaam en de beloofde aantallen worden niet gehaald. Een deel van de oplossing om de versterking te versnellen wordt gevonden in het op afstand zetten van de NAM.

Daarnaast is op 29 maart 2018 besloten dat de gaswinning uiterlijk in 2030 geheel wordt stopgezet. Het wegnemen van de oorzaak van de aardbevingen, de gaswinning, zal volgens minister van EZK Eric Wiebes de veiligheid ten goede komen. Omdat eerst onderzocht moet worden hoeveel veiliger het daadwerkelijk wordt in Groningen, wordt de versterkingsoperatie *on hold* gezet. Hierdoor zitten duizenden Groningers in onzekerheid omtrent de (voorgenomen) versterking van hun woning.

De keuze van Wiebes is naar mijn idee in financieel opzicht op het eerste gezicht logisch: de versterkingsoperatie kost miljoenen, zo niet miljarden euro's. Onnodig versterken is daarom onverstandig: gemeenschapsgeld dient immers zorgvuldig te worden besteed. Echter, aan de andere kant profiteert heel Nederland al ruim zestig jaar van het Groninger gas. Nu het aankomt op financiële tegemoetkoming van burgers die dagelijks met de negatieve gevolgen van de aardgaswinning te maken hebben, lijkt het problematisch om met geld over de brug te komen. In het licht van de miljarden winst die sinds de ontdekking van het Groningenveld zijn behaald met de aardgaswinning, vormt dit een schril contrast met de moeite die door inwoners boven het Groningenveld is gedaan om een veilige leef- en woonomgeving te verkrijgen. Het gaat hier namelijk niet om het fraai opknappen van achterstallig onderhoud aan woningen of een aanbouw, maar om de *veiligheid* van duizenden Groningers. De veiligheid van Groningers die boven het Groningenveld wonen wordt al jaren niet serieus genomen – immers, al jaren wordt de veiligheidsnorm van 10-5 niet gehaald, maar moet men genoegen nemen met een (tijdelijke) veiligheidsnorm van 10-4.

Indien de veiligheidsnorm van 10-5 wel wordt gehaald in de toekomst door het dichtdraaien van de gaskraan, is het versterkingsdossier nog niet direct gesloten. Ten eerste kan sprake zijn van nawerking, waardoor er ook na het stoppen van de gaswinning nog aardbevingen voor kunnen komen. Hierbij kan sprake zijn van een ongelijke behandeling van burgers. Niet een ongelijke behandeling in juridische, maar in maatschappelijke zin. Doordat de veiligheid op peil is, zullen er vele woningen niet meer voor versterking in aanmerking komen. Hiervoor ontstaat maatschappelijke ongelijkheid nu een deel van de inwoners van het Groningenveld wél aanspraak heeft kunnen maken op versterkingsmaatregelen. Burgers die daarbij al jaren wachten op de versterking van hun huis, vallen dan buiten de boot: zij krijgen geen gasloos, duurzaam, nieuw huis maar moeten het doen met de belofte dat hun huis volgens de norm 'nu eenmaal veilig genoeg is'. Dit leidt tot sociale en psychische problemen.

Hans Alders stapt eind mei 2018 niet zonder reden op. Naast een verschil van inzicht omtrent de voortzetting van de versterking speelt ook de verschuiving van een gebiedsgerichte naar een objectgerichte aanpak hierin mee.

Zelf ben ik ook kritisch over deze ontwikkeling nu het naar mijn idee rechtsongelijkheid in de hand werkt. Bij de gebiedsgerichte aanpak wordt per gebied gekeken wat nodig is om zowel de versterking van huizen en gebouwen als een verbetering van de algehele leefbaarheid te realiseren. Bij de objectgerichte aanpak, dus de toepassing van het HRA-model, is het mogelijk dat binnen een bepaalde wijk van bijvoorbeeld twaalf straten er tien wel, en twee niet voor versterking in aanmerking komen. Dit is niet enkel een theorie, maar ook iets dat in de praktijk voorkomt.

Een schrijnend voorbeeld hiervan is de versterking van de wijk Opwierde in Appingdam. In 2016 werd bekend dat alle huizen in de wijk versterkt moeten worden. Echter, door invoering van het HRA-model hebben de huizen aan slechts twee straten, de Wethouder Huismanlaan en de Secretaris Holscherlaan, een lagere prioritering gekregen. Hierdoor weten bewoners al vier jaar lang niet wat er met hun huis gaat gebeuren, terwijl in hun achtertuin het ene na het andere huis wordt gesloopt en herbouwd. Naar mijn idee zouden dit soort situaties voorkomen kunnen worden door gebruik te maken van de gebiedsgerichte aanpak. Hiermee kan rechtszekerheid geboden worden en is (verdere) polarisatie tussen burgers, die juist wel of niet in aanmerking komen voor versterking, te voorkomen.

Dat versterking niet enkel gewenst, maar ook noodzakelijk is, is een gegeven. Interessant hierbij is de juridische grondslag op grond waarvan de versterking gevorderd kan worden.

Tot 2019 was de versterkingsoperatie uitsluitend privaatrechtelijk van aard. De grondslag voor het vorderen van versterking kon toen enkel gevonden worden in artikel 6:162 of 6:177 jo. 6:184 van het Burgerlijk Wetboek. Met de invoering van hoofdstuk 4a in de Mijnbouwwet is er een bijzondere regeling tot stand gekomen op grond waarvan versterking gevorderd kan worden. Centraal hierbij staat artikel 52g, derde lid Mbw. In dit artikel is de verantwoordelijkheid van de minister van EZK voor de veiligheid van de inwoners van het Groningenveld neergelegd.

Ik ben van mening dat het toevoegen van hoofdstuk 4a Mbw een positieve ontwikkeling is geweest nu het Groningse gedupeerden een publiekrechtelijke, wettelijke grondslag geeft om de bouwkundige versterking van hun huis te vorderen. Bovendien is de overheveling van privaatrecht naar publiekrecht in het algemeen positief te noemen nu, naar mijn idee, de figuurlijk drempel om naar de rechter te stappen lager is in het bestuursrecht. Dit komt onder meer doordat het bestuursrecht, gelet op afdeling 8.5.1 van de Algemene wet bestuursrecht, geen verplichte procesvertegenwoordiging kent. Een algemeen beginsel dat geldt binnen het Nederlandse bestuursrecht is het verbod van reformatio in peius. Dit houdt in dat een burger door het instellen van bezwaar of beroep er niet slechter voor kan komen te staan dan wanneer hij geen bezwaar zou hebben gemaakt of beroep zou hebben aangetekend. Ook de lagere griffiekosten in bestuursrechtelijke zaken dragen bij aan mijn voorkeur voor het bestuursrechtelijke proces. Kortom, de drempel om te procederen bij de bestuursrechter is lager dan de drempel die toegang geeft tot de civiele procedure.

De ontwikkeling van de versterkingsopgave in het Groninger mijnbouwschadedossier vindt, voor wat betreft de ontwikkeling, in grote lijnen langs dezelfde weg plaats als de schadeafhandeling. Er is met andere woorden een parallel te trekken tussen de ontwikkeling van de schadeafhandeling en de versterkingsoperatie.

De schadeafhandeling was tot 2015 in handen van de NAM. Vanaf 2015 werd de schadeafhandeling namens de NAM uitgevoerd door het CVW. Door de inwerkingtreding van het Besluit mijnbouwschade Groningen op 19 maart 2019 is de NAM op afstand komen te staan en is er een publiekrechtelijke mogelijkheid ontstaan om schade vergoed te krijgen. Het gaat hier om beleidsregels waarin is neergelegd op welke wijze schadevergoeding verkregen kan worden. De schadeafhandeling werd tot 1 juli 2020 uitgevoerd door de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen. Het Besluit mijnbouwschade Groningen heeft met de komst van de Tijdelijke wet Groningen op 1 juli 2020 een wettelijke opvolger gekregen. Met de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet Groningen neemt het Instituut Mijnbouwschade de schadevergoedingsbevoegdheid van de TCMG over.

Eenzelfde ontwikkeling heeft plaats gevonden met betrekking tot de versterkingsopgave. De eerste versterkingsregelingen zijn door de NAM uitgevoerd, waarna het CVW de versterkingstaak van de NAM heeft overgenomen. Door de inwerkingtreding van het Besluit versterking gebouwen Groningen in 2019 zijn er beleidsregels van kracht waar een beroep op kan worden gedaan indien een gedupeerde versterking wil vorderen van zijn woning. De opvolger van het Besluit versterking is de Tijdelijke wet Groningen. Onder de Tijdelijke wet Groningen zijn dus zowel de schadeafhandeling als de versterking wettelijk geregeld.

5.3 26.000 huizen, 26.000 regelingen?

In het derde hoofdstuk zijn de ad hoc tot stand gekomen versterkingsregelingen uiteengezet. Bij het onderzoek naar de versterkingsregelingen vond ik een aantal zaken opvallend. Ten eerste is opvallend dat de versterkingsregelingen niet allemaal even goed vindbaar zijn. Over een aantal batches, zoals de batch transitie, is online geen openbare informatie te vinden. Daarbij komt dat in de loop der tijd bepaalde regelingen van naam zijn veranderd of zijn opgegaan in een andere versterkingsregeling. Aan de andere kant was de informatie over de programma's vaak goed

vindbaar en erg uitgebreid. Ik ben van mening dat dit komt doordat er vaak professionele partijen betrokken zijn bij de programma's.

Als voorbeeld noem ik het Groninger Zorgakkoord dat de juridische grondslag vormt voor (de uitvoering van) het zorgprogramma. Een groot aantal zorginstellingen is hierbij partij. Doordat een professionele partij kritische vragen durft te stellen en druk kan uitoefenen, zal eerder het een en ander op papier worden gezet. Als gevolg hiervan is de informatievoorziening omtrent de verschillende programma's heel anders dan bij een groot deel van de batches en pilots, waar individuele bewoners betrokken zijn. De conclusie die hieruit getrokken wordt is dat er sprake is van een gebrek aan transparantie nu de informatievoorziening vaak (zeer) te wensen overlaat. Hierbij is het feit dat iedere regeling op zichzelf staat ook van invloed: het ontbreken van een eenduidig format waarlangs een versterkingsregeling wordt vormgegeven ontbreekt.

Omtrent de juridische grondslag van de versterkingsregelingen die in hoofdstuk 3 zijn behandeld, is nog veel onduidelijk. Van de batch H3V en de batch transitie kan in ieder geval gezegd worden dat deze een privaatrechtelijke basis hebben.

H3V berust op afspraken tussen verschillende woningcorporaties en de NAM, waarbij financieel wordt bijgedragen door alle betrokken partijen. De basis van deze afspraken wordt gevormd door een overeenkomst die voor beide partijen rechten en verplichtingen in het leven roept. Echter, de achterliggende grondslag blijft naar mijn mening onduidelijk. Hebben de betrokken woningcorporaties jegens de NAM een privaatrechtelijke aanspraak? En zo ja, welke?

Batches 1467 en 1581 vinden hun juridische grondslag in vaststellingsovereenkomsten tussen bewoners en de NCG. De vaststellingsovereenkomst is geregeld in artikel 7:900, eerste lid, BW. Bij een vaststellingsovereenkomst binden partijen zich aan elkaar ter beëindiging of ter voorkoming van een onzekerheid of geschil omtrent hetgeen tussen hen rechtens geldt. In de overeenkomst wordt dan vastgesteld wat er rechtens tussen hen geldt. Hieruit blijkt dat er vanuit wordt gegaan dat er sprake is van een recht op versterking waarover een geschil kan ontstaan. Met het aangaan van de overeenkomst wordt beoogd een geschil daarover te voorkomen of te beëindigen. Echter, het is onduidelijk wie de wederpartij is bij deze vaststellingsovereenkomsten. Is dat de NAM, de NCG namens de NAM of de Staat?

Tot slot benoem ik in het licht van (vaststellings)overeenkomsten de batch 1588. Deze batch is een vreemde eend in de bijt nu deze batch zijn juridische grondslag vindt in een convenant en op het convenant gebaseerde subsidieregelingen.

In het algemeen wordt voor de batches en pilots een model gehanteerd waarbij bewoners met het oog op de uitvoering van de versterking een overeenkomst sluiten met een wederpartij. In veel gevallen is de wederpartij de NCG. Dit geldt ook voor de programma's: ook zij zijn voor het grootste gedeelte gebaseerd op overeenkomsten waarbij de NCG een van de partijen is.

De onduidelijkheid omtrent de juridische grondslag bestempel ik als zorgwekkend. Hoe heeft een burger wetenschap van het feit dat hij al dan niet in zijn recht staat als hij niet weet waar dat recht te vinden is? Of waar dat recht op is gebaseerd nu de grondslag ervan onduidelijk is? Is de versterkingsregeling waarop hij zich wil beroepen überhaupt ergens op gebaseerd? De onduidelijkheid draagt naar mijn idee bij aan (het gevoel van) rechtsonzekerheid. Dit wordt mijns inziens mede versterkt door het in de vorige paragraaf besproken gebrek aan transparantie.

5.4 De papieren werkelijkheid van het Besluit versterking en de Tijdelijke wet Groningen

In het vierde hoofdstuk is gekeken naar hoe de publiekrechtelijke kant van de versterkingsoperatie is vormgegeven. Hiertoe is ten eerste het Besluit versterking tot stand gekomen. Het Besluit versterking zal, wanneer het versterkingsdeel aan de Tijdelijke wet Groningen wordt toegevoegd, opgevolgd worden door de Tijdelijke wet Groningen. Er is dan sprake van een wettelijke verankering en grondslag voor de versterkingsoperatie.

In het Besluit versterking is de versterkingsprocedure uiteengezet. Hierbij viel op dat er veel verschillende overheidsinstanties betrokken zijn bij de versterkingsoperaties: de minister van EZK, de NCG, de TCVG, de Inspecteur-generaal der Mijnen en de aardbevingsgemeenten.

Het meest opvallend hierbij vond ik de prominente rol van de minister van EZK. Enerzijds is dit goed verklaarbaar nu het Besluit versterking is gestoeld op de bevoegdheid van de minister van EZK zoals deze is neergelegd in artikel 52g, derde lid Mbw. Anderzijds is dit niet goed uit te leggen nu wordt gesteld dat de versterkingsoperatie onder het Besluit versterking centraler en vanuit één orgaan geregeld zou worden. Hieraan lijkt niet voldaan nu er minstens vijf actoren bij de versterkingsoperatie betrokken zijn.

Het proces van versterken op grond van het Besluit versterking is als volgt. Ten eerste is sprake van toepassing van het HRA-model.

Dit vind ik persoonlijk een opvallende keuze nu ervoor is gepleit om de NAM op afstand te zetten voor wat betreft de versterkingsoperatie. Ik vraag me af in hoeverre de NAM op afstand staat wanneer er een door de NAM ontwikkeld model wordt gehanteerd om de verwachte bodemdaling en de veiligheidsrisico's in kaart te brengen. Aan de andere kant is het, zeker in het licht van een spoedige versterkingsoperatie, niet nodig om het spreekwoordelijke wiel opnieuw uit te vinden. Het is in dat opzicht logisch dat gebruik wordt gemaakt van de kennis en expertise die de NAM heeft omtrent de bodembeweging en de bijbehorende risico's. Nu de uitkomsten van de HRA door het SodM, en niet door de NAM, worden getoetst, lijkt de invloed van de NAM voorts beperkt.

De tweede stap wordt gevormd door het vaststellen van een risicoprofiel, waarna het gemeentelijke plan van aanpak de derde stap vormt. In het per gemeente op te stellen plan van aanpak wordt beschreven hoe de versterking wordt uitgevoerd, hoe deze wordt gefinancierd en welke huizen en gebouwen hierbij prioriteit hebben.

Het plan van aanpak is gelet op bovenstaande een belangrijk stuk binnen de gehele versterkingsoperatie. Ik ben van mening dat het goed is dat de gemeente een centrale rol speelt en dergelijke beslissingen kan nemen nu zij de bestuurslaag vormen die het dichtste bij de burger staat. De toetsing van het plan van aanpak door het SodM biedt daarbij een waarborg tegen een onvolledig plan van aanpak.

Indien vast is komen te staan dat een gebouw voor versterking in aanmerking komt, neemt de commissie een normbesluit. Het nemen van een normbesluit vormt de vierde stap in het versterkingsproces op grond van het Besluit versterking, gevolgd door het nemen van een versterkingsbesluit.

In het normbesluit is neergelegd aan welke randvoorwaarden de versterking moet voldoen om de beoogde veiligheidsnorm te behalen. Hierna volgt een versterkingsbesluit waarin het normbesluit dat door de NCG is genomen, in overleg met de eigenaar, wordt uitgewerkt.

Naar mijn idee is het voorgenomen overleg met de eigenaar met betrekking tot het versterkingsbesluit in de praktijk niet goed werkbaar en zal, om die reden, vaker een besluit worden genomen zonder dat de bewoner hier veel zeggenschap over heeft. Het nobele streven om rekening te houden met de wensen van de bewoner is namelijk aan voorwaarden onderhevig. Het versterkingsbesluit dient ten eerste te passen binnen de kaders van het eerder genomen normbesluit en ten tweede binnen het gemeentelijke plan van aanpak. Daarbij komt tot slot dat duurdere of uitgebreidere aanpassingen dan strikt noodzakelijk voor rekening van de bewoner zijn.

De laatste stap wordt tot slot gevormd door de realisatie van de versterking. Op dit punt zien we dat wat op papier is gezet en hoe het er in de praktijk aan toe gaat, sterk uiteenloopt. Het Besluit versterking bevat namelijk enkel regels over hoe de publiekrechtelijk verankerde versterkingsoperatie er vanaf de inwerkingtreding op 20 mei 2019 uit zou moeten zien. Het gaat hier om 'zou moeten zien' nu er in de praktijk vrijwel geen gebruik wordt gemaakt van het Besluit versterking. Met andere woorden: er is sprake van een papieren werkelijkheid nu er in de praktijk, in het algemeen, geen gebruik lijkt te worden gemaakt van het Besluit versterking. Wellicht was het om

die reden meer voor de hand liggend om niet eerst een besluit tot stand te brengen, maar meteen te focussen op een wettelijke regeling. Echter, de komst van het versterkingsdeel van de Tijdelijke wet Versterking laat ook nog op zich wachten.

Het wetsvoorstel van het versterkingsdeel van de Tijdelijke wet Groningen is, getuige de reacties tijdens de internetconsultatie, aan kritiek onderhevig. Zo is men kritisch over de bevoegdheidsverdeling tussen de minister van EZK en minister van BZK ten aanzien van de versterkingsopgave.

Hoewel vanuit de achtergrond van beide ministeries betoogd kan worden dat de verdeling logisch is, ben ook ik van mening dat een extra minister de versterkingsoperatie (nog) verder zou kunnen vertragen.

Daarnaast is aangevoerd dat voorbij wordt gegaan aan de emoties van gedupeerde eigenaren. Dit is naar mijn idee het gevolg van het gebruik maken van een modelmatige benadering.

Tot slot is er kritiek op de complexiteit van de versterkingsopgave. Het complexe samenspel van normbesluiten, versterkingsbesluiten en minstens vijf actoren die betrokken zijn bij de versterkingsoperatie op grond van het Besluit versterking, lijkt inderdaad ook onder de Tijdelijke wet Groningen geen verleden tijd te zijn.

5.5 Conclusie versterkingsregimes Groningenveld

De vraag die centraal staat in dit onderzoek luidt als volgt: “Welke versterkingsregelingen zijn er sinds 2012 tot stand gekomen in het mijnbouwschadedossier Groningenveld en hoe verhouden deze versterkingsregelingen zich tot elkaar, tot het Besluit versterking gebouwen Groningen en tot de Tijdelijke wet Groningen?” Om tot een antwoord op deze vraag te komen is onderzoek gedaan naar de verschillende versterkingsregimes uit het Groninger gasdossier.

Ten eerste is er onderzoek gedaan naar de historie, ontwikkeling en totstandkoming van de versterkingsoperatie. Mijn voornaamste conclusie hieromtrent is dat de ontwikkeling van de (juridische kant van de) versterkingsoperatie bijzonder traag is verlopen.

Al in 1986 wordt door Meent van der Sluis een causaal verband tussen de gaswinning en aardbevingen gevonden. Toch is er decennia niets met deze informatie gedaan, tot de spreekwoordelijke druppel die de emmer deed overlopen door de aardbeving bij Huizinge in 2012. Niet direct werd er aan versterken gedacht, lange tijd lag de prioriteit op het vergoeden van fysieke schade. In de loop der jaren is echter gebleken dat versterking noodzakelijk is om de gestelde veiligheidsnorm, de Meijdamnorm van 10-5, te halen. Op het moment van schrijven, juni 2020, is de beoogde snelheid nog niet gehaald. Sterker nog: er zijn tot nu toe minder huizen versterkt dan in eerdere jaren.

Ten tweede is gekeken naar de ad hoc tot stand gekomen versterkingsregelingen. Het gaat hierbij om batches, plannen van aanpak, pilots en programma's. Hierbij valt op dat er veel verschillende versterkingsregelingen tot stand zijn gekomen. Dit bevordert de overzichtelijkheid van de geldende regels niet en draagt daarnaast niet bij aan de gewenste transparantie omtrent de versterkingsoperatie.

Ten derde is gekeken naar het Besluit versterking gebouwen Groningen en de aankomende Tijdelijke wet Groningen. De grondslag van het Besluit versterking is te vinden in artikel 52g, derde lid van de Minbouwwet. Door de komst van dit artikel is er een specifieke, publiekrechtelijke regeling tot stand gekomen op grond waarvan gedupeerde Groningers versterking kunnen vorderen. De nadere invulling van de versterking op grond van artikel 52g, derde lid Mbw is te vinden in het Besluit versterking. De juridische opvolger van het Besluit versterking is te vinden in het versterkingsdeel van de Tijdelijke wet Groningen. Op dit moment gaat het echter nog om een wetsvoorstel.

Op basis van het voorgaande is mijn antwoord op de geformuleerde onderzoeksvraag als volgt.

Sinds 2012 is er een aantal ad hoc tot stand gekomen versterkingsregelingen toegevoegd aan het mijnbouwdossier Groningenveld. Voor dit onderzoek zijn deze onderverdeeld in vier

categorieën: batches, pilots, plannen van aanpak en programma's. Bij de batches gaat het om H3V, de batch transitie, batch 1467, batch 1581, batch 1588, batch 3260 en de batch grijs/verrijkt. Bij de plannen van aanpak gaat het om batch 2018, P50 en P90. Bij de pilots gaat het om de pilot Eigen Initiatief, de Uitvoeringspilot typologie, Calvi, het programma Koploper, het Experiment Krewerd, de praktijkaanpak, het Loket opname op verzoek en de gecombineerde aanpak schade/versterken op basis van een convenant tussen de TCMG en de NCG, de pilot Overschild en de pilot Steendam/Tjuchem. De laatste categorie wordt gevormd door de programma's. Hierbij gaat het om het zorgprogramma, het scholenprogramma, het programma Groninger Stallen en Schuren, de MKB-compensatieregeling en het erfgoedprogramma 2017 – 2021.

Deze versterkingsregelingen zijn ad hoc tot stand gekomen, dat wil zeggen dat telkens voor een nieuwe groep te versterken huizen of gebouwen een nieuwe versterkingsregeling is bedacht. Over het algemeen is daarom te zeggen dat alle hierboven genoemde regelingen pilots en experimenten betreffen nu zij alle in feite uitprobeerders zijn. Er is geen vaste lijn te ontdekken in de regelingen nu zij alle zeer van elkaar verschillen. De grondslag van de regelingen is, op een uitzondering na, privaatrechtelijk van aard. Het gaat om vaststellingsovereenkomsten die door de NAM, het CVW of de NCG met burgers zijn aangegaan. Het Burgerlijk Wetboek is daarbij dus leidend.

Vanaf 20 mei 2019 geldt het Besluit versterking gebouwen Groningen. In deze beleidsregels is neergelegd hoe de publiekrechtelijke kant van de versterkingsopgave is vormgegeven. De grondslag voor het Besluit versterking is te vinden in artikel 52g, derde lid van de Mijnbouwwet. Hierin is neergelegd dat de minister van Economische Zaken en Klimaat verantwoordelijk is voor de veiligheid van inwoners boven het Groningenveld.

Het Besluit versterking blijkt in de praktijk echter vooral een papieren constructie. Wat betreft de versterkingsopgave is de relevantie van het Besluit versterking betrekkelijk klein. De grootste verandering die heeft plaatsgevonden ten opzichte van de ad hoc tot stand gekomen regelingen is, naast de juridische grondslag en inmenging van de minister van EZK, vooral de centrale rol die de gemeente heeft gekregen onder het Besluit versterking.

Gelet op artikel 22 van het Besluit versterking heeft de komst van het Besluit versterking geen gevolgen heeft voor de bestuurlijke afspraken die gemaakt zijn vóór de komst van het Besluit versterking voor zover hiervan in het Besluit versterking niet is afgeweken. Met andere woorden, het Besluit versterking heeft dus geen invloed op de versterking van huizen en gebouwen van burgers die momenteel in een lopende batch, pilot of programma zitten.

Met het oog op de toekomst is tot slot gekeken naar de Tijdelijke wet Groningen. Momenteel is de Tijdelijke wet Groningen nog slechts een wetsvoorstel. De Tijdelijke wet Groningen kan naar mijn mening met recht een juridische opvolger worden genoemd nu ik beide regelingen in essentie overeen vind komen. De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van het Besluit versterking zijn naar mijn idee logisch. Nu het echter nog gaat om een wetsvoorstel is de uiteindelijke wettekst nog gissen.

Wellicht kan er met de komst van de Tijdelijke wet Groningen na vele, vele jaren van onzekerheid omtrent het versterken en de vele versterkingsregelingen die tot stand zijn gekomen eindelijk een positieve draai worden gegeven aan het mijnbouwschadedossier. Ik zie wat dat betreft, behoudens enkele wijzigingen, zeker vooruitgang met de het voorgenomen versterkingsdeel van de Tijdelijke wet Groningen. Het onderscheid tussen de schadeafhandeling en de versterkingsopgave onder de Tijdelijke wet Groningen is echter nog een groot struikelblok om te kunnen spreken van één wet, één uitvoeringsorganisatie en één regime. Ondanks deze scheiding zie ik wel potentie in de Tijdelijke wet Groningen om de burger centraal te stellen in het versterkingsproces - en deze keer écht.

Literatuurlijst

Adviescollege Veiligheid Groningen 2020

Adviescollege Veiligheid Groningen, 'Tussentijds advies validatie typologie-aanpak', te vinden op www.adviescollegeveiligheidgroningen.nl (laatst geraadpleegd op 17 juni 2020).

Brandsma, *Dagblad van het Noorden* 1 februari 2018

M. Brandsma, '(Bijna) alles wat je wilt weten over de geheime aardgasdeal', *Dagblad van het Noorden* 1 februari 2018.

Bröring 2019

H. Bröring, 'Afhandeling mijnbouwschade Groningen', te vinden op www.tweedekamer.nl (laatst geraadpleegd op 22 juni 2020).

Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen 2013

Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen, 'Vertrouwen in een duurzame toekomst', te vinden op www.provinciegroningen.nl (laatst geraadpleegd op 22 mei 2020).

Commissie Meijdam 2015

Commissie Meijdam, 'Eindadvies Handelingsperspectief voor Groningen', te vinden op www.sodm.nl (laatst geraadpleegd op 22 mei 2020).

Damveld 2020

H. Damveld, *Gaswinning Groningen een bewogen geschiedenis. Versterking en perspectief: wens of werkelijkheid?*, Bedum: Profiel Uitgeverij 2020.

De Mijnen 2020

De Mijnen, 'De mijnwet van 1810 en Staatstoezicht', te vinden op www.demijnen.nl (laatst geraadpleegd op 16 juni 2020).

Dorpsbelangenwerkgroep Versterking Overschild 2018

Dorpsbelangenwerkgroep Versterking Overschild, *Witboek Versterking Overschild. Een Handleiding voor Bewoners*, Overschild:2018.

Dorpsportaal Overschild 2020

Dorpsportaal Overschild, 'Versterking woningen in Overschild', te vinden op www.overschild.nu (laatst geraadpleegd op 18 juni 2020).

Dorpsvereniging Steendam 2019

Dorpsvereniging Steendam, *Dorpsvisie Steendam 2020 – 2030*, Steendam:2019.

Ellenbroek, *Trouw* 10 september 2015

E. Ellenbroek, 'Jacques Wallage: het gasoverleg mislukt', *Trouw* 10 september 2015.

Energie Beheer Nederland 2020

Energie Beheer Nederland, 'Mijnbouwwet', te vinden www.hoewerktgaswinnen.nl (laatst geraadpleegd op 17 juni 2020).

Experiment Krewerd

Experiment Krewerd, 'Aardbevingsdorp neemt heft in eigen handen', te vinden op www.experimentkrewerd.nl (laatst geraadpleegd op 17 juni 2020).

Gemeente Groningen 2019

Gemeente Groningen, 'Lokaal Plan van Aanpak Groningen 2019', te vinden op www.gemeentegroningen.nl (laatst geraadpleegd op 22 mei 2020).

Gemeente Midden-Groningen 2018

Gemeente Midden-Groningen, 'Structuurvisie Overschild 2018 – 2028', te vinden op www.overschild.nu (laatst geraadpleegd op 23 juni 2020).

Gemeente Midden-Groningen 2020

Gemeente Midden-Groningen, 'Scholenprogramma', te vinden op www.midden-groningen.nl (laatst geraadpleegd op 15 mei 2020).

Groninger Bodem Beweging 2019

Groninger Bodem Beweging, 'Nieuwsbrief 79', te vinden op www.groninger-bodem-beweging.nl (laatst geraadpleegd op 17 juni 2020).

Historisch Archief Midden-Groningen 2020

Historisch Archief Midden-Groningen, 'Gas in Groningen', te vinden op www.historisch-archief-midden-groningen.nl (laatst geraadpleegd op 22 mei 2020).

Jach, RTV Noord 18 december 2018

S. Jach, 'Nieuw versterkingsinstituut zorgt voor nog meer bestuurlijke spaghetti' *RTV Noord* 18 december 2018.

Jach & Miskovic, RTV Noord 4 september 2018

S. Jach en M. Miskovic, 'Nog altijd onduidelijk waar de 1500 onveilige gebouwen staan' *RTV Noord* 4 september 2018.

Jach & Miskovic, RTV Noord 7 november 2018

S. Jach en M. Miskovic, 'Een tikkende tijdbom onder het versterkingsplan' *RTV Noord* 7 november 2018.

Jach & Miskovic, RTV Noord 16 oktober 2019

S. Jach en M. Miskovic, 'Aantal inspecties en beoordelingen blijft achter bij afgelopen jaren' *RTV Noord* 16 oktober 2019.

Kelckhoven, van, Dagblad van het Noorden 11 november 2019

L. van Kelckhoven, 'Actieve Inwoners van Steendam bewegen in goede en slechte tijden', *Dagblad van het Noorden* 19 november 2019.

Kelderman, Dagblad van het Noorden 26 december 2016

J. Kelderman, 'Aardbevingen door gaswinning waren dertig jaar geleden flauwekul', *Dagblad van het Noorden* 26 december 2016.

Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken 2020

Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken, 'Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving', te vinden op www.kcwj.nl (laatst geraadpleegd op 17 juni 2020).

Kennisplatform Bouwen en Versterken 2018

Kennisplatform Bouwen en Versterken, 'Mijnraadadvies veiligheidsrisico's en versterkingsopgave Groningen', te vinden op www.kennisplatformbouwen.nl (laatst geraadpleegd op 23 juni 2020).

KNMI 1989

Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut, *Jaarverslag KNMI De Bilt:1989*.

KNMI 2013

Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut, 'Magnitude beving Huizinge wordt 3,6', te vinden op www.knmi.nl (laatst geraadpleegd op 22 mei 2020).

Knot & van Eijk 2019

J.S. Knot en P. van Eijk, 'De vergoeding van versterkingsmaatregelen in nieuwbouwprojecten: een juridische analyse aan de vooravond van een (r)evolutie', *MvV* 2019.

Kockelkoren 2019

T. Kockelkoren in: internetconsultatie wetsvoorstel versterking, te vinden op www.internetconsultatie.nl (laatst geraadpleegd op 19 juni 2020).

Kolfhof, *Dagblad van het Noorden* 10 juli 2019

P. Kolfhof, 'Streep door versterking van 800 huizen in bevingengebied: huurwoningen toch niet versterkt', *Dagblad van het Noorden* 10 juli 2019.

Kremer 2019

D. Kremer in: internetconsultatie wetsvoorstel versterking, te vinden op www.internetconsultatie.nl (laatst geraadpleegd op 19 juni 2020).

Lefier 2019

Lefier, 'Versterkingspilot stopt, woningen nog wel verduurzamen en verbeteren', te vinden op www.lefier.nl (laatst geraadpleegd op 20 mei 2020).

Mijnraad 2018

Mijnraad, 'Mijnraadadvies veiligheidsrisico's en versterkingsopgave Groningen', te vinden op www.tweedekamer.nl (laatst geraadpleegd op 3 juli 2020).

M. Miskovic, *RTV Noord* 26 maart 2018

M. Miskovic, 'Drieduizend extra inspecties nodig in versterkingsopgave (update)' *RTV Noord* 26 maart 2018.

M. Miskovic, *RTV Noord* 2 januari 2020

M. Miskovic, 'Centrum Veilig Wonen is niet meer, Nationaal Coördinator breidt uit' *RTV Noord* 2 januari 2020.

Muijden, van, 2007

M. van Muijden, *Mediation en de vaststellingsovereenkomst. Aantasting en afdwingbaarheid naar Nederlands en Amerikaans recht*, Rotterdam:2007.

Nederlandse Aardolie Maatschappij 2013

Nederlandse Aardolie Maatschappij, 'Winningsplan 2013', te vinden op www.nam.nl (laatst geraadpleegd op 16 juni 2020).

Nederlandse Aardolie Maatschappij 2016

Nederlandse Aardolie Maatschappij, 'Winningsplan Groningen Gasveld 2016', te vinden op www.nam.nl (laatst geraadpleegd op 17 juni 2020).

Nederlandse Aardolie Maatschappij 2020

Nederlandse Aardolie Maatschappij, 'Bodemdaling door gaswinning', te vinden op www.nam.nl (laatst geraadpleegd op 22 mei 2020).

Nederlandse Aardolie Maatschappij 2020-a

Nederlandse Aardolie Maatschappij, 'Ontstaan, kracht en gevolgen', te vinden op www.nam.nl (laatst geraadpleegd op 22 mei 2020).

Nederlandse Aardolie Maatschappij 2020-b

Nederlandse Aardolie Maatschappij, 'Groningen-gasveld', te op www.nam.nl (laatst geraadpleegd op 22 mei 2020).

Nederlandse Aardolie Maatschappij 2020-c

Nederlandse Aardolie Maatschappij, 'Historie van aardgas en aardolie', te vinden op www.nam.nl (laatst geraadpleegd op 16 juni 2020).

Nationaal Coördinator Groningen e.a. 2016

Nationaal Coördinator Groningen, Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Stuurgroep Scholenprogramma en Consultatiegroep Scholenprogramma, 'Convenant aardbevings- en toekomstbestendige scholenbouw', te vinden op www.nationaalcoordinatorgroningen.nl (laatst geraadpleegd op 23 juni 2020).

Nationaal Coördinator Groningen 2016

Nationaal Coördinator Groningen, 'Presentatie actualisatie meerjarenprogramma 2017 – 2021', te vinden op www.nationaalcoordinatorgroningen.nl (laatst geraadpleegd op 20 mei 2020).

Nationaal Coördinator Groningen 2016-a

Nationaal Coördinator Groningen, 'Meerjarenprogramma Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen 2017 – 2021', te vinden op www.sodm.nl (laatst geraadpleegd op 17 juni 2020).

Nationaal Coördinator Groningen 2016-c

Nationaal Coördinator Groningen, 'Convenant aardbevings- en toekomstbestendige scholenbouw Groningen ondertekend', te vinden op www.nationaalcoordinatorgroningen.nl (laatst geraadpleegd op 18 juni 2020).

Nationaal Coördinator Groningen 2017

Nationaal Coördinator Groningen, 'Kwartaalrapportage oktober – december 2017', te vinden op www.nationaalcoordinatorgroningen.nl (laatst geraadpleegd op 20 mei 2020).

Nationaal Coördinator Groningen 2017-a

Nationaal Coördinator Groningen, 'Heft in Eigen Hand heet nu Eigen Initiatief', te vinden op www.nationaalcoordinatorgroningen.nl (laatst geraadpleegd op 17 juni 2020).

Nationaal Coördinator Groningen 2017-b

Nationaal Coördinator Groningen, 'Inspecties van gebouwen in aardbevingsgebied op stoom', te vinden op www.nationaalcoordinatorgroningen.nl (laatst geraadpleegd op 17 juni 2020).

Nationaal Coördinator Groningen 2017-c

Nationaal Coördinator Groningen, 'Inspectie kerkgebouwen volgens Calvi-methode', te vinden op www.nationaalcoordinatorgroningen.nl (laatst geraadpleegd op 17 juni 2020).

Nationaal Coördinator Groningen 2017-d

Nationaal Coördinator Groningen, *Erfgoedprogramma 2017 – 2021*, Groningen:2017.

Nationaal Coördinator Groningen 2018

Nationaal Coördinator Groningen, *Veiligheid voorop en de bewoner centraal. Plan van Aanpak Mijnraadadvies in opdracht van het Rijk, provincie Groningen en de tien aardbevingsgemeenten*, Groningen:2018.

Nationaal Coördinator Groningen 2018-a

Nationaal Coördinator Groningen, 'Halfjaar rapportage juli – december 2018', te vinden op www.nationaalcoordinatorgroningen.nl (laatst geraadpleegd op 18 juni 2020).

Nationaal Coördinator Groningen 2018-b

Nationaal Coördinator Groningen, 'Pilot MKB-compensatieregeling van start', te vinden op www.nationaalcoordinatorgroningen.nl (laatst geraadpleegd op 18 juni 2020).

Nationaal Coördinator Groningen 2019

Nationaal Coördinator Groningen, 'Duidelijkheid voor honderden bewoners in aardbevingsgebied', te vinden op www.nationaalcoordinatorgroningen.nl (laatst geraadpleegd op 17 juni 2020).

Nationaal Coördinator Groningen 2019-a

Nationaal Coördinator Groningen, 'Programma Koploper van start', te vinden op www.nationaalcoordinatorgroningen.nl (laatst geraadpleegd op 17 juni 2020).

Nationaal Coördinator Groningen 2019-b

Nationaal Coördinator Groningen, 'Presentatie informatiebijeenkomst Steendam', te vinden op www.nationaalcoordinatorgroningen.nl (laatst geraadpleegd op 20 mei 2020).

Nationaal Coördinator Groningen 2019-c

Nationaal Coördinator Groningen, '331 miljoen voor nieuwe zorggebouwen in Groningen', te vinden op www.nationaalcoordinatorgroningen.nl (laatst geraadpleegd op 18 juni 2020).

Nationaal Coördinator Groningen 2019-d

Nationaal Coördinator Groningen, 'Erfgoedprogramma werpt eerste vruchten af', te vinden op www.nationaalcoordinatorgroningen.nl (laatst geraadpleegd op 18 juni 2020).

Nationaal Coördinator Groningen 2020

Nationaal Coördinator Groningen, 'Memo versterking 1.467 gebouwen', te vinden op www.nationaalcoordinatorgroningen.nl (laatst geraadpleegd op 17 juni 2020).

Nationaal Coördinator Groningen 2020-a

Nationaal Coördinator Groningen, 'Eigen Initiatief', te vinden op www.nationaalcoordinatorgroningen.nl (laatst geraadpleegd op 17 juni 2020).

Nationaal Coördinator Groningen 2020-b

Nationaal Coördinator Groningen, 'Versnellingspakket', te vinden op www.nationaalcoordinatorgroningen.nl (laatst geraadpleegd op 17 juni 2020).

Nationaal Coördinator Groningen 2020-c

Nationaal Coördinator Groningen, 'Startschot voor bouwimpuls', te vinden op www.nationaalcoordinatorgroningen.nl (laatst geraadpleegd op 18 juni 2020).

Nationaal Coördinator Groningen 2020-d

Nationaal Coördinator Groningen, 'Loket opname op verzoek geopend', te vinden op www.nationaalcoordinatorgroningen.nl (laatst geraadpleegd op 18 juni 2020).

Nationaal Coördinator Groningen 2020-e

Nationaal Coördinator Groningen, 'Opname op verzoek', te vinden op www.nationaalcoordinatorgroningen.nl (laatst geraadpleegd op 18 juni 2020).

Nationaal Coördinator Groningen 2020-f

Nationaal Coördinator Groningen, 'Het Groninger zorgakkoord', te vinden op www.nationaalcoordinatorgroningen.nl (laatst geraadpleegd op 17 juni 2020).

Nationaal Coördinator Groningen 2020-g

Nationaal Coördinator Groningen, 'Zorggebouwen', te vinden op www.nationaalcoordinatorgroningen.nl (laatst geraadpleegd op 18 juni 2020).

Nationaal Coördinator Groningen 2020-h

Nationaal Coördinator Groningen, 'Pilot MKB-compensatieregeling bij versterken', te vinden op www.nationaalcoordinatorgroningen.nl (laatst geraadpleegd op 18 juni 2020).

Nationaal Coördinator Groningen 2020-i

Nationaal Coördinator Groningen, 'Toelichting op de Pilot MKB-compensatieregeling bij versterken', te vinden op www.nationaalcoordinatorgroningen.nl (laatst geraadpleegd op 23 juni 2020).

Nationaal Coördinator Groningen 2020-j

Nationaal Coördinator Groningen, 'Erfgoedprogramma', te vinden op www.nationaalcoordinatorgroningen.nl (laatst geraadpleegd op 18 juni 2020).

Nationaal Coördinator Groningen 2020-k

Nationaal Coördinator Groningen, 'Nationaal Programma Groningen stelt 20 miljoen euro beschikbaar voor erfgoedprogramma', te vinden op www.nationaalcoordinatorgroningen.nl (laatst geraadpleegd op 18 juni 2020).

Nederlands Juristenblad

Nederlands Juristenblad, *Wetgeving in consultatie*, NJB 2019/2465.

Onderzoeksraad voor Veiligheid 2017

Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Aardbevingsrisico's in Groningen. Stand van zaken opvolging aanbevelingen*, Den Haag: 2017.

Overmars 2014

A. Overmars, *Codes en convenanten: (zelf) regulering van studentenmigratie naar Europa (Staat en Recht nr. 20)*, Deventer: Kluwer 2014.

Provincie Groningen 2014

Provincie Groningen, 'Kamminga en Wallage leiden dialogotafel voor gaswinningsgebied', te vinden op www.provinciegroningen.nl (laatst geraadpleegd op 17 juni 2020).

Regeerakkoord 2017

VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 'Regeerakkoord 2017 'Vertrouwen in de toekomst'', te vinden op www.rijksoverheid.nl (laatst geraadpleegd op 17 juni 2020).

Rijksoverheid e.a. 2014

Rijksoverheid, provincie Groningen, gemeente Appingedam, gemeente Bedum, gemeente Delfzijl, gemeente De Marne, gemeente Eemsmond, gemeente Loppersum, gemeente Slochteren, gemeente gemeente Ten Boer en gemeente Winsum, 'Vertrouwen op herstel en herstel van vertrouwen', te vinden op www.provinciegroningen.nl (laatst geraadpleegd op 17 juni 2020).

Rijksoverheid 2016

Rijksoverheid, 'Gaswinning Groningen verlaagd tot 24 miljard kubieke meter', te vinden op www.rijksoverheid.nl (laatst geraadpleegd op 17 juni 2020).

Rijksoverheid e.a. 2018

Rijksoverheid, Shell en ExxonMobil, 'Akkoord op Hoofdlijnen', te vinden op www.provinciegroningen.nl (laatst geraadpleegd op 22 mei 2020).

Rijksoverheid 2019

Rijksoverheid, 'Het stoppen van het project "Heft in Eigen Hand" of "Eigen Initiatief"', te vinden op www.rijksoverheid.nl (laatst geraadpleegd op 17 juni 2020).

Rijksoverheid 2019-a

Rijksoverheid, 'Wetsvoorstel voor publieke aansturing van de versterkingsoperatie in Groningen in consultatie', te vinden op www.rijksoverheid.nl (laatst geraadpleegd op 18 juni 2020).

Roggenkamp e.a. 2019

M. Roggenkamp e.a., *Juridische aspecten van gaswinning. Een "Groningse" verkenning (Monografieën Privaatrecht nr. 18)*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

RTV Noord 2016

RTV Noord, 'Versterken duizenden huizen in aardbevingsgebied van start', te vinden op www.rtvnoord.nl (laatst geraadpleegd op 17 juni 2020).

RTV Noord 2016-a

RTV Noord, 'Alders geeft 'vergissing met aantal te versterken huizen' toe', te vinden op www.rtvnoord.nl (laatst geraadpleegd op 17 juni 2020).

RTV Noord 2016-b

RTV Noord, 'Alders geeft gas bij versterken huizen', te vinden op www.rtvnoord.nl (laatst geraadpleegd op 17 juni 2020).

RTV Noord 2016-c

RTV Noord, 'Kleine 1.500 woningen in aardbevingsgebied moeten versterkt worden', te vinden op www.rtvnoord.nl (laatst geraadpleegd op 17 juni 2020).

RTV Noord 2017

RTV Noord, 'Kamp: 'We willen eind 2017 beginnen met versterkingsoperatie', te vinden op www.rtvnoord.nl (laatst geraadpleegd op 17 juni 2020).

RTV Noord 2017-a

RTV Noord, 'Versterking aardbevingsgebied is 'onmogelijke opgave', te vinden op www.rtvnoord.nl (laatst geraadpleegd 17 juni 2020).

RTV Noord 2017-b

RTV Noord, 'Onafhankelijk Raadsman gaswinning bezorgd over impact versterking woningen', te vinden op www.rtvnoord.nl (laatst geraadpleegd 17 juni 2020).

RTV Noord 2017-c

RTV Noord, 'Afzwaaiende minister Kamp gelooft nog steeds in tempo versterking', te vinden op www.rtvnoord.nl (laatst geraadpleegd op 17 juni 2020).

RTV Noord 2018

RTV Noord, 'In september duidelijkheid over versterkingsadvies', te vinden op www.rtvnoord.nl (laatst geraadpleegd op 17 juni 2020).

RTV Noord 2018-a

RTV Noord, 'Nieuwe NCG: 'Ik ga mijn uiterste best voor de Groningers doen'', te vinden op www.rtvnoord.nl (laatst geraadpleegd op 17 juni 2020).

RTV Noord 2018-b

RTV Noord, 'Mijnraad: minister moet voldoen aan gewekte verwachtingen voor versterking', te vinden op www.rtvnoord.nl (laatst geraadpleegd 17 juni 2020).

RTV Noord 2018-c

RTV Noord, 'In september meer duidelijkheid over versterkingsaanpak', te vinden op www.rtvnoord.nl (laatst geraadpleegd op 17 juni 2020).

RTV Noord 2018-d

RTV Noord, 'Nog altijd onduidelijk waar de 1500 onveilige gebouwen staan', te vinden op www.rtvnoord.nl (laatst geraadpleegd op 17 juni 2020).

RTV Noord 2018-e

RTV Noord, 'Een tikkende tijdbom onder het versterkingsplan', te vinden op www.rtvnoord.nl (laatst geraadpleegd op 17 juni 2020).

RTV Noord 2018-f

RTV Noord, 'Peter Spijkerman is de nieuwe Nationaal Coördinator Groningen', te vinden op www.rtvnoord.nl (laatst geraadpleegd op 17 juni 2020).

RTV Noord 2019

RTV Noord, 'Drieduizend extra inspecties nodig in versterkingsopgave (update)', te vinden op www.rtvnoord.nl (laatst geraadpleegd op 17 juni 2020).

RTV Noord 2019-a

RTV Noord, 'Aantal inspecties en beoordelingen blijft achter bij afgelopen jaren', te vinden op www.rtvnoord.nl (laatst geraadpleegd op 17 juni 2020).

RTV Noord 2020

RTV Noord, 'Tijdelijk aardbevingen', te vinden op www.rtvnoord.nl/aardbevingen/tijdelijk (laatst geraadpleegd op 22 mei 2020).

Samenwerkingsverband Noord-Nederland

Samenwerkingsverband Noord-Nederland, 'Batch 1588 Versterkingsopgave Groningen', te vinden op www.snn.nl (laatst geraadpleegd op 15 mei 2020).

Scholenprogramma Groningen 2020

Scholenprogramma Groningen, 'Aardbevingsbestendige en toekomstgerichte scholen en kindcentra', te vinden op www.scholenprogrammagoningen.nl (laatst geraadpleegd op 18 juni 2020).

Scholenprogramma Groningen 2020-a

Scholenprogramma Groningen, 'Bouwkundig versterken van scholen', te vinden op www.scholenprogrammagoningen.nl (laatst geraadpleegd op 18 juni 2020).

Scholenprogramma Groningen 2020-b

Scholenprogramma Groningen, 'Bouwkundig versterken', te vinden op www.scholenprogrammagoningen.nl (laatst geraadpleegd op 18 juni 2020).

Scholenprogramma Groningen 2020-c

Scholenprogramma Groningen, 'Over dit platform', te vinden op www.scholenprogrammagoningen.nl (laatst geraadpleegd op 18 juni 2020).

Scholenprogramma Groningen 2020-d

Scholenprogramma Groningen, 'Gemeenten', te vinden op www.scholenprogrammagoningen.nl (laatst geraadpleegd op 18 juni 2020).

Schudde 2019

L. Schudde in: internetconsultatie wetsvoorstel versterking, te vinden op www.internetconsultatie.nl (laatst geraadpleegd op 19 juni 2020).

Staatstoezicht op de Mijnen 2018

Staatstoezicht op de Mijnen, 'Versnelling versterking noodzakelijk uit oogpunt van veiligheid van de Groningers', te vinden op www.sodm.nl (laatst geraadpleegd op 17 juni 2020).

Staatstoezicht op de Mijnen 2019-a

Staatstoezicht op de Mijnen, 'Advies t.a.v. gebouwen in batch 1581 met normaal risicoprofiel', te vinden op www.sodm.nl (laatst geraadpleegd op 17 juni 2020).

Staatstoezicht op de Mijnen 2019-b

Staatstoezicht op de Mijnen, 'Voortgang van de versterking in Groningen: Crisis-aanpak vereist eenvoudige aansturing', te vinden op www.sodm.nl (laatst geraadpleegd op 17 juni 2020).

Staatstoezicht op de Mijnen 2019-c

Staatstoezicht op de Mijnen, *Voortgangsverslag van de versterking huizen en afbouw van de gaswinning in Groningen. Eerste voortgangsverslag van het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM)*, Den Haag:2019.

Staatstoezicht op de Mijnen 2020

Staatstoezicht op de Mijnen, 'Welke norm geldt er voor de veiligheidsrisico's als gevolg van de aardbevingen in Groningen?', te vinden op www.sodm.nl (laatst geraadpleegd op 22 mei 2020).

Staatstoezicht op de Mijnen 2020-a

Staatstoezicht op de Mijnen, 'Wat houdt het HRA-model in?', te vinden op www.sodm.nl (laatst geraadpleegd op 20 mei 2020).

Veen, van der, *Dagblad van het Noorden* 22 februari 2018

E. van der Veen, 'Een eeuwenoud wierdedorp wordt de moderne proeftuin voor bevingsbestendig bouwen', *Dagblad van het Noorden* 22 februari 2018.

Vries, de, 2019

P. de Vries in: internetconsultatie wetsvoorstel versterking, te vinden op www.internetconsultatie.nl (laatst geraadpleegd op 19 juni 2020).

Wind, *Dagblad van het Noorden* 31 januari 2018

M. Wind, 'Hier zijn de dan, die geheime stukken uit 1963 over de gaswinning in Groningen', *Dagblad van het Noorden* 31 januari 2018.

Zwerver & Bakker, *RTV Noord* 26 juni 2018

E. Zwerver en C. Bakker, 'Nieuwe NCG: 'Ik ga mijn uiterste best voor de Groningers doen', *RTV Noord* 26 juni 2018.