

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:3951

Datum uitspraak

2 oktober 2024

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 3 augustus 2022 heeft de staatssecretaris Herstel Groningen vastgesteld dat de woning van [appellant] voldoet aan de veiligheidsnorm en niet versterkt hoeft te worden. Door middel van de HRA is vastgesteld dat de woning van [appellant] een licht verhoogd risicoprofiel heeft en dat opname en beoordeling binnen het versterkingsprogramma van de NCG nodig was. Het adres is vervolgens toegevoegd aan het jaarlijks op te stellen plan van aanpak van de gemeente Oldambt. In het plan staat welke woningen dat jaar moeten worden onderzocht. Het is aan de gemeente om de planning en volgorde van het onderzoek te bepalen. [appellant] is eigenaar van een vrijstaande woning (een villaboerderij en rijksmonument uit 1870) met schuur aan de [locatie] te Midwolda. De woning staat in een gebied waar aardbevingen voorkomen. In het kader van het versterkingsproces is het risicoprofiel van de woning bepaald op basis van de Hazard and Risk Assessment. De HRA geeft een beoordeling van de seismische dreiging en het daaruit volgende seismische risico.

Volledige tekst

202306308/1/A2.

Datum uitspraak: 2 oktober 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in het geding tussen:

[appellant], wonend te [woonplaats],
appellant,

en

de staatssecretaris Herstel Groningen (voorheen: de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat)
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 3 augustus 2022 heeft de staatssecretaris vastgesteld dat de woning van [appellant] voldoet aan de veiligheidsnorm en niet versterkt hoeft te worden.

Bij besluit van 7 augustus 2023 heeft de staatssecretaris het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

De staatssecretaris heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 11 april 2024, waar [appellant], bijgestaan door mr. V.S.M. Sturkenboom, vergezeld door ing. A. Nanninga, deskundige, en [gemachtigde A] en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. R.M. Don en mr. T.C.A. Hofman, vergezeld door ing. R. Kamer, constructeur bij de Nationaal Coördinator Groningen (NCG), en [gemachtigde B], zijn verschenen.

Overwegingen

1. Onder de staatssecretaris Herstel Groningen worden hierna ook zijn rechtsvoorgangers verstaan.

Voorgeschiedenis

2. [appellant] is eigenaar van een vrijstaande woning (een villaboerderij en rijksmonument uit 1870) met schuur aan de [locatie] te Midwolda.

3. De woning staat in een gebied waar aardbevingen voorkomen.

4. In het kader van het versterkingsproces is het risicoprofiel van de woning bepaald op basis van de Hazard and Risk Assessment (hierna: de HRA). De HRA geeft een beoordeling van de seismische dreiging en het daaruit volgende seismische risico. Daarmee wordt een inschatting gemaakt van de seismische risico's in een gebied om te bepalen welke gebouwen bij voorrang in aanmerking komen voor een opname en beoordeling. De uitkomsten van de analyse worden individueel per gebouw gezien en handmatig zo nodig aangevuld om omissies te voorkomen (de zogenoemde 'verrijking'). De uitkomsten en deze verrijking worden vervolgens vertaald naar drie categorieën risicoprofielen: niet verhoogd/normaal risico; licht verhoogd risico; en verhoogd risico.

5. Door middel van de HRA is vastgesteld dat de woning van [appellant] een licht verhoogd risicoprofiel heeft en dat opname en beoordeling binnen het versterkingsprogramma van de NCG nodig was. Het adres is vervolgens toegevoegd aan het jaarlijks op te stellen plan van aanpak van de gemeente Oldambt. In het plan staat welke woningen dat jaar moeten worden onderzocht. Het is aan de gemeente om de planning en volgorde van het onderzoek te bepalen.

6. De NCG heeft aan het bouwkundig adviesbureau BBC Bouwmanagement opdracht gegeven te onderzoeken of de woning voldoet aan de veiligheidsnorm en voldoende bestand is tegen aardbevingen.

7. Het gaat hierbij om de veiligheidsnorm die is neergelegd in artikel 52d, tweede lid, aanhef en onder a van de Mijnbouwwet en in artikel 1 van de Tijdelijke wet Groningen. Deze zogenoemde Meijdam-norm schrijft de maximaal aanvaardbare kans voor dat iemand bij een aardbeving komt te overlijden door instorting van een woning. De kans dat iemand overlijdt door het bezwijken van (een deel van) een bouwwerk door een aardbeving mag niet groter zijn dan 1 op de 100.000. Dit is gelijk aan de landelijke veiligheidsnorm, die voor alle gebouwen in Nederland geldt.

8. BBC Bouwmanagement heeft op 1 april 2022 de woning en de kenmerken van de omgeving onderzocht aan de hand van een bureaustudie en een onderzoek ter plaatse. Daarbij is de aardbevingsbelasting op de locatie van de woning betrokken.

9. Op 1 juni 2022 heeft BBC Bouwmanagement een beoordelingsrapport uitgebracht. In het rapport is vermeld dat de woning aan de hand van de Nederlandse Praktijkrichtlijn (NPR) beoordeeld moet worden. De NPR is een richtlijn voor aardbevingsbestendig bouwen en is gericht op het voorkomen van de grenstoestand Near Collapse en het bezwijken van niet-seismische constructieve elementen. De NPR beschrijft uitgangspunten en rekenmethodes waarmee kan worden bepaald of woningen bestand zijn tegen aardbevingen. De conclusie van het beoordelingsrapport is dat de woning voldoet aan de veiligheidsnorm. Dit betekent volgens het rapport dat de woning veilig is bij (zware) aardbevingen. De woning hoeft daarom niet seismisch versterkt te worden.

10. Onder verwijzing naar de conclusie van het beoordelingsrapport van 1 juni 2022 heeft de staatssecretaris bij besluit van 3 augustus 2022, zoals na bezwaar gehandhaafd bij besluit van 7 augustus 2023, besloten dat de woning voldoet aan de veiligheidsnorm en niet versterkt hoeft te worden.

Beroep van [appellant]

11. [appellant] is het niet eens met het wegvallen van de mogelijkheid van beroep bij de rechtbank Noord-Nederland tegen besluiten over versterking als gevolg van de op 1 juli 2023 inwerking getreden wijziging van de Tijdelijke wet Groningen. Volgens [appellant] wordt met het beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling in een geschil over versterking van een woning het recht op toegang tot de rechter onaanvaardbaar beperkt en is deze verandering in strijd met het fair trial-beginsel, dat is vastgelegd in artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden (EVRM).

12. [appellant] betoogt verder dat de staatssecretaris eerder had moeten beoordelen of haar woning voldoet aan de veiligheidsnorm. De woning is te laat beoordeeld door de staatssecretaris en daardoor is de veiligheid van de woning ten onrechte niet beoordeeld op basis van de NPR:9998:2015 en/of de NPR:9998:2018. Was dat wel gebeurd zou haar woning wel voor versterking in aanmerking zijn gekomen. Vanaf 2015 stond volgens haar daarom vast dat de woning onveilig was en niet voldeed aan de veiligheidsnorm. De staatssecretaris had niet moeten wachten op de uitkomst van de HRA die door de NAM werd uitgevoerd. [appellant] wijst erop dat het Adviescollege Veiligheid Groningen heeft vastgesteld dat bij het beoordelen van gebouwen niet de HRA, maar alleen de NPR voldoet om de veiligheid van een gebouw vast te stellen. Ten onrechte heeft pas in 2022 een beoordeling plaatsgevonden op basis van de NPR:9998:2020. Het besluit is volgens [appellant] daarom in strijd met meerdere beginselen van behoorlijk bestuur.

13. [appellant] betoogt daarnaast dat de staatssecretaris toepassing had moeten geven aan het Convenant van 11 september 2019, gesloten tussen de voorganger van het Instituut

Mijnbouwschade Groningen, de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen, en de NCG (verder: het convenant) en aan had moeten sturen op geïntegreerde besluitvorming. De staatssecretaris heeft ten onrechte de besluiten over het al dan niet versterken van de woning niet gezamenlijk met het Instituut genomen.

14. [appellant] betoogt tot slot dat niet duidelijk is door wie het beoordelingsrapport van BBC Bouwmanagement is opgesteld. Daarmee is er geen duidelijkheid over de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de opsteller(s) en met name niet of zij ook voor de NAM werken of hebben gewerkt.

Beoordeling door de Afdeling

Bevoegdheid Afdeling in eerste en enige aanleg

15. Op 1 juli 2023 is zowel de TwG als de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak gewijzigd. Uit artikel 22b, tweede lid, van de TwG volgt dat een beoordeling of een gebouw voldoet aan de veiligheidsnorm of een besluit daarover, met ingang van de datum van inwerkingtreding van de TwG wordt gelijkgesteld met een beoordeling als bedoeld in artikel 13i, eerste lid, van de TwG. Dit is de beoordeling conform de prioritering in het programma van aanpak of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet. Op grond van artikel 2 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak is de Afdeling bevoegd om kennis te nemen van beroep tegen een besluit dat is genomen op grond van artikel 13i, tweede lid, van de TwG. De wetgever heeft met die wijziging beoogd de procedure voor bestuursrechtelijke rechtsbescherming te versnellen (Kamerstukken II 2021/22, 36 094 nr. 3).

16. In dit geval is zowel het besluit van 3 augustus 2022 als dat van 7 augustus 2023 na de wetswijziging genomen. Het besluit van 7 augustus 2023, waarin is neergelegd dat de woning voldoet aan de veiligheidsnorm, is een besluit als bedoeld in artikel 22b, tweede lid, van de TwG. Omdat dit besluit gelijk wordt gesteld aan een besluit op grond van artikel 13i, tweede lid, van de TwG, is de Afdeling in eerste en enige aanleg bevoegd om te oordelen over een daartegen ingesteld beroep.

17. De wetswijziging is op 19 juni 2023 op de voorgeschreven wijze bekendgemaakt (Stbl. 2023, 205). In de rechtsmiddelenclausule onder het besluit van 7 augustus 2023 is gewezen op de mogelijkheid om beroep in te stellen bij de Afdeling. Het betoog van [appellant] dat hij niet tijdig is geïnformeerd over de wetswijziging, slaagt niet.

18. Anders dan [appellant] betoogt, staat artikel 6 van het EVRM niet aan rechtspraak in eerste en enige instantie in de weg. Uit artikel 6 van het EVRM kan geen recht op hoger beroep worden afgeleid. Ook kan dat recht niet uit de meer algemene aanspraak op een eerlijk proces worden afgeleid. Zie onder meer EHRM 17 januari 1970, nr. 2689/65 (Delcourt v. Belgium) en EHRM 26 oktober 1984, nr. 9186/80 (De Cubber v. Belgium). Omdat artikel 6 van het EVRM niet voorziet in een recht op berechting van een zaak in twee instanties, is wijziging van de TwG, waardoor de Afdeling in eerste en enige aanleg bevoegd is geworden om te oordelen over beroepen tegen besluiten als bedoeld in artikel 22b, tweede, van de TwG, hiermee niet in strijd. Er is ook geen grond voor het oordeel dat deze wijziging in strijd is met het in artikel 6 van het EVRM besloten liggende beginsel van fair trial.

19. Het betoog slaagt niet.

Strijd met de zorgplicht

20. Over het betoog van [appellant] dat de staatssecretaris eerder aan de hand van de NPR:9998:2015 had moeten beoordelen of haar woning voldoet aan de veiligheidsnorm,

oordeelt de Afdeling als volgt.

21. De Afdeling volgt [appellant] in haar betoog dat het wenselijk zou zijn geweest dat zij eerder uitsluitel zou hebben gehad over de veiligheid van haar woning. Tussen partijen is niet in geschil dat de versterkingsoperatie niet snel genoeg verloopt en zelfs heeft stilgelegen, waardoor bewoners van woningen in de aardbevingsgemeenten jarenlang in onzekerheid hebben verkeer over de veiligheid van hun woning en de vraag of hun woning al dan niet voor versterking in aanmerking komt. Ook hebben bewoners lang op versterkingsadviezen moeten wachten en de Afdeling begrijpt dat dat belastend is geweest. Verder is voorstelbaar dat het bij bewoners vragen oproept dat woningen in situaties die feitelijk vergelijkbaar zijn met eerder versterkte woningen met het verloop van de tijd en door voortschrijdende inzichten nu soms niet meer voor versterking in aanmerking komen. Voor een goed begrip geeft de Afdeling de achtergrond van de wijziging van de methoden voor beoordeling van de veiligheid van woningen en de noodzaak van versterkingsmaatregelen weer.

Wijziging Nederlandse Praktijkrichtlijn (NPR)

22. De methoden voor de beoordeling van de veiligheid van woningen en voor het antwoord op de vraag of een woning versterkt moet worden, zijn in de loop van de tijd gewijzigd op basis van nieuwe bouwkundige en seismische inzichten en de inzichten over de gevolgen van het afbouwen van de gaswinning in Groningen. De NPR was volgens verweerder in 2015 voor het laatst gekalibreerd aan de wettelijke veiligheidsnorm. Mede op advies van toezichthouder Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) en de Mijnraad is prioriteit gegeven aan het verbeteren van de NPR 9998, omdat de tekortkomingen van de NPR:9998:2015 tot onnodig conservatisme leidden. De verbetering van de NPR moest leiden tot een snellere uitvoering van de versterkingsopgave. Er wordt dan namelijk geen tijd en capaciteit meer besteed aan versterkingsmaatregelen die voor de veiligheid niet nodig zijn. Volgens verweerder worden daarmee ook ingrijpende consequenties van slopen en/of versterken voor de bewoners van deze woningen voorkomen. Dit volgt onder meer uit het SodM-rapport Voortgang van de versterkingsopgave en de afbouw van de gaswinning ('19-'20) van 2 september 2020, p. 58 en het advies van de Mijnraad van 29 juni 2018. Dit heeft tot bestuurlijke dilemma's geleid; er zijn woningen die door aanpassing van de NPR niet meer in de gevarenzone vallen, maar die eerder wel die status hebben gekregen en aan wie toezeggingen zijn gedaan. Bij sommige bewoners heeft dit ertoe geleid dat zij het gevoel houden dat hun huis onveilig is. Zij willen daarom toch versterking.

Besluit versterking gebouwen Groningen

23. Op 11 maart 2019 hebben de ministers van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de regionale overheden de uitgangspunten vastgesteld voor de publieke, risico-gestuurde aansturing aanpak van de versterking. Vooruitlopend op een wettelijke regeling, is de uitwerking van het publieke model neergelegd in het Besluit versterking gebouwen Groningen van de minister van EZK van 20 mei 2019 (Stcrt. 2019, nr. 30569), in werking getreden op 5 juni 2019.

24. De eerste stap in het versterkingsproces op basis van het Besluit versterking gebouwen Groningen is het vaststellen van het risicoprofiel van de woning. Voor 2021 werd het risicoprofiel van een woning gebaseerd op de HRA, om, zoals gezegd, een inschatting te maken van de seismische risico's in een gebied om daarmee te bepalen welke gebouwen bij voorrang in aanmerking komen voor een opname en beoordeling. Op deze wijze kon de beschikbare capaciteit voor opname en beoordeling als eerste worden ingezet voor de meest

risicovolle gebouwen.

De woning van [appellant]

25. In dit geval is de woning van [appellant] na de vaststelling van het licht verhoogd risicoprofiel van de woning toegevoegd aan het gemeentelijke plan van aanpak. Tijdens de beoordeling van de woning en het nemen van het besluit van 7 augustus 2023 was het Besluit versterking gebouwen Groningen van kracht, zoals gewijzigd in verband met de actualisatie van de technische beoordelingsmethoden (Stcrt. 2021,6663). In artikel 3 is bepaald hoe moet worden beoordeeld of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet. Dit kon op basis van een typologische beoordeling van gebouwen conform de methode beschreven in Typologie-gebaseerde beoordeling van de veiligheid bij aardbevingen in Groningen, 3 juni 2020, TNO of volgens de NPR:9998:2020. Tegenwoordig is dit neergelegd in artikel 13h van de TwG in samenhang met artikel 10f, eerste lid van het Besluit TwG.

26. De woning van [appellant] is beoordeeld volgens NPR:9998:2020. Op grond van artikel 8 van het Besluit versterking gebouwen Groningen is de uitkomst van de beoordeling neergelegd in een normbesluit. Bij besluit van 3 augustus 2022, gehandhaafd bij besluit van 7 augustus 2023, heeft de staatssecretaris de woning als veilig beoordeeld, waardoor deze niet versterkt hoeft te worden.

27. De Afdeling is van oordeel dat de staatssecretaris terecht conform de toen bestaande regelgeving heeft gehandeld. Het proces van versterken vindt risico-gestuurd plaats, op basis van actuele gegevens en inzichten. Bij Wet tot wijziging van de Tijdelijke wet Groningen in verband met de versterking van gebouwen in de provincie Groningen (Wet van 19 april 2023, Stb. 2003, 164) is de publieke aanpak van de versterking van gebouwen wettelijk verankerd en heeft de risicogerichte aanpak een wettelijke basis gekregen (artikel 13ba van de Tijdelijke wet Groningen). Er is geen grond voor het oordeel dat de woning beoordeeld had moeten worden aan de hand van een op het moment van beoordeling verouderde beoordelingsmethode, de NPR:9998:2015. Het moment waarop de woning wordt beoordeeld is bepalend voor welke versie van de beoordelingsmethode van toepassing is. In dit geval is dat de NPR:9998:2020.

28. Het betoog slaagt niet.

Hazard and Risk Assessment (HRA)

29. Het betoog van [appellant] dat de HRA niet gebruikt mocht worden voor het vaststellen van het risicoprofiel van de woning, omdat deze door de NAM is ontwikkeld, treft geen doel. In de uitspraak van 3 juli 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:2217](#), onder 35 e.v., is de Afdeling op dit punt ingegaan en heeft zij geoordeeld dat dit model en de daarmee gemaakte berekeningen gebruikt mochten worden om aan besluitvorming in het kader van de versterkingsoperatie ten grondslag te leggen.

30. De Afdeling heeft in die uitspraak verder geoordeeld dat de staatssecretaris zich voor de toelaatbaarheid van de HRA mocht baseren op het advies van de Mijnraad van 29 juni 2018, het advies Veiligheidsrisico's en versterkingsopgave van TNO van 27 juni 2018 en het Definitief advies panel van hoogleraren over risicobeleid en veiligheidsmaatregelen geïnduceerd aardbevingsrisico van het hooglerarenpanel van 31 juli 2018 en het addendum daarop van 8 november 2018.

31. De Afdeling heeft in het bijzonder onder 35.4 van die uitspraak vooropgesteld dat het HRA-model noodzakelijkerwijs een abstractie van de te verwachten werkelijkheid weergeeft. Hierdoor is het onvermijdelijk dat in individuele gevallen het model tot een uitkomst leidt die

afwijkt van de werkelijkheid. Er bestaat geen grond voor het oordeel dat het model van de NAM zodanig afwijkt van de redelijkerwijs te verwachten werkelijkheid dat het niet mag worden gebruikt. De Afdeling heeft geen grond gezien voor het oordeel dat het model van de NAM en de daarmee gemaakte berekeningen niet aan besluitvorming ten grondslag mag worden gelegd.

32. Uit het bovenstaande volgt dat de Afdeling [appellant] niet volgt in haar betoog dat de staatssecretaris geen gebruik had mogen maken van de HRA. De enkele stelling dat de NAM het model heeft ontwikkeld, is niet voldoende voor een ander oordeel.

33. Anders dan [appellant] betoogt, is de HRA niet gebruikt om te bepalen of een individueel gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet. Zoals is vermeld onder 3 wordt aan de hand van de HRA een inschatting gemaakt van de seismische risico's in een gebied om daarmee te bepalen welke gebouwen met voorrang in aanmerking komen voor een opname en beoordeling. De HRA is bedoeld als prioriteringsinstrument. De uitkomsten ervan worden gebruikt voor het prioriteren van de opnames en beoordelingen in het kader van de versterkingsoperatie, maar bepalen niet of een gebouw daadwerkelijk wordt versterkt. De beoordeling of een woning aan de veiligheidsnorm voldoet, vindt pas later plaats, als een woning eenmaal is toegevoegd aan het plan van aanpak van de betreffende gemeente, waarin de volgorde van beoordeling is neergelegd.

34. Anders dan [appellant] betoogt, is er geen grond voor het oordeel dat de staatssecretaris na de vaststelling van het licht verhoogde risicoprofiel van de woning, meteen een normbesluit had moeten nemen. Zoals gezegd wordt een normbesluit pas ná beoordeling van de woning genomen. In het plan van aanpak van de gemeente Oldsambt is de prioritering, de volgorde van beoordeling, bepaald. Hierdoor kan de beschikbare capaciteit voor opname en beoordeling als eerste worden ingezet voor de meest risicovolle gebouwen. Daarbij komt dat het feit dat een gebouw volgens de HRA een licht verhoogd risicoprofiel heeft, niet zonder meer betekent dat dit gebouw daadwerkelijk versterkt moet worden. De beoordeling of een gebouw daadwerkelijk versterkt moet worden, vindt plaats door middel van toetsing aan de veiligheidsnorm aan de hand van NPR:9998:2020.

35. Het betoog slaagt niet.

Samenwerking NCG en Instituut

36. Volgens [appellant] heeft de staatssecretaris de besluiten over de versterking van de woning ten onrechte niet gezamenlijk met het Instituut genomen. [appellant] heeft in dit verband op de zitting toegelicht dat de door het Instituut ingeschakelde deskundigen in 2020 de woning hebben bezocht voor opname van de schade. Zij hebben toen de woning als onveilig beoordeeld wegens scheuren en scheefstand en een AOS-melding gedaan. Er zou binnen 24 uur iemand naar de woning komen kijken. Volgens [appellant] heeft zij daarna niets meer vernomen van het Instituut, maar kreeg zij later wel het bericht dat de AOS-melding was ingetrokken. Het was kennelijk loos alarm dat de woning onveilig was, aldus [appellant].

37. [appellant] vindt die conclusie niet navolgbaar. Zij voelt zich niet veilig in haar woning, omdat er beweging is aan de linkerkant van het huis en balken van het achterhuis/de schuur zijn losgeschoten. De woning heeft volgens haar een nieuw dak nodig. Er is een gevaarlijke situatie ontstaan. Zij betwijfelt daarom ook de conclusie dat haar huis aan de veiligheidsnorm voldoet. In dit verband betoogt zij ook dat de vergoeding die zij heeft gekregen van het Instituut slechts op cosmetisch herstel van schade ziet. Volgens haar had een integrale aanpak van versterken en schadeafhandeling dan wel gezamenlijke besluitvorming door het Instituut en de NCG voor de hand gelegen.

38. De Afdeling begrijpt dat het gegeven dat er na de AOS-melding door het Instituut geen deskundige van het Instituut meer is langsgekomen en de AOS-melding is ingetrokken, zonder dat daarover duidelijk is gecommuniceerd, zeer belastend moet zijn geweest voor [appellant] omdat zij in onzekerheid verkeerde over de veiligheid van haar woning.

39. De Afdeling beoordeelt in deze procedure echter het besluit van 7 augustus 2023 en niet het door [appellant] gestelde ontoereikende herstel van de schade aan de woning door het Instituut en ook niet of het Instituut daarbij heeft gehandeld in strijd met de zorgplicht. De onvrede van [appellant] over de schadeafhandeling en de afhandeling van de AOS-melding, leidt niet tot het oordeel dat de staatssecretaris daarom de besluitvorming over versterking moest afstemmen met die van het Instituut over schadeafhandeling.

40. De Afdeling wijst er in dit verband op dat de staatssecretaris bevoegd is tot het nemen van beslissingen in het kader van de versterkingsoperatie. Hier valt de afhandeling van schade niet onder, omdat dit onder de bevoegdheid van het Instituut valt (art. 2, eerste lid in samenhang met derde lid, van de TwG). De TwG kent geen grondslag voor het nemen van integrale of gezamenlijke besluiten.

41. Anders dan [appellant] betoogt, was de staatssecretaris ook op basis van het convenant niet gehouden de besluitvorming af te stemmen op die van het Instituut.

42. In het convenant is vermeld dat partijen zich zullen inspannen om binnen de gestelde kaders de uitvoering van hun taken op elkaar af te stemmen in het geval een woning moet worden versterkt en waar ook sprake is of kan zijn van mijnbouwschade (de zogenoemde combinatie-dossiers). Deze inspanningsverplichting of zorgplicht volgt ook uit de toelichting bij het Besluit versterking gebouwen Groningen (Stcrt. 4 juni 2019, nr. 30569). Zie in dit verband ook de memorie van toelichting voor de wijziging van de Tijdelijke wet Groningen in verband met de versterking van gebouwen in de provincie Groningen (Kamerstukken II 2020/21, 35 603 nr. 3, p. 6). Daarin is vermeld dat het Instituut en de NCG hun taken zowel procedureel als inhoudelijk op elkaar afstemmen om een integrale oplossing te bereiken, daar waar dat noodzakelijk en gewenst is door de eigenaar van een woning. Maar het is niet altijd mogelijk is om de afhandeling van beide trajecten gelijk te laten lopen, omdat de werkwijzen in essentie anders zijn. In de memorie van toelichting is daarover het volgende vermeld:

‘Zo zijn schade en versterking inhoudelijk niet een-op-een verbonden: de meeste gebouwen met schade behoeven geen versterking en gebouwen die versterkt moeten worden, hebben lang niet altijd schade. Er zijn eigenaren met schade, die deze zo spoedig mogelijk vergoed willen hebben, los van de vraag of het gebouw nog versterkt moet worden. Daarnaast kennen schade en versterken ieder een eigen beoordelingskader en prioriteitstelling. Bij schadevergoeding gaat het om het herstel van de rechten van de individuele gedupeerden en is het doel van de vergoeding niet het gebouw aan de veiligheidsnorm te laten voldoen. Versterken kent een breder publiek belang. Het voorkomen van slachtoffers als gevolg van aardbevingen is niet uitsluitend in het belang van de eigenaar van het betreffende gebouw. Als gevolg van deze verschillen kennen schade en versterken een verschillende aanpak in de TwG: schade wordt op aanvraag behandeld, in beginsel op volgorde van binnenkomst, versterken vindt risico-gestuurd plaats. De meest onveilige gebouwen worden als eerste versterkt.’

43. [appellant] heeft onvoldoende aangevoerd voor het oordeel dat de staatssecretaris in dit geval had moeten komen tot een integrale aanpak met het Instituut. De AOS-melding is ingetrokken, waardoor het Instituut de woning niet hoefde te melden bij de NCG. Er is bij de woning van [appellant] geen samenloop van afhandeling van de schade en het treffen van

versterkingsmaatregelen. Hiervoor is overwogen dat de Afdeling het betoog van [appellant] dat haar woning al vanaf 2015 voor versterking in aanmerking had moeten komen en dat alleen al daarom afstemming tussen de besluitvorming inzake schadeherstel en versterking plaats had moeten vinden, niet volgt. Uit het feit dat de woning aardbevingsschade heeft, volgt niet dat de woning alleen al daarom voor versterking in aanmerking komt.

44. Het betoog slaagt niet.

Onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de persoon van de adviseur

45. Op 1 juni 2022 heeft BBC Bouwmanagement in opdracht van de NCG een beoordelingsrapport uitgebracht. De staatssecretaris heeft dit rapport ten grondslag gelegd aan het besluit van 3 augustus 2022. In dit besluit is vastgesteld dat de woning van [appellant] voldoet aan de veiligheidsnorm en niet versterkt hoeft te worden.

46. In het rapport is vermeld dat de woning geen problematische verzakking vertoont en er alleen lokaal schades zijn aangetroffen. Ook zijn er geen schades aangetroffen die in direct verband staan met verzakking en die zouden kunnen afdoen aan de constructieve sterkte van de woning. Op de plaats van de woning is de seismiciteit zeer laag en daardoor wordt de grenstoestand 'Near Collapse' niet overschreden. BBC Bouwmanagement heeft dat afgeleid uit het stroomschema uit de NPR:9998:2020 en de daarbij behorende NEN-webtool. Onderzoek naar de fundering van de woning is daarom niet noodzakelijk.

De conclusie van het rapport is dat bepaalde delen van de constructie nader moeten worden onderzocht onder de verantwoordelijkheid van de eigenaar. Er moet door een expert bevestigd worden dat de bestaande houtconstructie nog voldoende draagkracht bezit, en/of degradatie van die constructie behandeld dan wel vervangen moet worden. Ook is de eigenaar verantwoordelijk om na te gaan wat er met het betreffende deel van de wand moet gebeuren. Een expert zal ook moeten bekijken of de overige delen van de wand nog over voldoende draagkracht beschikken, en/of dat andere delen ook verbeterd moeten worden. Gelet op de huidige staat van het pand adviseert BBC Bouwmanagement om structureel onderhoud aan het pand te plegen, zodat verdere degradatie niet kan optreden. BBC Bouwmanagement en NCG hebben hierin geen verantwoordelijkheid.

47. [appellant] betoogt dat uit het rapport niet blijkt wie het advies heeft opgesteld en dat daarmee geen duidelijkheid is over de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de persoon van de adviseur. Meer in het bijzonder betoogt zij dat niet duidelijk is of de persoon van de adviseur ook voor de NAM werkt. Alleen al daarom mocht de staatssecretaris het rapport niet aan de besluitvorming ten grondslag mag leggen.

48. De staatssecretaris heeft toegelicht dat er een Europese aanbesteding is uitgeschreven, waarop deskundigen konden inschrijven en waarna selectie heeft plaatsgevonden. Vervolgens worden de geselecteerde deskundigen door NCG op basis van beschikbaarheid ingezet voor een opdracht op adresniveau. BBC Bouwmanagement is door NCG als deskundige ingehuurd en verricht binnen de scope van de opdracht van NCG werkzaamheden. Om de kwaliteit en de objectiviteit van de door NCG ingehuurde deskundigen te waarborgen, vindt er een review plaats door NCG van de door de ingenieursbureaus opgestelde rapporten. Dat is in dit geval gebeurd door R. Kamer, constructeur bij de NCG. Kamer heeft op de zitting medegedeeld geen banden met de NAM te hebben of te hebben gehad.

49. De Afdeling volgt het betoog van [appellant] dat om te kunnen beoordelen of een rapport van een deskundige aan een besluit ten grondslag kan worden gelegd kenbaar moet zijn wie

de persoon van die deskundige is. In dit geval is dat van belang omdat de NAM de kosten van de versterkingsoperatie betaalt. De naam van de deskundige is nodig, omdat het anders niet mogelijk is te achterhalen of de deskundige banden met de NAM heeft of heeft gehad. Dat is te meer belangrijk, omdat de beoordelingsmethodes voor de vraag of een woning moet worden versterkt, ingewikkeld zijn, voor een leek doorgaans te technisch en bovendien aan verandering onderhevig, hetgeen door de tijd tot verschillende uitkomsten en onbegrip daarover heeft geleid bij de inwoners van de aardbevingsgemeenten.

50. Uit artikel 3:2 van de Awb volgt dat de staatssecretaris zich moet vergewissen van de deskundigheid, onafhankelijkheid en onpartijdigheid van een ingeschakelde deskundige. Dit moet gebeuren op het niveau van de persoon van de deskundige. Wanneer er een gebrek is in de deskundigheid, onafhankelijkheid en/of onpartijdigheid of de gerechtvaardigde schijn daarvan aanwezig is, mag het advies niet aan het besluit ten grondslag worden gelegd. De naam van de persoon die het advies heeft opgesteld (de adviseur) is dus van belang bij de beoordeling van de deskundigheid, onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de adviseur en daarmee voor de beoordeling van de waarde die aan een advies gehecht kan worden. De omstandigheid dat een adviseur behoort tot een onafhankelijke organisatie betekent niet zonder meer dat dit ook geldt voor de personen die deel uitmaken van die organisatie. In dit geval is niet alleen onduidelijk wie de opstellers van het beoordelingsrapport zijn, maar ook hoe de staatssecretaris zich in het bijzonder heeft vergewist van de onpartijdigheid en de onafhankelijkheid van die opstellers, bijvoorbeeld in relatie tot hun al dan niet aanwezige banden met de NAM. De staatssecretaris heeft hierover op de zitting desgevraagd geen duidelijkheid verschaft.

51. In dit geval is niet duidelijk welke eisen de staatssecretaris hanteert voor het waarborgen van de onpartijdigheid van de persoon van de deskundige en of deze eisen adequaat zijn. De belanghebbende, het bestuursorgaan en de bestuursrechter moeten kunnen nagaan of en zo ja, wanneer en in welke hoedanigheid, de opsteller een zakelijke of persoonlijke relatie heeft of heeft gehad met de NAM. Zie de uitspraak van de Afdeling van 1 december 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:2682](#) onder 55 voor voorbeelden van eisen die het Instituut stelt aan de persoon van de deskundige om diens onpartijdigheid te waarborgen.

52. Het betoog slaagt.

Conclusie

53. De conclusie is dat de staatssecretaris het besluit van 7 augustus 2023 in strijd met artikelen 3:2 en 7:12, eerste lid, van de Awb heeft genomen.

Opdracht aan de staatssecretaris

54. Op grond van artikel 8:51d van de Awb kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling de staatssecretaris opdragen om binnen twaalf weken na verzending van deze uitspraak alsnog:

- De naam van de opsteller(s) van het advies kenbaar te maken.
- Duidelijk te maken welke eisen de staatssecretaris stelt aan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de opstellers en te beoordelen of aan die eisen is voldaan.
- de Afdeling en [appellant] de uitkomst mee te delen en een eventueel gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mee te delen.

Proceskosten en griffierecht

55. In de einduitspraak wordt beslist over de vergoeding van de proceskosten en het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de staatssecretaris Herstel Groningen op om binnen twaalf weken na de verzending van deze tussenuitspraak:

- a. met inachtneming van de overwegingen ervan het gebrek in het besluit van 7 augustus 2023 te herstellen, en
- b. de Afdeling en [appellant] de uitkomst mee te delen en een eventueel gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mee te delen.

Aldus vastgesteld door mr. W. den Ouden, voorzitter, en mr. J.M. Willems en mr. A.B. Blomberg, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.A.E. Planken, griffier.

w.g. Den Ouden
voorzitter

w.g. Planken
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 2 oktober 2024