

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:3976

Datum uitspraak

2 oktober 2024

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 14 juni 2023 heeft de staatssecretaris Herstel Groningen vastgesteld dat de woning voldoet aan de veiligheidsnorm en niet versterkt hoeft te worden. [appellant] is eigenaar van de woning aan de [locatie] in Groningen. [appellant] woont in een gebied waar aardbevingen als gevolg van gaswinning voorkomen. [appellant] heeft op 13 december 2019 een melding gedaan bij het Instituut Mijnbouwschade Groningen van een acuut onveilige situatie. Op 14 december 2019 heeft een bouwkundig inspecteur van het bedrijf W2N Groningen B.V. in opdracht van het Instituut de woning bezocht. In het AOS-inspectieverslag is de situatie niet als acuut onveilig beoordeeld. Het Instituut heeft de AOS-melding ongegrond verklaard.

Volledige tekst

202307269/1/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 A] en [appellant B] (hierna gezamenlijk en in enkelvoud: [appellant]), wonend te [woonplaats],
appellanten,

en

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

Procesverloop

Bij besluit van 14 juni 2023 heeft de staatssecretaris vastgesteld dat de woning voldoet aan de veiligheidsnorm en niet versterkt hoeft te worden.

Bij besluit van 17 oktober 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.

[appellant] heeft nadere stukken overgelegd.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 11 april 2024, waar [appellant], vergezeld door ing. A. Nanninga, deskundige en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. R.M. Don en mr. T.C.A. Hofman, vergezeld door R. Kamer, deskundige, en A. van Zetten, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Onder de staatssecretaris Herstel Groningen wordt hierna ook zijn rechtsvoorganger(s) verstaan.

Voorgeschiedenis

2. [appellant] is eigenaar van de woning aan de [locatie] in Groningen.

3. [appellant] woont in een gebied waar aardbevingen als gevolg van gaswinning voorkomen.

4. [appellant] heeft op 13 december 2019 een melding gedaan bij het Instituut Mijnbouwschade Groningen van een acuut onveilige situatie (hierna: AOS).

5. Op 14 december 2019 heeft een bouwkundig inspecteur van het bedrijf W2N Groningen B.V. (verder: W2N) in opdracht van het Instituut de woning bezocht. In het AOS-inspectieverslag is de situatie niet als acuut onveilig beoordeeld. Het Instituut heeft de AOS-melding ongegrond verklaard.

6. In het kader van het versterkingsproces is het risicoprofiel van de woning bepaald op basis van de Hazard and Risk Assessment (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 het 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 de verrijking worden vervolgens vertaald naar drie categorieën risicoprofielen: niet verhoogd/normaal risico; licht verhoogd risico; en verhoogd risico.

7. Door middel van de HRA is vastgesteld dat de woning van [appellant] een normaal risicoprofiel heeft en dat opname en beoordeling binnen het versterkingsprogramma van de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) niet nodig was.

8. Vanaf 2 maart 2020 is het loket opname op verzoek (verder ook: LOOV) van de NCG geopend. Eigenaren die zich zorgen maken over de veiligheid van hun woning kunnen een opname aanvragen. Deze mogelijkheid is specifiek bedoeld voor woningen die niet zijn opgenomen in het versterkingsprogramma van de NCG, maar wel in een van de aardbevingsgemeenten staan. Als een aanvraag voldoet aan de voorwaarden, laat de NCG een opname uitvoeren om te bepalen of er aanleiding is om de woning te beoordelen. Als dat het geval is, voegt de betreffende gemeente het adres van de woning toe aan het (jaarlijks op te stellen) plan van aanpak, waarin staat welke woningen dat jaar moeten worden

onderzocht. Het is aan de gemeente om de planning en volgorde van het onderzoek te bepalen.

9. [appellant] heeft op 27 mei 2020 een aanvraag ingediend bij het LOOV.

10. Op 26 augustus 2020 heeft het adviesbureau Ab Nanninga (verder: Nanninga) in opdracht van [appellant] een rapport opgesteld met als onderwerp 'Berekening versterkingsmaatregelen ivm aardbevingsbelasting'. In het rapport zijn voor de woning van [appellant] versterkingsmaatregelen voorgesteld.

11. Op 24 maart 2021 heeft een deskundige van het bedrijf Zonneveld ingenieurs B.V. (verder: Zonneveld) in opdracht van de NCG de woning opgenomen. Zonneveld heeft de bevindingen neergelegd in een opnamerapport van 22 april 2021. De conclusie van het rapport is dat verder onderzoek van de woning nodig is.

12. Bij besluit van 14 februari 2022 heeft de staatssecretaris besloten dat de woning van [appellant] in aanmerking komt voor een beoordeling en wordt opgenomen in het versterkingsprogramma. De NCG heeft de gegevens van de woning doorgegeven aan de gemeente Groningen voor toevoeging van het adres van de woning aan het lokale plan van aanpak.

13. Op 5 januari 2023 heeft W2N een beoordelingsrapport uitgebracht. In het rapport is vermeld dat de woning volgens de typologieaanpak beoordeeld kan worden. Dit is een beoordeling waarbij gebouwen zijn ingedeeld in een groep met dusdanig vergelijkbare constructieve kenmerken dat hun gedrag bij en weerstand tegen aardbevingen zich op een vergelijkbare wijze laat beschrijven. De typologieaanpak is ontwikkeld door de Nederlandse organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO) en getoetst door het Adviescollege Veiligheid Groningen. W2N heeft vastgesteld dat de woning voldoet aan de kenmerken van de typologie Metselwerk 6. Aan de hand van de bouwkundige kenmerken van de woning en de locatie van de woning heeft W2N vervolgens vastgesteld dat de woning voldoet aan de veiligheidsnorm.

14. Dat is 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.

15. Onder verwijzing naar de uitkomst van de typologische beoordeling, heeft de staatssecretaris bij besluit van 14 juni 2023, na bezwaar gehandhaafd bij besluit van 17 oktober 2023, besloten dat de woning voldoet aan de veiligheidsnorm en niet versterkt hoeft te worden.

Beroep van [appellant]

16. [appellant] betoogt dat het dossier onvolledig is, omdat niet alle stukken van de LOOV-procedure zijn overgelegd door de NCG.

17. [appellant] betoogt dat hij ten onrechte niet is geïnformeerd over het wegvallen van de mogelijkheid van beroep bij de rechtbank Noord-Nederland tegen besluiten over versterking als gevolg van de op 1 juli 2023 ingetreden wijziging van de Tijdelijke wet Groningen (TwG). Ook is hij het niet eens met het beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling in een

geschil over versterking van een woning. Hij stelt dat het recht op toegang tot de rechter daarmee onaanvaardbaar wordt beperkt en dat deze verandering in strijd is 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).

18. Volgens [appellant] is het besluit van 17 oktober 2023 onzorgvuldig voorbereid en in strijd met meerdere beginselen van behoorlijk bestuur.

19. Tot slot betoogt [appellant] dat de staatssecretaris ten onrechte besluiten over versterking van de woning niet gezamenlijk met het Instituut heeft genomen.

Beoordeling door de Afdeling

Ontbreken van stukken

20. De Afdeling heeft geen aanleiding om te veronderstellen dat niet alle op de zaak betrekking hebbende stukken in het dossier zitten. Anders dan [appellant] op de zitting heeft gesteld, maakt zowel het opnamerapport van Zonneveld als het rapport van Nanninga deel uit van het dossier. [appellant] heeft zijn stelling dat voor de beoordeling van de zaak andere relevante stukken uit de LOOV-procedure ontbreken, onvoldoende concreet gemaakt.

21. Het betoog slaagt niet.

Bevoegdheid Afdeling in eerste en enige aanleg

22. 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).

23. In dit geval is het besluit van 14 juni 2023 vóór de wetswijziging genomen en het besluit van 17 oktober 2023 erna. Het besluit van 17 oktober 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.

24. De wetswijziging is op 19 juni 2023 op de voorgeschreven wijze bekendgemaakt (Stbl. 2023, 205). In de rechtsmiddelenclausule onder het besluit van 17 oktober 2023 is gewezen op de mogelijkheid om beroep in te stellen bij de Afdeling.

25. Het betoog van [appellant] dat hij niet tijdig is geïnformeerd over de wetswijziging, slaagt niet.

26. 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.

27. Het betoog slaagt niet.

Onzorgvuldige voorbereiding

28. [appellant] betoogt dat het verslag van de hoorzitting in bezwaar hem voorafgaand aan de beslissing op bezwaar had moeten worden toegestuurd. Volgens [appellant] is het besluit van 17 oktober 2023 onzorgvuldig voorbereid en kan het alleen al daarom niet in stand kan blijven.

29. De Afdeling volgt dit betoog niet. In artikel 7:7 van de Awb is de verplichting opgenomen om een verslag van de hoorzitting te maken. Er is voor een bestuursorgaan geen wettelijke verplichting om, vóór het nemen van een besluit, een conceptverslag van de hoorzitting ter goedkeuring aan de betrokkenen toe te zenden en dit verslag vervolgens vast te stellen. [appellant] heeft in de gronden van beroep niet aangegeven dat en waarom de verslaglegging onjuist zou zijn. Daarbij komt dat onjuistheden in het verslag op zichzelf geen grond vormen voor vernietiging van het besluit op bezwaar. Zie de uitspraak van de Afdeling van 6 maart 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:698](#) onder 4. Ook hoeft het verslag van de hoorzitting geen letterlijke weergave van het horen te bevatten. Zie de uitspraak van de Afdeling van 25 maart 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:842](#). [appellant] heeft niet aannemelijk gemaakt dat hij door de gang van zaken is benadeeld.

30. Het betoog slaagt niet.

Beginselen van behoorlijk bestuur

31. [appellant] betoogt dat de staatssecretaris in strijd met beginselen van behoorlijk bestuur heeft gehandeld. Volgens [appellant] is de staatssecretaris in het bijzonder te kort geschoten in zijn zorgplicht. [appellant] stelt eind 2019 een verzoek om versterking van zijn woning te hebben ingediend. Daar heeft hij in 2020 nogmaals om verzocht bij het LOOV. De staatssecretaris had volgens hem de veiligheid van zijn woning eerder moeten beoordelen op basis van de Nederlandse Praktijkrichtlijn uit 2015 (verder: NPR:9998:2015). Volgens [appellant] was het vanaf 2015 duidelijk dat zijn woning, bij beoordeling aan de hand van de toen geldende NPR:9998:2015, niet voldoet aan de veiligheidsnorm en versterkt moet worden. Uit het rapport van Nanninga van 26 augustus 2020 volgt dat ook bij beoordeling van de woning aan de hand van de NPR:9998:2018 de woning moet worden versterkt. De staatssecretaris heeft ten onrechte de woning laten beoordelen op basis van de typologieaanpak en is ten onrechte tot de conclusie gekomen dat de woning niet versterkt hoeft te worden.

Opmerkingen vooraf

32. De Afdeling volgt [appellant] in zijn betoog dat het wenselijk zou zijn geweest dat hij eerder uitsluitel zou hebben gehad over de veiligheid van zijn woning. Tussen partijen is niet in geschil dat de versterkingsoperatie niet snel genoeg verloopt en zelfs heeft stilgelegd, waardoor bewoners van woningen in de aardbevingsgemeenten jarenlang in onzekerheid hebben verkeerd 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. Verder is voorstelbaar dat het bij bewoners vragen oproept dat woningen in situaties die 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)

33. 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

34. 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 de 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.

35. 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.

36. In dit geval is de woning van [appellant] via de LOOV-procedure toegevoegd aan het gemeentelijke plan van aanpak. Tijdens de beoordeling van de woning en het nemen van het besluit van 14 juni 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 de Typologie-gebaseerde beoordeling van de veiligheid bij aardbevingen in Groningen van 3 juni 2020 van 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.

37. Omdat de woning toegedeeld kon worden aan een typologie (metselwerk 6), is de woning beoordeeld op basis van de typologische beoordeling. Op grond van artikel 8 van het Besluit versterking gebouwen Groningen is de uitkomst van de beoordeling neergelegd in een normbesluit. Bij besluit van 14 juni 2023 is de woning als veilig beoordeeld, waardoor deze niet versterkt hoeft te worden.

38. De Afdeling is van oordeel dat de staatssecretaris terecht conform de toen bestaande regelgeving heeft gehandeld. Er is geen grond voor het oordeel dat de staatssecretaris (of de NCG), zoals [appellant] betoogt, zonder enig vorm van contact en ongemotiveerd tot begin 2023 heeft gewacht om een besluit te nemen. 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 (art. 13ba van de Tijdelijke wet Groningen).

Beoordeling van het besluit van 17 oktober 2023

39. Anders dan [appellant] beoogt, staat in deze zaak niet het hele versterkingsproces in Groningen ter discussie. De Afdeling beoordeelt het beroep tegen het besluit van 17 oktober 2023. Het gaat daarbij om een juridische beoordeling. De onvrede van [appellant] over het versterkingsproces kan er niet toe leiden dat aan [appellant] voorrang zou moeten worden verleend op eigenaren van gebouwen met een hoog veiligheidsrisico, zoals ook de staatssecretaris terecht stelt, of dat de woning beoordeeld zou moeten worden aan de hand van een verouderde beoordelingsmethode, de NPR:9998:2015 dan wel de NPR:998:2018. Het moment waarop de woning wordt beoordeeld is bepalend voor welke versie van de beoordelingsmethode van toepassing is. In dit geval was dat de typologische beoordeling of de NPR:9998:2020.

40. De Afdeling volgt [appellant] niet in zijn betoog dat de staatssecretaris in zijn geval een uitzondering had moeten maken op de beoordeling ex nunc in bezwaar door uit te gaan van een beoordeling op grond van een inmiddels verouderde NPR. De woning van [appellant] bevindt zich niet in de kern van het effectgebied, maar aan de rand ervan, in de stad Groningen, waar volgens de NCG geen woningen zijn versterkt. De woning is niet eerder beoordeeld aan de hand van de NPR:9998:2015. Aan [appellant] zijn ook geen toezeggingen gedaan dat zijn woning voor versterking in aanmerking zou komen. De melding over een acuut onveilige situatie is ongegrond verklaard. [appellant] is via het LOOV in de gelegenheid gesteld om een opname van zijn woning aan te vragen en heeft daarvan gebruikt gemaakt.

41. De berekening in het rapport van Nanninga leidt niet tot een ander oordeel. De staatssecretaris heeft toegelicht dat deze berekening is opgesteld conform de ten tijde van de besluitvorming ook verouderde NPR:9998:2018. Daarnaast is in het rapport de Lateral Force methode gehanteerd. De door TNO ontwikkelde typologieaanpak is gebaseerd op een recente versie van de NPR en hanteert de meest geavanceerde NLTH-methode voor het bepalen van de constructieve sterkte van de woning. Met deze internationaal erkende methode kan het werkelijke gedrag van het gebouw beter gesimuleerd worden dan met de Lateral Force methode. De deskundige van [appellant], Nanninga, heeft dit op de zitting niet bestreden en toegelicht dat hij niet aan de methode twijfelt, maar die zelf niet kan gebruiken, omdat hij niet over het computerprogramma beschikt. Hij is uitgegaan van een andere rekenmethode conform de toen geldende NPR:9998:2018.

42. Het door [appellant] in hoger beroep overgelegde rapport van het bedrijf Vergnes Expertise B.V. (verder: Vergnes) van 27 december 2019, leidt niet tot een ander oordeel. Dit rapport is opgesteld ten behoeve van de aanvraag om vergoeding van fysieke mijnbouwschade en hieruit kan niet afgeleid worden dat de woning in aanmerking komt voor versterkingsmaatregelen.

43. Het betoog slaagt niet.

Motivering en zorgvuldig onderzoek

44. Dat de staatssecretaris de veiligheid van woning aan de hand van de typologieaanpak mocht beoordelen, laat onverlet dat [appellant] terecht betoogt dat het rapport Zonneveld de vraag oproept of dit juist is gedaan. Daarbij is het volgende van belang.

45. Zonneveld komt in het rapport (blz. 6) tot de conclusie dat de scheurvorming aan de linker- en rechterzijgevel van de woning een bijna identiek patroon in het binnenblad van de spouwmuur vertoont. Aan de buitengevel van de rechterzijgevel ontstaat bij het raamkozijn van het kantoor scheurvorming in het metselwerk van het buitenblad en komt er ruimte tussen de aansluiting van het raamkozijn en het metselwerk. Dit laatste doet volgens Zonneveld vermoeden dat de voorgevel aan het verzakken is. Deze schade vraagt volgens Zonneveld om nader onderzoek.

46. In het onder 12 genoemde besluit van 14 februari 2022 is onder verwijzing naar het rapport van Zonneveld vermeld dat verder onderzoek naar de woning nodig is. W2N heeft vervolgens bureauonderzoek gedaan en daarbij het rapport van Zonneveld betrokken. W2N komt tot de conclusie dat de woning niet versterkt hoeft te worden. W2N acht alleen de typologische kenmerken bepalend op basis waarvan is geconcludeerd dat de woning aan de veiligheidsnorm voldoet.

47. Op de zitting heeft Van Zetten desgevraagd toegelicht dat het concrete schadebeeld van een woning voor 'uitval' uit de typologiecategorie kan zorgen en een individuele beoordeling van de woning kan vergen. Het gaat daarbij onder meer om schade aan constructieve delen. In dit geval heeft W2N het schadebeeld afgeleid uit het rapport Zonneveld en op basis van foto's en bouwtekeningen geconcludeerd dat het schadebeeld geen aanleiding is voor een individuele beoordeling. In het rapport van W2N wordt alleen de scheur in het binnenblad van de linkerzijgevel benoemd. In het rapport van Zonneveld worden meer schades genoemd. Naast de scheurvorming in het binnenblad van de spouwmuur aan de linker- en rechterzijgevel, wordt ook scheurvorming ter plaatse van het raamkozijn van het kantoor in de rechterzijgevel genoemd. Voor Zonneveld was het feit dat in de rechterzijgevel scheurvorming aanwezig was, reden om verzakking van de voorgevel te vermoeden en nader onderzoek aan te raden. Het rapport van W2N gaat niet in op dat vermoeden. Uit het W2N-rapport kan daardoor niet worden afgeleid dat het schadebeeld geen reden gaf om af te wijken van de typologieaanpak door uitval en waarom verder onderzoek naar de mogelijke verzakking van de voorgevel niet nodig is.

48. Het betoog slaagt.

49. Gelet op het voorgaande is het besluit op bezwaar van 17 oktober 2023 in strijd met artikel 3:2 en artikel 7:12 van de Awb.

Samenwerking NCG en Instituut

50. [appellant] betoogt dat de staatssecretaris toepassing had moeten geven aan het Convenant van 11 september 2019 tussen de voorganger van het Instituut Mijnbouwschade

Groningen, de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen, en de NCG, (verder: het convenant) en had moeten aansturen op geïntegreerde besluitvorming. De staatssecretaris heeft volgens hem ten onrechte de besluiten over de versterking van de woning niet gezamenlijk met het Instituut genomen.

51. Dit betoog treft geen doel. Hierbij is het volgende van belang.

52. Voorop staat 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. Anders dan [appellant] betoogt, was de staatssecretaris niet gehouden tot geïntegreerde besluitvorming.

53. 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 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.’

54. [appellant] heeft onvoldoende aangevoerd voor het oordeel dat de staatssecretaris in dit geval met het Instituut had moeten komen tot een integrale aanpak. De AOS-melding is ongegrond verklaard, waardoor het Instituut de woning niet hoefde te melden bij de NCG. Er is geen samenloop geweest van afhandeling van de schade en het treffen van versterkingsmaatregelen. Hiervoor is overwogen dat de Afdeling [appellant] niet volgt in zijn betoog dat zijn woning al vanaf 2015 voor versterking in aanmerking had moeten komen dan wel dat de staatssecretaris op grond van het rapport Nanninga had moeten concluderen dat de woning onveilig is en in aanmerking komt voor versterking. Daarin lag dus ook geen aanleiding voor de staatssecretaris om de besluitvorming af te stemmen op die van het Instituut.

55. Het betoog slaagt niet.

Conclusie

56. 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:

- Het in deze tussenuitspraak vastgestelde gebrek in het besluit van 17 oktober 2023 te herstellen door dat besluit alsnog toereikend te motiveren dan wel te wijzigen of een nieuw besluit te nemen.
- Te laten beoordelen of het schadebeeld van de woning, zoals beschreven in het rapport Zonneveld, zorgt voor verzakking van de voorgevel en daarmee tot uitval uit de typologie.
- 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

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

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- a. draagt de staatssecretaris Herstel Groningen op om binnen twaalf weken na de verzending van deze tussenuitspraak met inachtneming van de overwegingen ervan de gebreken in het besluit van 17 oktober 2023 te herstellen, en
- b. de Afdeling en [appellant] de uitkomst mee te delen en een eventueel gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijke voorgeschreven wijze bekend te maken en dit 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