

ECLI	ECLI:NL:RVS:2026:3351
Datum uitspraak	10 juni 2026
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 10 augustus 2022 heeft de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat besloten dat de woning van [appellant A] en [appellant B] niet versterkt hoeft te worden. [appellant A] en [appellant B] zijn eigenaar van de vrijstaande woning met schuur aan de [locatie] in [woonplaats]. De woning staat in een gebied waar aardbevingen voorkomen. De Nationaal Coördinator Groningen (NCG) heeft laten onderzoeken of de woning van [appellant A] en [appellant B] voldoet aan de veiligheidsnorm voor gebouwen in het aardbevingsgebied, tegenwoordig neergelegd in artikel 1 van de Tijdelijke wet Groningen (TwG).

Volledige tekst

202306156/1/A2.

Datum uitspraak: 10 juni 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant A] en [appellant B], wonend in [woonplaats],
appellanten,

en

de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (voorheen: de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat),

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 10 augustus 2022 heeft de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat besloten dat de woning van [appellant A] en [appellant B] niet versterkt hoeft te worden.

Bij besluit van 21 augustus 2023 heeft de staatssecretaris het door [appellant A] en [appellant

B] hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.
Tegen dit besluit hebben [appellant A] en [appellant B] beroep ingesteld.

De staatssecretaris heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant A] en [appellant B] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 13 oktober 2025, waar [appellant A] en [appellant B], bijgestaan door mr. P.M.J. de Goede, advocaat in Groningen, vergezeld door C.R. Braam, deskundige, en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. G.H. Poort-van Drempt en mr. R.M. Don, vergezeld door R. Kramer, deskundige, zijn verschenen.

Op de zitting is gebleken dat de staatssecretaris niet over alle stukken van [appellant A] en [appellant B] uit het procesdossier beschikte. Daarom heeft de Afdeling het onderzoek niet op de zitting gesloten, maar de staatssecretaris in de gelegenheid gesteld om na ontvangst van de ontbrekende stukken een nader stuk in te dienen.

De staatssecretaris en [appellant A] en [appellant B] hebben daarop ieder een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft op 28 november 2025 de staatssecretaris vervolgens verzocht schriftelijke inlichtingen te geven.

De staatssecretaris heeft een reactie ingediend.

[appellant A] en [appellant B] hebben hierop een reactie gegeven.

Met toestemming van partijen is afgezien van een nadere zitting. Vervolgens is het onderzoek gesloten.

Overwegingen

1. [appellant A] en [appellant B] zijn eigenaar van de vrijstaande woning met schuur aan de [locatie] in [woonplaats].

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

3. De Nationaal Coördinator Groningen (NCG) heeft laten onderzoeken of de woning van [appellant A] en [appellant B] voldoet aan de veiligheidsnorm voor gebouwen in het aardbevingsgebied, tegenwoordig neergelegd in artikel 1 van de Tijdelijke wet Groningen (TwG).

4. Op 3 maart 2022 heeft ingenieursbureau BBC Bouwmanagement (BBC) de woning bezocht en een opname verricht. BBC heeft op 2 juni 2022 een checklist & opnamerapport (het opnamerapport) en een advies uitgebracht, waarin de gebouwen van [appellant A] en [appellant B] en de kenmerken van de omgeving zijn onderzocht. Ook is gekeken naar de aardbevingsbelasting op de locatie. De piekgrondversnelling - dat is de hoogste grondversnelling die tijdens een aardbeving wordt gemeten - is hier zeer laag (0,029g). Dat betekent dat sprake is van een zeer lage seismicititeit. Volgens richtlijn 3.2.1 van de Nederlandse Praktijkrichtlijn uit 2020 (NPR) hoeft bij een waarde kleiner dan 0,05g geen verder onderzoek plaats te vinden. De woning voldoet daarmee aan de veiligheidsnorm.

5. De minister heeft bij besluit van 10 augustus 2022, gehandhaafd bij besluit van 21 augustus 2023, op basis van het onderzoek door BBC geconcludeerd dat de vrijstaande woning met schuur aan de veiligheidsnorm voldoet en niet versterkt hoeft te worden.

Beroep van [appellant A] en [appellant B]

6. [appellant A] en [appellant B] betogen onder verwijzing naar een tegenadvies van 13 maart 2024, opgesteld door Vergnes Expertise B.V. (Vergnes), dat het besluit van 21 augustus 2023 in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) onzorgvuldig is voorbereid. Daarbij wijzen zij erop dat het opnamerapport en het advies van 2 juni 2022 van BBC op aannames, onvolledigheden en feitelijke onjuistheden zijn gebaseerd. Zij bestrijden dat de brandmuur slecht is onderhouden en volgens hen is de scheurvorming niet zomaar tot stand gekomen. Ook is er onvoldoende onderzoek verricht naar de staat en de eigenschappen van de fundering, waardoor er geen conclusies kunnen worden getrokken over de seismische capaciteit van de fundering en eventueel benodigde versterkingsmaatregelen. Verder zijn de vloerdiktes en balkafmetingen van de verschillende vloerconstructies onbekend, waardoor evenmin conclusies kunnen worden getrokken over de seismische capaciteit van de constructies en over eventueel benodigde versterkingsmaatregelen.

7. Daarnaast hebben [appellant A] en [appellant B] een tegenadvies van 10 juli 2025, opgesteld door ir. M.J. Walstra van Adviesbureau Hageman, overgelegd. Daarbij hebben zij wederom toegelicht dat relevante informatie ontbreekt op grond waarvan een constructieberekening kan worden gemaakt. Hageman kon als onafhankelijke constructeur met de beschikbare gegevens geen herbeoordeling maken. Daarbij wijzen ze bijvoorbeeld op het ontbreken van balkafmetingen, vloerdikten, aanlegbreedten en aanlegdiepten. Zonder nader onderzoek naar de oorzaak van de door BBC vastgestelde scheurwijdten, scheefstanden en horizontale verschuivingen kan niet geoordeeld worden dat geen sprake is van een problematische verzwakking. Ook wijzen ze op tegenstrijdigheden tussen het opnamerapport en het advies van BBC. BBC heeft tussen de vele gerapporteerde scheuren en de hierbij aangehaalde scheefstanden en verschuivingen in het metselwerk geen relatie gelegd, waardoor de daadwerkelijke oorzaak niet bekend is. Onderhoud op zichzelf sluit niet uit dat de schade een diepere oorzaak heeft. Verder voeren zij aan dat bij de toepassing van de webtool bij de NPR het tijdvak van belang is voor de vraag welke piekgrondversnelling relevant is, terwijl niet eenduidig is vermeld welk tijdvak bij een specifieke beoordeling concreet moet worden aangehouden. Ook is bij het gebruik van deze webtool een disclaimer opgenomen, omdat de aanbevolen waarden voor detaillering in Nederland zijn versoepeld in plaats van afgestemd.

8. Op de zitting hebben [appellant A] en [appellant B] toegelicht dat de woning volgens de huidige systematiek bij zeer lage seismiciteit op grond van richtlijn 3.2.1 van de NPR niet hoeft te worden beoordeeld op aardbevingsbelastingen. Dat betekent niet dat geen beoordeling plaats hoeft te vinden op andere krachten (dan aardbevingsbelastingen) die werken op het pand. Een onderzoek daarnaar heeft hier niet plaatsgevonden, waardoor volgens hen niet kan worden vastgesteld dat de woning aan de veiligheidsnorm voldoet.

9. Verder betogen [appellant A] en [appellant B] dat het besluit van de minister in strijd is met het gelijkheidsbeginsel, omdat vergelijkbare boerderijen uit dezelfde periode in hetzelfde gebied wel zijn of worden versterkt. De minister heeft nagelaten te motiveren waarom een concreet aangedragen voorbeeld (de boerderij aan de [locatie] in [woonplaats]) niet vergelijkbaar is. Zij wijzen erop dat de toetsingsnorm is aangepast en dat dit er mede toe heeft geleid dat hun woning niet voor versterking in aanmerking komt.

10. Tot slot hebben [appellant A] en [appellant B] op de zitting betoogd dat het besluit van 21 augustus 2023 onbevoegd is genomen. Volgens het destijds geldende artikel 8 van het Besluit versterking gebouwen Groningen (BvgG) had een Tijdelijke commissie versterking

moeten vaststellen of een gebouw voldoet aan de veiligheidsnorm en op het bezwaar moeten beslissen. In dit geval zijn de besluiten door (een medewerker van) de NCG namens de minister genomen.

Beoordelingskader

11. Artikel 1 van de TwG:

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

(...)

- veiligheidsnorm: veiligheidsnorm van 10-5, zijnde het individueel aardbevingsrisico van maximaal 1 op de 100.000 per jaar dat een individu mag lopen in of nabij de verschillende bouwwerken waar dat individu verblijft;

(...)

Artikel 13ba:

Onze Minister neemt 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.

Artikel 13h:

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de wijze waarop wordt vastgesteld of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet en de wijze waarop wordt bepaald welke maatregelen nodig zijn om een gebouw aan de veiligheidsnorm te laten voldoen.

Artikel 13i, eerste lid:

1. Onze Minister beoordeelt of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet. De beoordeling vindt plaats overeenkomstig de prioritering in het programma, tenzij uit het onderzoek, bedoeld in artikel 13g, zesde lid, blijkt dat er gegronde vermoedens zijn dat sprake is van een acuut onveilige situatie.

2. Indien een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet, neemt Onze Minister een besluit inhoudende dat het gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet en geen versterkingsmaatregelen noodzakelijk zijn. (...)

12. In artikel 10f, eerste lid, van het Besluit TwG staat dat de vaststelling of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet plaatsvindt middels de typologieaanpak of indien dit niet mogelijk is aan de hand van een individuele beoordeling volgens de NPR 9998.

In artikel 10f, zesde lid, van het Besluit TwG staat dat bij de vaststelling of het gebouw voldoet aan de veiligheidsnorm, bedoeld in het eerste lid, er een opname op locatie plaats vindt.

13. In artikel 10.8 van de Regeling TwG wordt als de te hanteren versie van de NPR 9998 de NPR 9998:2020 aangewezen.

14. In artikel 3.2.1 van de NPR 9998:2020 is vermeld dat indien de piekgrondversnelling AgS op maaiveld niveau (inclusief de bodemfactor), bepaald volgens de NPR 9998-webtool voor een herhalingsijd van 475 jaar, kleiner is dan 0,05g of wanneer de NPR 9998-webtool geen waarden oplevert, geen beoordeling op aardbevingsbelastingen hoeft plaats te vinden ('zeer

lage seismiciteit').

Vragen van de Afdeling na de zitting

15. De Afdeling heeft na de zitting schriftelijk nadere vragen gesteld. In de brief van 28 november 2025 heeft de Afdeling de minister gevraagd hoe richtlijn 3.2.1 van de NPR zich in het algemeen verhoudt tot de strekking en betekenis van de veiligheidsnorm, zoals neergelegd in artikel 1 van de TwG. In het bijzonder is de vraag wat de betekenis van richtlijn 3.2.1 van de NPR is in die gevallen waarin geen verdere beoordeling op aardbevingsbelasting hoeft plaats te vinden, maar gebouwen wel dermate constructief beschadigd zijn dat door andere belastingen, bijvoorbeeld een storm, een risico op ineenstorten van de bouwconstructie bestaat. Daarbij is ook de vraag of het verschil maakt of de constructieve beschadiging aan een gebouw het gevolg is of kan zijn van de gaswinning. Verder verzoekt de Afdeling om een toelichting op de betekenis van de deskundigenrapporten in die gevallen waarin een woning buiten de zogenoemde 0,05g PGA-contour ligt. Tot slot wenst de Afdeling te vernemen hoe de huidige handelwijze van de minister, waarbij vanwege een zeer lage seismiciteit geen verdere beoordeling plaatsvindt op aardbevingsbelastingen bij de hiervoor genoemde gebouwen die al dan niet door de gaswinning ernstig constructief beschadigd zijn, zich verhoudt tot de zorgplicht van artikel 13ba van de TwG.

Antwoord van de minister

16. Bij brief van 9 januari 2026 heeft de minister antwoord gegeven op de vragen van de Afdeling. Hierbij heeft de minister het rapport 'Veiligheid van gebouwen buiten de scope van de versterkingsoperatie', van 22 februari 2023 opgesteld door het Adviescollege Veiligheid Groningen (ACVG), ingebracht. De beantwoording van de minister bevat in de kern het navolgende.

17. Naar aanleiding van de aardbevingen en de gevolgen daarvan heeft de toenmalige minister van Economische Zaken in 2015 de commissie Meijdam gevraagd te adviseren over een veiligheidsnorm voor het aardbevingsrisico. Op 29 oktober 2015 heeft deze commissie daarover een advies uitgebracht (Kamerstukken II, 2015-2016, 33 529, nr. 205). Het kabinet heeft deze norm destijds overgenomen in het toen geldende artikel 52d, tweede lid, onder a, van de Mijnbouwwet. Deze norm is nu vastgelegd in artikel 1 van de TwG.

18. Het Nederlands Normalisatie Instituut (NEN) heeft een praktijkrichtlijn ontwikkeld om de constructieve veiligheid van gebouwen op aardbevingen te beoordelen, de NPR 9998. Deze richtlijn gaat over de constructieve veiligheid van een bouwconstructie voor, tijdens en direct na een aardbeving. Aan de hand van de richtlijn kan worden vastgesteld of een gebouw voldoet aan de veiligheidsnorm, zoals ook neergelegd onder 1.1.2.2 van de thans van toepassing zijnde NPR, de NPR 9998:2020. Dat betekent dat daarmee wordt beoordeeld of een gebouw voldoet aan het risico van maximaal 1 op de 100.000 per jaar dat een individu mag lopen om te komen te overlijden in of nabij de bouwwerken waarin dat individu verblijft.

De NPR is door de NEN-werkgroep Aardbevingen samen met een aantal onderliggende taakgroepen ontworpen. In deze werkgroep en taakgroepen zaten inhoudelijke experts. De onderdelen van de NPR die in de taakgroepen zijn ontwikkeld zijn op basis van consensus tussen de experts tot stand gekomen. Daarna heeft ook de werkgroep er consensus over bereikt. Deze manier van werken betekent dat als er ook maar bij één expert twijfel over een bepaald onderdeel van de NPR bleef bestaan, er gekozen werd voor de conservatieve opvatting. Zowel de vastgestelde ondergrens van 0,05g genoemd onder 3.2.1 van de NPR, als de seismische kaart met PGA waarden zijn op basis van consensus vastgesteld. De ervaring is dat de ondergrens aan de conservatieve kant is en ruimschoots voldoet aan de

veiligheidsnorm. Daarbij is ook van belang dat de aardbevingsbelasting waarmee in de NPR gerekend wordt een magnitude van 5 op de schaal van Richter is en dat de zwaarste aardbeving in het Groningen-gasveld in Huizinge in 2012 een magnitude had van 3,6.

19. Over de betekenis van artikel 3.2.1 van de NPR in die gevallen waarin geen verdere beoordeling op aardbevingsbelasting hoeft plaats te vinden vanwege lage seismiciteit, maar gebouwen wel dermate constructief beschadigd zijn dat door andere belastingen, bijvoorbeeld een storm, een risico op het bezwijken van de bouwconstructie bestaat, heeft de minister het volgende vermeld.

20. Het Besluit bouwwerken leefomgeving stelt minimale eisen aan bouwwerken in Nederland. Het afkeurniveau is het minimale kwaliteitsniveau waaraan bouwwerken moeten voldoen. Als dit niveau niet wordt gehaald door onder meer achterstallig onderhoud, slechte verbouwingen of de impact van natuurrampen (storm), dan moet de desbetreffende gemeente ingrijpen. NEN 8700 bevat de voorschriften om te beoordelen of die bouwwerken in constructieve zin moeten worden afgekeurd. De eigenaar is er primair verantwoordelijk voor dat er geen onveilige situaties ontstaan.

21. Dit geldt ook in Groningen. Eigenaren en bewoners hebben daarnaast ook te maken met (schade door) aardbevingen. Volgens de minister komt het niet voor dat een gebouw buiten de 0,05g-contour dusdanig beschadigd kan zijn geraakt door aardbevingen uit het verleden dat het niet meer voldoet aan de minimale kwaliteitseisen. De zwaardere bevingen in het Groningenveld vonden alle plaats op plekken waar de PGA waarden (grondversnellingen) op de seismische kaart van de NEN hoog zijn. Daarbij zijn geen gebouwen dusdanig beschadigd geraakt dat ze direct in de staat van Near Collapse zijn gekomen. Bij Near Collapse staat de bouwconstructie die zorgt voor de stabiliteit van een gebouw vrijwel op instorten door seismische belasting (zie onder 2.2.1.1 van de NPR). Wel zijn er acuut onveilige situaties als bedoeld in artikel 5.1 van de Procedure en werkwijze van het Instituut Mijnbouwschade Groningen (het Instituut) ontstaan, waarbij een (onderdeel van een) gebouw door de aardbeving onder het afkeurniveau komt. De grondversnellingen bij de 0,05g-grens, zijn dusdanig veel lager dat er mogelijk alleen scheuren ontstaan. De schade die hierdoor ontstaat kan worden gemeld bij het Instituut. Daarnaast kunnen eigenaren en bewoners met een acuut onveilige situatie zich melden bij het Instituut.

22. In het geval een gebouw buiten de 0,05g-contour dusdanig beschadigd is of kan zijn geraakt door andere belastingen dat het niet meer voldoet aan de minimale kwaliteitseisen, heeft dit de volgende betekenis voor de toepassing van artikel 3.2.1. van de NPR.

23. Een gebouw kan door allerlei oorzaken zodanig beschadigd zijn dat het niet meer voldoet aan de minimale kwaliteitseisen. De eigenaar van het gebouw is hiervoor verantwoordelijk. Een gebouw dat niet voldoet aan de NEN 8700 kan wel voldoen aan de NPR. NEN 8700 en de NPR zijn verschillende methoden waarmee een gebouw op verschillende manieren wordt beoordeeld. Daarmee is het ook goed mogelijk dat een gebouw buiten de 0,05g-contour niet voldoet aan de NEN 8700, maar wel voldoet aan de NPR. Er zijn vele andere krachten die ervoor kunnen zorgen dat een gebouw bezwijkt die veel sterker zijn dan een grondversnelling van 0,05g. Met de NEN 8700 kan het gebouw worden getoetst op deze krachten. Maar dit is geen beoordeling die wordt uitgevoerd in het kader van de vraag of een woning voldoet aan de veiligheidsnorm.

24. Alle adressen die in de werkvoorraad van de NCG zijn opgenomen krijgen een opname en een beoordeling, ongeacht de plaats op de seismische kaart. Het gebied dat binnen de PGA-contour valt, is gemiddeld genomen door de jaren heen geslonken, omdat de seismische

dreiging is afgenomen. Er worden echter geen adressen uit de werkvoorraad gehaald als sprake is van nieuwe wetenschappelijke inzichten of dalende risico's. Een adres dat eerst binnen maar inmiddels buiten de 0,05g PGA-contour ligt, wordt opgenomen en beoordeeld. Uit artikel 10f, zesde lid, van het Besluit TwG volgt dat er bij de vaststelling of een gebouw voldoet aan de veiligheidsnorm een opname op locatie plaatsvindt. Na de opname wordt de beoordeling opgesteld, die ophoudt bij artikel 3.2.1 van de NPR in het geval een woning buiten de 0,05g-contour ligt. Het ingenieursbureau dat de opname heeft gedaan, beoordeelt ook of er acuut onveilige situaties zijn die toch hersteld en gemeld moeten worden bij het Instituut.

25. Op grond van artikel 13ba van de TwG neemt de minister alle maatregelen die redelijkerwijs van hem gevergd kunnen worden om te voorkomen dat als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld de veiligheid wordt geschaad. NCG geeft hieraan uitvoering door de gebouwen in de versterkingsopgave te (laten) onderzoeken en, indien nodig, te versterken. Dit wordt dus gedaan door aan de hand van de NPR vast te stellen of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet. Is dat het geval, dan hoeven er geen maatregelen te worden getroffen om te voorkomen dat als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld de veiligheid wordt geschaad.

Reactie van [appellant A] en [appellant B]

26. [appellant A] en [appellant B] hebben bij brief van 13 februari 2026 gereageerd op de beantwoording van de vragen door de minister. Volgens hen heeft de minister niet voldaan aan de verplichting uit artikel 13ba van de TwG om alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem gevergd kunnen worden om te voorkomen dat als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld de veiligheid wordt geschaad. Zij wijzen erop dat de NCG moet beoordelen of de kans dat de bewoner van een woning in of bij die woning overlijdt door een aardbeving, kleiner of gelijk is aan 1 op de 100.000 per jaar (ofwel:10-5). Daarbij kan de NPR helpen om invulling te geven aan deze veiligheidsnorm. Uit artikel 3.2.1 van de NPR volgt kort gezegd dat geen beoordeling op aardbevingsbelastingen plaats behoeft te vinden als de piekgrondversnelling op maaiveldniveau (voor een herhalingsperiode van 475 jaar) kleiner is dan 0,05g. Hieruit volgt dat enkel de beoordeling op aardbevingsbelastingen achterwege kan blijven. Er zijn echter meerdere factoren die van invloed kunnen zijn op de vraag hoe groot de kans is dat een individu overlijdt in of bij een gebouw, waaronder windbelasting, constructieve belasting, persoonsbelasting of de aanwezigheid van bepaalde risicovolle elementen, zoals schoorstenen. Deze factoren moet NCG alsnog meenemen om een zorgvuldig oordeel te kunnen geven over de vraag of een gebouw veilig genoeg is.

27. Verder gaat de NCG volgens [appellant A] en [appellant B] voorbij aan het feit dat woningen in het versterkingsgebied ook door een combinatie van andere oorzaken dan aardbevingen en aardbevingsbelasting minder sterk kunnen zijn. Woningen kunnen bijvoorbeeld van zichzelf een zwakke constructie hebben of meer dan gemiddeld met windbelasting te maken hebben. Weliswaar zijn aardbevingen bij deze woning niet de oorzaak van de verzwakking, maar ook deze woningen moeten aan de veiligheidsnorm voldoen. Daarnaast wijzen zij op de invloed van bevingen uit het verleden op panden buiten de 0,05g-contour waardoor mogelijk spanningen zijn opgebouwd in de constructie van deze woningen. Door triggerwerking zou een relatief lage grondversnelling deze spanning kunnen uitlokken, waardoor schade kan ontstaan die niet direct verwacht zou worden bij deze mate van grondversnelling. Deze woningen kunnen dan ook niet zomaar als veilig worden aangemerkt, alleen omdat zij buiten de 0,05g-contour vallen. Bovendien erkent de NCG dat bij woningen buiten de 0,05g-contour wel sprake kan zijn van een acuut onveilige situatie. Volgens [appellant A] en [appellant B] is daarmee de kans ook groot dat een woning niet

voldoet aan de veiligheidsnorm.

28. Tot slot wijzen [appellant A] en [appellant B] erop dat in richtlijn 3.2.1 van de NPR bij de voortoets uitgaat van een herhalingstijd van 475 jaar, terwijl bij de inhoudelijke beoordeling een herhalingstijd van 2475 jaar wordt gehanteerd. Op deze manier wordt de voortoets uitgevoerd met een veel beperktere herhalingstijd dan de inhoudelijke toets. Daardoor zou de situatie kunnen ontstaan dat een bepaalde woning op basis van de voortoets ($<0,05g$, 475 jaar) buiten de beoordeling valt, terwijl diezelfde woning als deze inhoudelijk getoetst zou worden niet aan de veiligheidsnorm voldoet.

Beoordeling van het beroep door de Afdeling

29. De Afdeling beoordeelt hieronder de voor het eerst op de zitting opgeworpen grond over de vraag of het besluit van 21 augustus 2023 bevoegd is genomen, omdat dit de meest verstreckende grond is. Vervolgens zal zij de inhoudelijke beroepsgronden beoordelen.

Geldigheid van het besluit van 21 augustus 2023

30. Op grond van artikel 8 van het BvGG, gelezen in samenhang met artikel 15 van het BvGG, besluit de Tijdelijke commissie versterking of een gebouw voldoet aan de veiligheidsnorm.

31. De Afdeling stelt vast dat het besluit dat ter beoordeling voorligt op 21 augustus 2023 is genomen. Het BvGG is op 1 juli 2023 ingetrokken. Het besluit dat ter beoordeling voorligt, dateert daarmee van na de intrekking (van artikel 8) van het BvGG.

32. Op 21 augustus 2023 gold wel het Besluit mandaat, volmacht en machtiging EZK 2019. Op grond van artikel 7 van dit besluit is aan de algemeen directeur van de NCG mandaat verleend voor aangelegenheden op zijn werkterrein. Op grond van artikel 19, eerste lid, van dit besluit kan de algemeen directeur ondermandaat verlenen aan zijn plaatsvervanger. In artikel 8 van het destijds geldende Besluit ondermandaat, volmacht en machtiging NCG 2022 is aan de manager van de afdeling Juridische en Economische Zaken ondermandaat verleend voor het nemen van besluiten op zijn werkterrein, waaronder het nemen van beslissingen op bezwaar. Volgens artikel 1 van dit besluit wordt onder manager verstaan een onder een directeur ressorterende leidinggevende van een afdeling van de Dienst NCG. Het besluit van 21 augustus 2023 is genomen door het plaatsvervangend afdelingshoofd Juridische en Economische Zaken en daarmee een onder de directeur ressorterende leidinggevende van een afdeling van de Dienst NCG. Daarmee is het besluit dat ter beoordeling voorligt bevoegd namens de minister genomen.

33. Het betoog slaagt niet.

Toepassing NPR

34. De minister is verantwoordelijk voor het treffen van versterkingsmaatregelen om te voorkomen dat de veiligheid als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld wordt geschaad (artikel 13ba van de TwG). Daarbij is de veiligheidsnorm en het voorkomen van de grenstoestand van Near Collapse (het net niet bezwijken van een gebouw) uitgangspunt. De NPR beschrijft uitgangspunten en rekenmethodes waarmee kan worden bepaald of nieuwe en bestaande gebouwen bestand zijn tegen aardbevingen in het gebied van het Groninger gasveld en daarmee voldoen aan de veiligheidsnorm. Constructeurs kunnen met deze richtlijn berekenen hoe sterk een gebouw moet zijn om te voldoen aan de veiligheidsnorm. Volgens richtlijn 3.2.1 van de NPR hoeft bij een piekgrondversnelling op maaiveldniveau, bepaald volgens de NPR 9998-webtool voor een herhalingstijd van 475 jaar, met een waarde kleiner dan $0,05g$ geen beoordeling op aardbevingsbelastingen plaats te vinden wegens de zeer lage

seismiciteit.

35. De NPR is specifiek ontwikkeld door deskundigen van het NEN voor de beoordeling of gebouwen voldoen aan de veiligheidsnorm. De minister heeft toegelicht dat daarbij is gekozen voor een werkwijze waarbij consensus tussen experts uitgangspunt vormde. Bij twijfel van een lid van de experts over een onderdeel, is gekozen voor een conservatieve opvatting. Ook de in richtlijn 3.2.1 vastgestelde ondergrens en de seismische kaart is op basis van consensus tussen deskundigen vastgesteld. Het gaat hierbij om een objectieve, gevalideerde beoordelingsmethode.

36. De minister schakelt een deskundige in om aan de hand van de NPR te beoordelen of een woning voldoet aan de veiligheidsnorm. Om te beoordelen of de woning voldoet aan de veiligheidsnorm vindt naast een bureaustudie ook onderzoek op locatie plaats, waarbij een opnamerapport wordt opgesteld. Vervolgens brengt de deskundige een advies uit aan de minister. De minister beoordeelt vervolgens of het advies op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen en de deskundige op inzichtelijke en concludente wijze antwoord heeft gegeven op de onderzoeksvraag, namelijk of de woning voldoet aan de veiligheidsnorm.

37. De Afdeling is van oordeel dat [appellant A] en [appellant B] geen aanknopingspunten hebben geboden voor het oordeel dat de minister het kader voor de beoordeling of de woning voldoet aan de veiligheidsnorm niet mocht hanteren of dat hij dat kader onjuist heeft toegepast. Zij hebben ook niet aannemelijk gemaakt dat de minister gehouden was om daarvan af te wijken. In het advies van 2 juni 2022 en het nader advies van 29 april 2024, opgesteld door BBC, heeft de deskundige toegelicht dat de woning zich bevindt in een gebied waarin de waarde van de piekgrondversnelling kleiner is dan 0,05g. Uit de NPR 9998-webtool volgt dat de waarde van de piekgrondversnelling 0,029g, bepaald voor een herhalingsstijd van 475 jaar, is. Daarmee blijft de seismiciteit ruim binnen de in richtlijn 3.2.1 van de NPR vastgestelde ondergrens. Volgens de NPR hoeft daarom geen (inhoudelijke) beoordeling plaats te vinden op aardbevingsbelastingen en voldoet de woning aan de veiligheidsnorm.

38. De Afdeling ziet in de door [appellant A] en [appellant B] overgelegde tegenadviezen van Vergnes en Hageman geen grond voor het oordeel dat de minister de NPR onjuist heeft toegepast. Vanwege de zeer lage seismiciteit hoeft geen verdere beoordeling plaats te vinden op aardbevingsbelastingen en daarmee is een constructieberekening niet nodig. De exacte afmetingen van de vloeren, balkdiktes en andere onderdelen van het gebouw zijn daarom niet relevant. Weliswaar merken [appellant A] en [appellant B] terecht op dat naast aardbevingen andere krachten op een gebouw kunnen inwerken, waaronder wind- en stormbelasting en persoonsbelasting, maar de NPR is geschreven om uitsluitend de constructieve veiligheid van gebouwen ten gevolge van aardbevingsbelastingen te beoordelen aan de hand van de op het aardbevingsrisico toegesneden veiligheidsnorm van artikel 1 van de TwG.

39. Wat betreft de door [appellant A] en [appellant B] veronderstelde effecten van triggerwerking, is van belang dat richtlijn 3.2.1 van de NPR gebaseerd is op consensus onder de betrokken experts. Daarbij is uitgegaan van de meest conservatieve piekgrondversnelling, in dit geval 0,05g. Dit betekent dat in de NPR een veilige ondergrens wordt gehanteerd. Met deze conservatieve benadering wordt gewaarborgd dat aan de veiligheidsnorm wordt voldaan.

40. Voor zover deskundigen (lokale) schades, scheefstanden en degradaties die duiden op een verminderde draagkracht van de fundering in het opnamerapport hebben gesignaleerd,

geldt als uitgangspunt dat de eigenaar van het gebouw verantwoordelijk is om ervoor te zorgen dat de woning niet het afkeurniveau bereikt. Ongeacht de inhoud van de NPR, geldt dat een bouwconstructie - ook wanneer sprake is van scheurvorming of andere beschadigingen - moet blijven voldoen aan de wettelijke eisen voor constructieve veiligheid van gebouwen. Als uit onderzoek naar voren komt dat door bijvoorbeeld achterstallig onderhoud, slechte of onoordeelkundige verbouwingen of door stormschade een gebouw (op onderdelen) constructief is beschadigd en daarmee mogelijk niet voldoet aan NEN 8700, is de eigenaar verantwoordelijk voor de staat van het pand en het uitvoeren van herstelmaatregelen waar nodig. In voorkomende gevallen zal de gemeente moeten handhaven. In geval van aardbevingsschade heeft het Instituut een rol. Het nemen van herstelmaatregelen of aanvullende toetsing op grond van de NPR in het geval vast is komen te staan dat een constructief bezwijken als gevolg van aardbevingsbelasting niet aan de orde is, behoort niet tot de maatregelen die redelijkerwijs van de minister geleverd kunnen worden om te voorkomen dat als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld de veiligheid wordt geschaad.

41. De Afdeling volgt verder [appellant A] en [appellant B] niet in hun betoog dat niet eenduidig is vermeld welk tijdvak bij een specifieke beoordeling aan de hand van de NPR concreet moet worden aangehouden. De minister heeft daarbij onder verwijzing naar het Achtergrondrapport 'Webtool NPR 9998' toegelicht dat vanwege de versnelde afbouw van de gaswinning nieuwe productieramingen zijn gemaakt en de keuze is gemaakt tussen twee operationele strategieën. Het KNMI heeft op basis van het verwachte aantal bevingen in de komende jaren, gebaseerd op het door NAM ontwikkelde Seismological Source Model (SSM-V6), (Bourne & Oates, 2019, Bourne & Oates, 2020), een voorstel gedaan voor nieuwe tijdsperiodes: T4, T5 en T6. Deze tijdvakken lopen gelijk met gasjaren die op 1 oktober verspringen. De nieuwe tijdvakken T4, T5 en T6 vervangen de oorspronkelijke tijdvakken T1, T2 en T3 in de 2018-versie van de webtool. In overeenstemming met de afbouw van de gaswinning heeft het ACVG op 23 september 2020 de betrokken ministers geadviseerd om het gebruik van T5 voor te schrijven voor nieuwe beoordelingen. Via de NCG is vervolgens met de ingenieursbureaus gecommuniceerd dat zij vanaf 23 oktober 2020 T5 als uitgangspunt moeten nemen voor nieuw aan te vangen beoordelingen. Anders dan [appellant A] en [appellant B] suggereren maakt het gegeven dat een algemeen geformuleerde disclaimer is opgenomen bij de webtool, die webtool niet reeds daarom onbruikbaar of onbetrouwbaar.

42. Dat bij de voortoets eventueel wordt uitgegaan van een beperktere herhalingstijd dan bij een inhoudelijke beoordeling van een gebouw, leidt er niet toe dat de NPR niet toegepast mag worden. Bij een inhoudelijke beoordeling is immers sprake van een piekgrondversnelling die boven de vastgestelde ondergrens van richtlijn 3.2.1 van de NPR ligt.

43. Anders dan [appellant A] en [appellant B], leest de Afdeling in de reactie van de NCG niet een erkenning dat bij woningen buiten de 0,05g-contour wel sprake kan zijn van een acuut onveilige situatie. De reactie van de NCG over de acuut onveilige situaties heeft betrekking op de zwaardere bevingen in het Groningenveld die alle plaats vonden op plekken waar de PGA waarden (grondversnellingen) op de seismische kaart van de NEN hoog zijn.

44. De slotsom is dat de minister mocht afgaan op de adviezen van BBC en terecht heeft geconcludeerd dat de woning voldoet aan de veiligheidsnorm en niet versterkt hoeft te worden.

45. Het betoog slaagt niet.

Gelijkheidsbeginsel

46. Naar het oordeel van de Afdeling is het besluit van 21 augustus 2023 niet in strijd is met het gelijkheidsbeginsel. Aan de hand van de veiligheidsnorm als beschreven in artikel 1 van de TwG, wordt beoordeeld of een gebouw veilig is. Deze norm is voor alle gebouwen in Nederland hetzelfde. De minister heeft in het besluit van 21 augustus 2023 uiteengezet dat de woning aan de [locatie] in [woonplaats] eerder is beoordeeld dan de woning van [appellant A] en [appellant B]. Het moment waarop een woning wordt beoordeeld is bepalend voor welke versie van de beoordelingsmethode van toepassing is. In dit geval is dat de NPR:9998:2020 en in het geval van de woning aan de [locatie] was dat de NPR:9998:2018.

47. 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 Afdeling heeft eerder geoordeeld dat de minister mag uitgaan van de versie uit 2020 en niet is gehouden oudere onnodig conservatievere versies te hanteren (uitspraak van 2 oktober 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:3976](#)).

48. Het betoog slaagt niet.

Conclusie

49. Het beroep is ongegrond.

50. De minister hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

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

w.g. Den Ouden
voorzitter

w.g. Kouidar
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 10 juni 2026

299-1120