Adviescollege Veiligheid Groningen

Beoordeeld, maar vertrouwen onder druk

Een advies over de kwaliteit van opname en beoordeling in de versterkingsoperatie

Juni 2026

Voorwoord

Dit advies gaat over de kwaliteit van de opnames en beoordelingen van woningen in Groningen. Deze worden uitgevoerd om te bepalen of woningen voldoende bestand zijn tegen aardbevingen. De reden voor dit advies zijn vragen over de juistheid en zorgvuldigheid van het veiligheidsoordeel in de beoordelingsrapporten. Het advies is het resultaat van een jaar van onderzoek, dossieranalyse en gesprekken met bewoners, professionals en betrokken organisaties.

Leven in een veilige woning raakt aan fundamentele rechten. In de geest van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens heeft iedereen recht op een levensstandaard die voldoende is voor gezondheid en welzijn, waaronder huisvesting. Veilig wonen is geen gunst, maar een recht dat bescherming en zorgvuldigheid vergt van de overheid en uitvoerende organisaties. Zeker in een situatie waarin er getwijfeld wordt aan de veiligheid van de eigen woning naar aanleiding van aardbevingen, zoals in Groningen het geval is, stelt dat hoge eisen aan de uitleg, duidelijkheid en zorgvuldigheid van de hierover opgestelde beoordelingsrapporten.

Groningers staan bekend om hun nuchterheid en een 'doe maar gewoon'-houding. Zij trekken niet snel aan de bel. De signalen over de beoordelingsrapporten waren dan ook niet luidruchtig of opgeklopt, maar hele praktische en goed onderbouwde vragen en kritiek. Toen deze signalen aanhielden, was dat voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aanleiding om advies te vragen aan het Adviescollege Veiligheid Groningen.

De signalen van bewoners moeten worden gezien tegen de achtergrond van jarenlange onzekerheid over de veiligheid van hun woning, lange wachttijden en ingewikkelde procedures. Het einde van het beoordelingstraject is het moment waarop bewoners een einde aan deze onzekerheid verwachten. Als het beoordelingsrapport dan fouten bevat of vragen oproept, raakt dat enorm aan het vertrouwen dat na jaren van wachten al broos is geworden.

De bewoners die wij voor dit advies hebben geïnterviewd, gaven aan dat zij niet uit waren op een versterkte of nieuwe woning. Zij wilden antwoord op hun vragen, een begrijpelijke uitleg bij het rapport en een bevestiging dat hun woning serieus en zorgvuldig is beoordeeld. Maar voor velen stond het vertrouwen na de beoordeling nog meer onder druk. In gesprek met bewoners hebben wij tranen gezien, boosheid gehoord en mensen ontmoet die geen woorden meer hadden. Deze gesprekken hebben een diepe indruk op ons gemaakt. We hebben ook bewoners gesproken die wel tevreden zijn over het traject en kansen zien in de versterking, bijvoorbeeld voor het levensloopbestendig maken van de woning of verduurzaming.

We zien ook dat de organisatie die de versterkingsoperatie uitvoert, de Nationaal Coördinator Groningen (NCG), in een complexe en voortdurend veranderende wereld opereert. Medewerkers zetten zich dagelijks met de beste intenties en vermogen in om recht te doen aan bewoners en aan geldende normen en kaders. Net als ieder onderzoek leidt ons adviesrapport tot aanbevelingen, die onvermijdelijk extra inspanningen vragen van de NCG. Wij realiseren ons dat deze verbeteringen tijd en capaciteit vergen, terwijl zowel bewoners als de NCG gebaat zijn bij rust en stabiliteit in de uitvoering.

De aanbevelingen die wij in dit adviesrapport doen, zijn opgesteld vanuit de noodzaak om de betrouwbaarheid van het veiligheidsoordeel en het vertrouwen daarin te verhogen. Daarbij hebben we ook oog gehad voor de uitvoerbaarheid daarvan. Wij hopen oprecht dat zij bijdragen aan duidelijkheid, meer zorgvuldige en begrijpelijke besluiten en een stap zijn in het herstel van vertrouwen bij Groningers.

Wij bedanken iedereen, zowel binnen onze eigen organisatie als daarbuiten, die een bijdrage heeft geleverd aan dit advies.

Namens het Adviescollege Veiligheid Groningen,

Milo Schoenmaker - Chila van der Bas - Jan Rots - Walter Spangenberg - Joyce Vink

Samenvatting

Voor u ligt het advies over de kwaliteit van de opname en de veiligheidsbeoordelingen van woningen binnen de versterkingsoperatie in Groningen. Het ACVG is door de (toenmalige) staatssecretaris van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) gevraagd hierover advies uit te brengen. Aanleiding voor deze adviesvraag zijn aanhoudende signalen uit Groningen over zorgen over de beoordelingsrapporten van woningen in het aardbevingsgebied. Bewoners, hun vertegenwoordigers, maatschappelijke organisaties en gemeenten vragen zich af of woningen wel zorgvuldig en deskundig zijn beoordeeld. Gelet op het in februari 2026 nieuw aangetreden kabinet is dit advies gericht aan de minister van BZK.

De versterkingsoperatie wordt uitgevoerd door de Nationaal Coördinator Groningen (NCG), een uitvoeringsorganisatie van het ministerie van BZK. De NCG heeft de opgave om ongeveer 28.000 adressen op te nemen en te beoordelen op hun veiligheid. Hiervoor werkt de NCG met verschillende ingenieursbureaus. De opname en beoordeling die zij uitvoeren vormt de basis voor het besluit van de NCG of een woning moet worden versterkt om voldoende bestand te zijn tegen aardbevingen. Inmiddels heeft de NCG bijna alle beoordelingen van de 28.000 adressen afgerond.

Om het besluit te onderbouwen, verwijst de NCG naar de beoordelingsrapporten van de ingenieursbureaus. Hierin wordt aangegeven of een woning *op norm* is of *niet op norm*. Op norm betekent dat een woning voldoet aan de geldende veiligheidsnorm en niet hoeft te worden versterkt. Niet op norm betekent dat versterking nodig is, of in sommige gevallen sloop en nieuwbouw, om de woning voldoende veilig te maken.

De twee centrale vragen van dit advies zijn:

1. Is het oordeel op norm of niet op norm in de beoordelingsrapporten betrouwbaar?
2. Wat beïnvloedt het vertrouwen van bewoners in het veiligheidsoordeel?

Om deze vragen te beantwoorden, heeft het ACVG uitgebreid onderzoek gedaan. We hebben ons beeld gevormd op basis van een technische analyse van ruim 250 versterkingsdossiers en meer dan 300 beslissingen op bezwaarschriften van bewoners. Ook hebben we ruim 40 woningen bezocht om te controleren of de gegevens in het opnamerapport kloppen en zijn we in gesprek gegaan met bewoners, advocaten, een bouwadviesbureau, maatschappelijke organisaties, lokale overheden en de Nationale Ombudsman. Op deze manier hebben we een goed beeld gekregen van de patronen en kwetsbare punten in het proces en kunnen we gerichte aanbevelingen doen ter verbetering daarvan. Het onderzoek gaat niet in op individuele situaties.

Op basis van ons onderzoek concluderen wij het volgende:

1. Het oordeel op norm of niet op norm in de beoordelingsrapporten is in een aantal specifieke situaties onvoldoende betrouwbaar

Het ACVG ziet dat het veiligheidsoordeel van woningen over het algemeen wordt onderbouwd door een uitgebreide technische analyse. De NCG en betrokken ingenieursbureaus hebben daarmee aangetoond in staat te zijn tot het uitvoeren van goede beoordelingen. Er zijn echter zes situaties waarbij wij het veiligheidsoordeel onvoldoende betrouwbaar vinden. Dit betekent niet direct dat dit veiligheidsoordeel onjuist is of dat er gevolgen zijn voor versterkingsmaatregelen, maar wel dat er actie nodig is om twijfel hierover weg te nemen.

Bij deze specifieke situaties maken we onderscheid in de 3 verschillende beoordelingsmethoden die worden gebruikt: de reguliere aanpak, Praktijkaanpak 2.0 en typologieaanpak. Binnen de reguliere aanpak en Praktijkaanpak 2.0 worden verschillende berekeningsmethoden gebruikt. De 2 meest gebruikte berekeningsmethoden zijn de complexe en geavanceerde *NLTH-berekeningsmethode* en de wat eenvoudigere *NLPO/NLKA-berekeningsmethode*. Deze afbakening is technisch en soms gedetailleerd. Daardoor kunnen bewoners niet altijd makkelijk vaststellen of hun beoordeling onder een van deze situaties valt. Het ACVG heeft er toch voor gekozen de situaties zo precies mogelijk te beschrijven. Zo kan gerichter worden onderzocht bij welke adressen mogelijk sprake is van een

risico of een onjuist veiligheidsoordeel. Voor meer toelichting bij deze beoordelings- en berekeningsmethoden verwijzen we naar paragraaf 1.4 en 3.2.1 van dit rapport.

Het ACVG vindt het veiligheidsoordeel onvoldoende betrouwbaar in de volgende situaties:

1. Woningen waarvan de dossiers incompleet zijn, beoordeeld met de Praktijkaanpak 2.0 met de NLTH-berekeningsmethode of de NLPO/NLKA-berekeningsmethode. Het gaat hier om zowel woningen die op norm als niet op norm zijn verklaard.
2. Woningen met topgevels die mogelijk ten onrechte als 'niet-seismisch constructief element' zijn behandeld in de berekening. Het gaat hier om woningen die zijn beoordeeld met de Praktijkaanpak 2.0 in combinatie met de NLPO/NLKA berekeningsmethode en zowel op norm als niet op norm zijn verklaard.
3. Woningen waarbij mogelijk sprake is van ernstige scheurvorming, ernstige scheefstand of ernstige uitbuiging van wanden die niet in de beoordeling is meegenomen. Het gaat over woningen met een draagconstructie van metselwerk, die zijn beoordeeld met de reguliere aanpak of Praktijkaanpak 2.0 en op norm zijn verklaard.
4. Woningen waarbij mogelijk sprake is van ernstige scheefstand of ernstige uitbuiging van wanden en die beoordeeld zijn met de typologieaanpak. Het gaat hier specifiek over woningen met een draagconstructie van metselwerk en die op norm zijn verklaard.
5. Woningen die zijn beoordeeld met de reguliere aanpak of Praktijkaanpak 2.0 in combinatie met de NLTH-berekeningsmethode, waarbij een specifieke aanname in de berekening in de praktijk gecontroleerd moest worden en op norm zijn verklaard.
6. Woningen die zijn beoordeeld met de reguliere aanpak of de Praktijkaanpak 2.0 in combinatie met de NLTH-berekeningsmethode, waarbij aannames zijn gedaan op kritische onderdelen van de berekeningen.

In deze situaties beveelt het ACVG een gerichte controle- en herstelactie aan om twijfel over de juistheid van het veiligheidsoordeel weg te nemen. Dat geldt zowel voor woningen die in het verleden zijn beoordeeld, als die nog een beoordeling moeten krijgen. Het ACVG heeft per situatie een indicatieve inschatting gemaakt van het aantal adressen dat een onjuist veiligheidsoordeel heeft gekregen. Deze is opgenomen in paragraaf 5.1.1 van dit rapport. Om vast te stellen of en bij welke woningen sprake is van een onjuist veiligheidsoordeel, moet eerst een substantieel aantal dossiers en beoordelingen worden onderzocht. In sommige gevallen kan een meer algemene analyse al duidelijkheid geven.

Het ACVG doet ook enkele aanbevelingen om de betrouwbaarheid van de toekomstige veiligheidsbeoordelingen te verbeteren. De kern daarvan is het betrekken van de kennis van bewoners over hun woning op meerdere momenten in het beoordelingsproces. Daarnaast adviseert het ACVG standaardisatie van processen, zoals verslaglegging van opnames, omgang met schade, scheefstand en uitbuiging, en dossiervoering. Tot slot is het belangrijk om het systematisch leren van eerdere beoordelingen te verbeteren.

In de overige situaties acht het ACVG de kans bijzonder klein dat onvolkomenheden in de beoordeling van invloed zijn op het veiligheidsoordeel. Het ACVG is daarom van mening dat deze beoordelingen voldoende betrouwbaar zijn. Hoewel bewoners terecht opmerken dat er soms fouten of onvolkomenheden in de dossiers voorkomen – zoals afwijkende afmetingen, materialen of verkeerd vermelde gebouwonderdelen – geven deze het ACVG geen reden tot twijfel over de juistheid van het veiligheidsoordeel over de woning. Het is wel wenselijk om in de toekomst te voorkomen dat deze onzorgvuldigheden twijfel over de betrouwbaarheid van de beoordeling oproepen.

2. Het vertrouwen van bewoners in het veiligheidsoordeel staat onder druk

Het ACVG concludeert dat het vertrouwen van bewoners in het veiligheidsoordeel op meerdere vlakken onder druk staat. Het ACVG heeft gekeken naar de volgende 12 factoren: begrijpelijkheid, erkenning, participatie, openbaarheid, onafhankelijkheid, voortvarendheid, zorgvuldigheid, motivering, communicatie, rechtszekerheid, gelijkheid en het vertrouwensbeginsel. Op al deze

punten ziet het ACVG knelpunten die het vertrouwen van bewoners beïnvloeden. Hierna lichten we de belangrijkste oorzaken toe.

- Het ACVG ziet dat bewoners onvoldoende worden betrokken in het proces van opname en de beoordeling. Zij voelen zich niet gehoord: ze ervaren dat zorgen en vragen over de veiligheid van hun woning onvoldoende worden erkend en dat hun eigen kennis of dat van contra-experts weinig gewicht krijgt. Tegelijkertijd ontbreekt het in veel gevallen aan toegankelijke en correcte informatie over procedures, beoordelingsmethoden en doorlooptijden.

- Een belangrijk knelpunt is dat het besluit over de veiligheid van de woning onvoldoende wordt toegelicht aan de bewoners. Voor de motivering wordt verwezen naar het beoordelingsrapport, dat op zichzelf te weinig uitleg bevat over hoe het veiligheidsoordeel tot stand is gekomen. Daardoor blijven belangrijke vragen van bewoners onbeantwoord. Bijvoorbeeld of en hoe schade of bepaalde gebouwdelen in de berekening zijn meegenomen, waarom vergelijkbare woningen in de buurt soms een ander veiligheidsoordeel krijgen of waarom het uiteindelijke veiligheidsoordeel of geadviseerde versterkingsmaatregelen afwijken ten opzichte van eerder gewekte verwachtingen.

- Daarnaast signaleren bewoners, zoals eerder gezegd, fouten en onzorgvuldigheden in de beoordelingsrapporten. Hoewel deze tekortkomingen het inhoudelijke veiligheidsoordeel niet automatisch onjuist maken, tasten zij wel het vertrouwen in de deskundigheid en zorgvuldigheid van de beoordeling aan.

- In het geval dat er geen versterking nodig blijkt te zijn, worden bewoners pas geïnformeerd bij het formele besluit. Omdat op dat moment ook de bezwaartermijn loopt, zijn bewoners die vragen hebben of afwijkingen zien ten opzichte van de werkelijke situatie al snel aangewezen op een officiële bezwaarprocedure.

Het ACVG concludeert dat alle factoren gezamenlijk leiden tot wantrouwen bij bewoners over de juistheid en zorgvuldigheid van het veiligheidsoordeel. Herstel van vertrouwen is uitdagend, maar er liggen concrete mogelijkheden om hierin een stap te zetten. De aanbevelingen die het ACVG in het kader van betrouwbaarheid van de beoordeling doet, zullen ook bijdragen aan het herstel van het vertrouwen. Zo zal het betrekken van de kennis van bewoners in het opname- en beoordelingsproces niet alleen de betrouwbaarheid van het veiligheidsoordeel verbeteren, maar ook het vertrouwen van bewoners daarin. Hierdoor zullen bewoners meer zorgvuldigheid en erkenning ervaren. Aanvullend daarop doet het ACVG in dit adviesrapport aanbevelingen die gericht zijn op het verbeteren van de motivering van besluiten, de dialoog met bewoners en de publieke informatie vanuit de NCG.

Tot slot

Het ACVG is zich ervan bewust dat de continue bijsturing van de versterkingsoperatie mede heeft bijgedragen aan de ontstane situatie. Tegen deze achtergrond zijn de aanbevelingen zo gericht mogelijk geformuleerd, met oog voor de uitvoerbaarheid. Het ACVG adviseert om de NCG de tijd en ruimte te geven om deze aanbevelingen zorgvuldig op te pakken en de juiste balans te vinden tussen kwaliteit en snelheid. Zorgvuldige en duurzame verbetering verdient de voorkeur boven snelle ad-hoc-oplossingen.

We pleiten daarnaast voor heldere communicatie aan bewoners over de acties die worden ondernomen naar aanleiding van dit advies en de resultaten daarvan. Het ACVG doet hier bewust geen nadere aanbevelingen over, zodat de NCG de ruimte houdt om de communicatie op een passende manier vorm te geven.

Inhoud

Voorwoord **1**

Samenvatting **2**

1 Inleiding **7**
1.1 Aanleiding 7
1.2 Vraagstelling en focus 7
1.3 Context van de uitvoering van de versterkingsoperatie 10
1.4 Overzicht van het proces van opname, beoordeling, besluit en bezwaar 11
1.5 Leeswijzer 12

2 De aanpak van de adviesvraag **13**
2.1 Met drie onderzoekslijnen naar één advies 13
2.2 De informatie waarop dit advies is gebaseerd 13
2.2.1 Onderzoekslijn I: Technische analyse van dossiers en controle van de opnames ter plaatse 13
2.2.2 Onderzoekslijn II: Analyse van beslissingen op bezwaar 15
2.2.3 Onderzoekslijn III: Interviews en achtergrondgesprekken 16
2.2.4 Aanvullende informatie buiten de drie onderzoekslijnen 17
2.2.5 Het samenbrengen van de informatie 18
2.3 De kaders voor dit advies 18
2.3.1 De begrippen betrouwbaar en vertrouwen uitgelegd 18
2.3.2 Eisen en waarborgen aan het veiligheidsoordeel 19
2.3.3 Het toetsingskader voor de betrouwbaarheid van het veiligheidsoordeel 21
2.3.4 Factoren die het vertrouwen van bewoners beïnvloeden 22
2.4 Het verloop van het adviestraject 23

3 Van opname tot advies van het ingenieursbureau **25**
3.1 De opname van de woning 25
3.1.1 De werkwijze bij de opname 25
3.1.2 Signalen van bewoners over de opname 26
3.1.3 Wat het ACVG heeft vastgesteld 27
3.2 De beoordeling van de veiligheid van de woning 29
3.2.1 Beoordeling met de reguliere aanpak 29
3.2.2 Beoordeling met de Praktijkaanpak 2.0 33
3.2.3 Beoordeling met de typologieaanpak 34

4 Het besluit over de veiligheid van de woning **37**
4.1 Van advies van het ingenieursbureau naar besluit 37
4.1.1 De werkwijze bij het besluiten over de veiligheid 37
4.1.2 Signalen van bewoners over het besluit van de NCG 39
4.1.3 Wat het ACVG heeft vastgesteld 42
4.2 De bezwaarprocedure als vangnet 44
4.2.1 De werkwijze bij een bezwaar 44
4.2.2 Signalen van bewoners over de bezwaarprocedure 45
4.2.3 Wat het ACVG heeft vastgesteld 46

5 Conclusies en afweging 50
5.1 Conclusies 50
5.1.1 Is het oordeel op norm of niet op norm in de beoordelingsrapporten betrouwbaar? 50
5.1.2 Wat beïnvloedt het vertrouwen van bewoners in het veiligheidsoordeel? 54
5.2 Synthese en weging van de bevindingen 56
5.2.1 Aanwezigheid van informatie op dossierniveau 56
5.2.2 Juistheid van de opnamegegevens en consequentie voor de beoordeling 57
5.2.3 Juistheid van de constructieve berekeningen 59
5.2.4 Besluitvorming door de NCG en bezwaarprocedure 61

6 Aanbevelingen 63
6.1 Aanbevelingen voor de betrouwbaarheid van het oordeel op norm of niet op norm 63
6.2 Aanbevelingen voor het herstel van vertrouwen 66

Afkortingenlijst 68

Begrippenlijst 69

Bijlage 1 – Voorbeeld van een besluit op norm 75

Bijlage 2 - Samenvatting van de consultatie 78

1 Inleiding

Voor u ligt het advies van het Adviescollege Veiligheid Groningen (ACVG) over de kwaliteit van beoordelingsrapporten. Er bestaat discussie en twijfel over de juistheid van deze documenten. Om daarover duidelijkheid te geven, heeft de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de heer Van Marum, het ACVG in 2025 gevraagd om onafhankelijk advies. Gelet op het in februari 2026 nieuw aangetreden kabinet brengen wij dit advies aan de minister van BZK uit.

De beoordelingsrapporten worden opgesteld door ingenieursbureaus en vormen de basis voor het besluit van de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) of een woning moet worden versterkt om beter bestand te zijn tegen aardbevingen. In deze rapporten wordt een oordeel gegeven of een woning *op norm* is of *niet op norm*. Op norm betekent dat een woning voldoet aan de geldende veiligheidsnorm en niet hoeft te worden versterkt. Niet op norm betekent dat versterking nodig is, of in sommige gevallen sloop en nieuwbouw, om de woning voldoende veilig te maken.

Met dit advies wil het ACVG duidelijkheid bieden over hoe betrouwbaar het oordeel op norm of niet op norm in de beoordelingsrapporten is en wat het vertrouwen van bewoners in het veiligheidsoordeel beïnvloedt.

1.1 Aanleiding

Eind 2024 lieten de Groningse bestuurders ons weten dat zij zorgen hebben over de beoordelingsrapporten van woningen in het aardbevingsgebied. Uit gesprekken met betrokkenen bleek dat deze zorgen al langere tijd en breed bestaan. Bewoners, hun vertegenwoordigers, maatschappelijke organisaties en gemeenten vragen zich af of woningen wel zorgvuldig en deskundig zijn beoordeeld.

In februari 2025 kreeg de kwaliteit van beoordelingsrapporten meer aandacht door een uitzending van Pointer (KRO-NCRV) en een onderzoek van het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM).

Uit de uitzending van Pointer bleek dat tientallen bewoners zich hadden gemeld met vragen en twijfels over de kwaliteit van de rapporten. Pointer schrijft hierover op zijn website: "Soms is er verkeerd gemeten of kloppen de tekeningen niet. Ook zijn de adviezen vaak niet goed onderbouwd en zijn ze ook niet te controleren omdat de berekeningen ontbreken."[1]

Het SodM heeft in 2024 de kwaliteitsborging van de NCG onder de loep gelegd en in februari 2025 de resultaten daarvan gepresenteerd. Uit het onderzoek bleek dat de kwaliteitsborging onvoldoende op orde is en beter moet.[2] Het SodM kon niet zeggen of dit in de praktijk tot verkeerde besluiten heeft geleid, omdat dit niet is onderzocht.

De staatssecretaris van BZK besloot daarop om het ACVG om advies te vragen over deze kwestie.

1.2 Vraagstelling en focus

1.2.1 De advies- en onderzoeksvragen

De staatssecretaris heeft het ACVG op 13 maart 2025 de volgende vragen gesteld:

- Hoofdvraag: Klopt het oordeel op norm of niet op norm in beoordelingsrapporten?

[1] KRO-NCRV Pointer (9 februari 2025). *Zijn huizen in aardbevingsgebied Groningen veilig?* Geraadpleegd op 27 oktober 2025, van https://pointer.kro-ncrv.nl/zijn-huizen-in-aardbevingsgebied-groningen-veilig.

[2] Staatstoezicht op de Mijnen (24 februari 2025). *SodM onderzoek NCG kwaliteitsborging van de seismisch constructieve veiligheid in de versterkingsopgave.*

- Aanvullende vragen:
    - Welke fouten kunnen het vertrouwen in beoordelingsrapporten schaden? (vertrouwensvraag)
    - Wat constateert het ACVG over communicatie in relatie tot beoordelingsrapporten? (communicatievraag)

Om deze vragen te kunnen beantwoorden, is het ACVG een onderzoek gestart. Dit onderzoek is ingericht rondom twee centrale vragen:

1. **Is het oordeel op norm of niet op norm in de beoordelingsrapporten betrouwbaar?**

2. **Wat beïnvloedt het vertrouwen van bewoners in het veiligheidsoordeel?**
   Dit omvat zowel de vertrouwensvraag, als de communicatievraag van de staatssecretaris.

Het ACVG heeft deze vragen bewust meer gericht op de betrouwbaarheid en het vertrouwen in het *veiligheidsoordeel,* wat het eindpunt is van het gehele proces van opname, beoordeling en het nemen van een besluit door de NCG. Hoewel de staatssecretaris ons specifiek heeft gevraagd te adviseren over de beoordelingsrapporten, kan deze vraag niet los worden gezien van het proces eromheen. Het beoordelingsrapport is een samenvatting van de beoordeling door het ingenieursbureau en een advies aan de NCG over of de woning voldoet aan de veiligheidsnorm. Bij de beoordeling worden gegevens vanuit de opname gebruikt. De juistheid van deze gegevens kan een belangrijk effect hebben op de betrouwbaarheid van het veiligheidsoordeel en het vertrouwen van bewoners daarin. Ditzelfde geldt voor de zorgvuldigheid waarmee de NCG de adviezen van de ingenieursbureaus toetst, een besluit neemt en communiceert aan de bewoner.

Deze twee centrale vragen vormen samen het uitgangspunt voor ons onderzoek en advies.

1.2.2 Insteek van het onderzoek

Onderzoeksopzet op hoofdlijnen

Om een goed beeld te krijgen van wat er aan de hand is, moesten we eerst richting geven aan het onderzoek. Er zijn immers ruim 27.000 huizen beoordeeld, terwijl de aanpak zich in de afgelopen jaren steeds ontwikkeld heeft. Waar komen de zorgen precies vandaan? Daarom zijn we begonnen met situaties waarvan bekend is dat bewoners of andere betrokkenen twijfelen aan de betrouwbaarheid van beoordelingsrapporten. We hebben ook ruim 300 beslissingen op bezwaar bestudeerd om beter te begrijpen waarom mensen het niet eens waren met het veiligheidsoordeel over hun woning.

Uit beide groepen hebben we dossiers gekozen om ons verder in te verdiepen. Tegelijkertijd hebben we een controlegroep van andere dossiers onderzocht, om te zien of dit een vergelijkbaar beeld geeft. In totaal hebben we ruim 250 dossiers in detail gelezen en geanalyseerd, waaronder de rapporten en berekeningen. Ze gaven onze experts een goed beeld van de keuzes en aannames die tijdens de beoordeling van de woning zijn gemaakt, en in de manier waarop hierover aan bewoners werd gecommuniceerd. Uiteraard hebben we de NCG en ingenieursbureaus regelmatig om een toelichting en aanvullende informatie gevraagd, zowel over de individuele dossiers als de algemene processen.

Ons onderzoek bestond niet alleen uit bureauwerk. We hebben 42 woningen bezocht om te controleren of de gegevens in de opnamerapporten overeenkomen met de werkelijke situatie. Gesprekken met betrokkenen, zoals bewoners, advocaten en een bouwadviesbureau, hebben ons beeld verder aangevuld.

Bij de uitvoering van dit onderzoek hebben we veel aandacht besteed aan het vormen van een onafhankelijk en representatief beeld. Dat betekent dat we de dossiers zelf hebben

geselecteerd, steeds controlegroepen hebben ingezet en ervoor hebben gezorgd dat in beide groepen voldoende variatie zat.

Gerichte controle van opnames en beoordelingen, zonder nieuwe beoordeling
Het ACVG heeft het onderzoek opgezet als een gerichte controle. Dat betekent dat we woningen niet opnieuw hebben beoordeeld, maar de reeds uitgevoerde beoordelingen hebben geanalyseerd en gecontroleerd. Het gaat hier om bestaande opnamerapporten, berekeningen, beoordelingsrapporten en stukken uit de bezwaarprocedure die we zorgvuldig hebben bekeken en in de praktijk getoetst. Op deze manier konden we patronen, kwetsbare punten en mogelijke verbeteringen in het proces zichtbaar maken en gerichte aanbevelingen formuleren.

Voor de opnamerapporten is bijvoorbeeld in de praktijk gecontroleerd of de aanwezigheid van ernstige schade en andere belangrijke gegevens van de woning juist zijn vastgelegd. Bij de berekeningen hebben we gekeken of de input uit de opnames correct is verwerkt, de berekeningsmethode op een juiste manier is toegepast en of het ingenieursbureau de uitkomsten op de juiste manier heeft gebruikt om tot een veiligheidsoordeel te komen. Het uitgangspunt is dat de analyses de conclusies van het beoordelingsrapport moeten kunnen dragen.

Het ACVG heeft bewust geen nieuwe beoordelingen (van opname tot besluit) uitgevoerd, omdat de gerichte aanpak voor dit onderzoek volstond voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen en het uitvoeren van nieuwe beoordelingen buiten proportie zou zijn geweest.

Het onderzoek doet geen uitspraken over individuele situaties, maar geeft wel een volledig beeld van de belangrijkste risico's en aandachtspunten voor de betrouwbaarheid van het veiligheidsoordeel en het vertrouwen van bewoners.

1.2.3 Afbakening

Onderzoek van opname tot en met het besluit over de veiligheid van de woning
Dit adviesrapport gaat over het versterkingsproces vanaf de opname van de woning tot en met het besluit van de NCG of de woning op norm is. Vervolgstappen zoals het ontwerpen of uitvoeren van de versterking vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

Focus op woningen
Bij dit onderzoek heeft het ACVG zich vooral gefocust op beoordelingen van gebouwen met een woonfunctie (woningen) en daaraan verbonden bijgebouwen, zoals schuren. Dit komt doordat woningen het grootste gedeelte van de versterkingsoperatie vormen en alle signalen die wij hebben ontvangen over deze groep gingen. Wij hebben niet specifiek gekeken naar de beoordelingen van gebouwen die onder een ander programma vallen, zoals dorpshuizen, scholen, zorginstellingen, kerken en erfgoedpanden zonder woonfunctie. Dat neemt niet weg dat waar in dit rapport 'woningen' staat, ook 'gebouwen' gelezen kan worden.

Focus op besluiten op norm
Onze eerste inventarisatie heeft bevestigd wat de staatssecretaris al in de toelichting van zijn adviesvraag schreef: het merendeel van de twijfel over beoordelingsrapporten speelt bij situaties waarbij de woning op norm is verklaard. Vanuit het oogpunt van veiligheid zijn ook met name de besluiten op norm van belang: bij deze woningen is de beoordeling afgerond en volgt geen verder traject waarin eventuele tekortkomingen kunnen worden opgemerkt en rechtgezet. Daarom hebben we ons onderzoek met name geconcentreerd op de besluiten op norm. Om te toetsen of onze focus terecht was, hebben we ook enkele dossiers onderzocht waarbij wel versterking werd geadviseerd. Deze dossiers gaven geen aanleiding om de focus van ons onderzoek bij te stellen of te verbreden.

1.3 Context van de uitvoering van de versterkingsoperatie

Deze adviesvraag gaat over de kwaliteit van de opname en de beoordelingen van woningen in het kader van de versterkingsoperatie in Groningen. In deze paragraaf schetsen we de context waarin deze versterkingsoperatie plaatsvindt en de rol van de uitvoeringsorganisatie, de Nationaal Coördinator Groningen (NCG).

De NCG is als uitvoeringsorganisatie sinds 1 januari 2020 verantwoordelijk voor het onderzoeken en versterken van woningen in het aardbevingsgebied in Groningen. Deze versterkingsoperatie voert de NCG uit in opdracht van het ministerie van BZK. Daarvoor voerde het Centrum Veilig Wonen (CVW) deze taak uit (2014-2019), nog eerder de NAM.

De NCG heeft de opgave om ongeveer 28.000 adressen op te nemen en te beoordelen op hun veiligheid. Hiervoor werkt de NCG met verschillende ingenieursbureaus. Deze bureaus zijn geselecteerd op hun kennis en ervaring en hebben een adviserende rol richting de NCG.

Ontwikkeling van kennis en dreiging

De dreiging van de aardbevingen en de kennis over het effect daarvan op woningen is in de loop van de jaren veranderd. Door het verlagen en uiteindelijk stopzetten van de gaswinning uit het Groningenveld op 1 oktober 2023 is de seismische dreiging afgenomen. Bij de start van de versterkingsoperatie was er nog beperkte kennis van de weerstand van de woningen in Groningen, inmiddels is hier veel beter zicht op.

Vroege beoordelingen leidden hierdoor eerder tot versterking of sloop-nieuwbouw. Op basis van de huidige normen en dreigingsniveau zien we dat woningen vrijwel nooit meer risico lopen op verlies van algehele stabiliteit als gevolg van een aardbeving.

Veranderingen in opdracht en uitvoering

De versterkingsoperatie is meerdere keren veranderd in de afgelopen jaren. In 2018 drukte minister Wiebes op de pauzeknop. In 2020 volgden de Bestuurlijke afspraken aardbevingsgebied Groningen. Drie jaar later werden de uitkomsten van de parlementaire enquête gepresenteerd, waarop in 'Nij Begun' 50 maatregelen volgden.

Door deze afspraken en andere politieke toezeggingen werd de NCG regelmatig geconfronteerd met een veranderende opdracht. Bijvoorbeeld het aanpassen van de werkwijze, het uitvoeren van herbeoordelingen en het meenemen van woningverbetering en verduurzaming in de versterking. Ook sommige adviezen van onszelf, het ACVG, hebben bijgedragen aan extra of bijgesteld werk voor de NCG.

Tegelijkertijd nam het aantal adressen binnen de scope van de NCG toe: van 26.700 adressen in 2020 naar 27.800 eind 2025.

Druk op voortgang en gevolgen voor kwaliteit

De rijksoverheid, provincie, gemeenten en het SodM hebben zich de afgelopen jaren gericht op de voortgang van de uitvoering van de versterkingsopgave. Ook de politiek heeft hier een stevige rol in gespeeld. De NCG is meerdere keren aangesproken op tempo en opgeroepen om te versnellen. Al vanaf de start als uitvoeringsorganisatie had de NCG te maken met het zogenaamde 'Versnellingspakket' en aanvullende bestuurlijke afspraken om de versterkingsoperatie te versnellen.[3] In de jaren daarna is de focus op het behalen van aantallen en snelheid onverminderd gebleven.

Hoewel alle partijen zonder twijfel de intentie hadden om de versterkingsoperatie te versnellen met behoud van kwaliteit, heeft de NCG medio 2024 erkend dat in de voorgaande jaren de nadruk op snelheid en aantallen ten koste is gegaan van de kwaliteit van beoordelingsrapporten. In de Diepteanalyse haalbaarheid 2028[4] schrijft de NCG daarover:

[3] Nationaal Coördinator Groningen (2021). *Jaarverslag 2020 NCG. Voor veilig en toekomstbestendig wonen, werken en naar school gaan in het aardbevingsgebied.*

[4] Nationaal Coördinator Groningen (juni 2024). *Diepteanalyse haalbaarheid 2028.*

"NCG groeide van circa 128 FTE begin 2020 naar 949 FTE begin 2024. Druk op de vraag om te leveren resulteerde in onvoldoende sturing op zowel interne- (inwerken en opleiden medewerkers, werkprocessen op orde) als externe kwaliteit (bij de ingenieursbureaus lag de nadruk op de hoeveelheid versterkingsadviezen die men opleverde, niet op de kwaliteit ervan)."

De NCG schrijft verder dat dit tot gevolg had dat tijdens de uitvoerings- en ontwerpfase van de versterking correcties moesten plaatsvinden, wat een vertragende werking had. De diepteanalyse ging niet in op de vraag wat voor mogelijke gevolgen dit heeft voor de woningen die op norm zijn verklaard en waarvoor het dossier is gesloten.

Inmiddels heeft de NCG bijna alle beoordelingen van de 28.000 adressen afgerond.

1.4 Overzicht van het proces van opname, beoordeling, besluit en bezwaar

Het proces bij de NCG om te komen tot een veiligheidsoordeel van een woning bestaat uit verschillende stappen. Voor het goede begrip van dit advies gaan we hier kort in op deze stappen. Later in dit adviesrapport worden de stappen (waar nodig) verder toegelicht.

Het proces begint met de **opname** van de woning, waarbij een ingenieursbureau in opdracht van de NCG de woning inspecteert en verschillende kenmerken ervan vastlegt. Daarvoor vraagt het ingenieursbureau onder meer de bouwtekeningen op. Tijdens de opname wordt gekeken naar de manier waarop de woning is gebouwd. Ook worden bijzonderheden vastgelegd, zoals afwijkingen van de bouwtekeningen en belangrijke schade of scheefstand. Het ingenieursbureau stuurt het opnamerapport naar de NCG.

Vervolgens geeft de NCG een ingenieursbureau de opdracht om de **beoordeling** uit te voeren. Wat er in deze stap gebeurt, is afhankelijk van de aanpak die voor de beoordeling wordt gebruikt:

- Bij de *reguliere aanpak* worden de gegevens van de woning in een rekenmodel ingevoerd en bepaalt het ingenieursbureau aan de hand van de berekeningsresultaten of deze voldoet aan de veiligheidsnorm. De beoordeling kan door een ander ingenieursbureau worden gedaan dan die de opname heeft uitgevoerd.

- Een variant hierop is de zogenaamde *'Praktijkaanpak 2.0'*. Deze aanpak is door de NCG vanaf 2023 ingezet. De berekening en de beoordeling gebeurt op dezelfde manier als bij de reguliere aanpak. Dat betekent ook dat dezelfde berekeningsmethoden worden gebruikt. Het verschil zit erin dat de opname, de beoordeling en - als versterking nodig blijkt - het ontwerp van de versterkingsmaatregelen allemaal door hetzelfde ingenieursbureau worden uitgevoerd. Bovendien heeft de NCG bij deze aanpak, na voor de eerste adressen een volledige kwaliteitscontrole te hebben toegepast, tot februari 2025 een lichtere, 'risicogestuurde' controle gehanteerd.

- De derde aanpak is de *typologieaanpak*. Deze wordt sinds juli 2021 gebruikt voor veelvoorkomende woningtypen in Groningen. Bij deze aanpak wordt niet voor elke woning een aparte berekening gemaakt. Voor een aantal veelvoorkomende woningtypen zijn typologieën opgesteld. Bij deze typologieën is berekend of de woningen binnen dit type voldoende bestand zijn tegen aardbevingen. Daarbij is rekening gehouden met de verschillen die woningen van hetzelfde type kunnen hebben. Op basis van het opnamerapport beoordeelt het ingenieursbureau eerst of de woning beoordeeld kan worden met de typologieaanpak. Voldoet de woning aan de voorwaarden, dan wordt met een topografische kaart of een tabel bepaald of deze op norm kan worden verklaard. Kan de woning niet op deze manier op norm worden verklaard, of voldoet deze niet aan de voorwaarden om met de typologieaanpak te worden beoordeeld, dan wordt alsnog een individuele beoordeling uitgevoerd met de reguliere aanpak of de Praktijkaanpak 2.0.

De beoordeling van het ingenieursbureau levert een advies op: moet de woning versterkt worden, of is deze al veilig genoeg? Op basis van dit advies van het ingenieursbureau neemt de NCG een **besluit** en communiceert dit per brief aan de bewoner.

Als de eigenaar van de woning het niet eens is met dit besluit, kan hij of zij **bezwaar** maken. Dit bezwaar wordt beoordeeld door een apart team binnen NCG en kan leiden tot een aangepast besluit.

1.5 Leeswijzer

Als u tijdens het lezen onbekende afkortingen of begrippen tegenkomt, dan kunt u de afkortingen- en begrippenlijst raadplegen aan het einde van dit rapport.

Hoofdstuk 2 beschrijft de aanpak van het adviestraject, inclusief de onderzoekslijnen, de informatie die daarbij is gebruikt, de kaders voor de beantwoording van de centrale vragen en het verloop van het traject.

Daarna gaat hoofdstuk 3 in op de stappen *opname* en *beoordeling* van de woning. We beschrijven de formele werkwijze in deze stappen, welke signalen bewoners en andere betrokkenen over de opname afgeven en wat wij zelf in ons onderzoek over deze twee stappen hebben geconstateerd.

Op dezelfde manier gaan we in hoofdstuk 4 in op het *besluit* over de veiligheid van de woning, waarbij we ook de *bezwaarprocedure* behandelen.

In hoofdstuk 5 volgt ons antwoord op de centrale vragen, met een toelichting hoe de bevindingen uit voorgaande hoofdstukken tot deze antwoorden hebben geleid.

Tot slot bevat hoofdstuk 6 onze aanbevelingen om te zorgen voor betrouwbare beoordelingsresultaten en een stap in het herstel van vertrouwen van bewoners.

Bij dit adviesrapport vindt u 2 bijlagen. Bijlage 1 bevat een voorbeeld van de brief waarmee het besluit op norm aan bewoners wordt medegedeeld. Bijlage 2 geeft een samenvatting van de reacties uit de consultatieronde van dit advies.

2 De aanpak van de adviesvraag

In dit hoofdstuk leggen we uit hoe het ACVG te werk is gegaan om de adviesvraag te beantwoorden. We beschrijven onze onderzoekslijnen, de gebruikte informatiebronnen, de kaders die wij hebben gehanteerd en het verloop van het adviestraject.

2.1 Met drie onderzoekslijnen naar één advies

Het onderzoek van het ACVG baseert zich op drie onderzoekslijnen:

1. *Een technische analyse van dossiers van beoordeelde woningen en controle van de opnames ter plaatse*
   We hebben op basis van technische expertise dossiers onderzocht en woningen bezocht om te controleren of de opname klopt.

   Doel: inzicht krijgen in de situaties waarin de betrouwbaarheid van rapporten ter discussie kan staan en die het vertrouwen van bewoners in de beoordeling kunnen verminderen.

2. *Een analyse van beslissingen op bezwaar*
   We hebben beslissingen op bezwaarschriften bestudeerd en gekeken hoe de bezwaarprocedure bij de NCG werkt.

   Doel: begrijpen waarom bewoners twijfelen aan het besluit van de NCG en wat de uitkomst van hun bezwaar was. Daarnaast toetsen of de bezwaarprocedure functioneert als vangnet voor mogelijke fouten.

3. *Interviews en achtergrondgesprekken met diverse betrokkenen*
   We hebben gesproken met bewoners, professionele partijen die bewoners ondersteunen, lokale bestuurders en maatschappelijke organisaties.

   Doel: beter kunnen duiden welke fouten of tekortkomingen betrokkenen zien in de beoordelingsrapporten en om een indruk te krijgen van de omvang van het probleem en de context.

De resultaten van deze drie onderzoekslijnen zijn samengebracht tot één totaalbeeld. Dat vormt de basis voor onze conclusies en aanbevelingen.

2.2 De informatie waarop dit advies is gebaseerd

In deze paragraaf gaan we dieper in op de informatie die we voor dit advies hebben gebruikt, hoe deze is geselecteerd en hoe we onze onafhankelijkheid daarbij hebben geborgd.

Het onderzoek voor dit advies is opgebouwd uit drie onderzoekslijnen. Voor elke lijn is een aanpak gekozen die past bij het soort informatie, de beschikbaarheid van gegevens en het doel van de analyse. In de volgende paragrafen lichten we per onderzoekslijn toe welke informatie is verzameld en gebruikt.

Daarnaast heeft het ACVG aanvullende informatie opgehaald, onder meer over de werkwijze van de NCG. U leest verderop over welke informatie het gaat. Tot slot wordt kort toegelicht hoe al deze informatie is samengebracht om onze centrale vragen te beantwoorden.

2.2.1 Onderzoekslijn I: Technische analyse van dossiers en controle van de opnames ter plaatse

Het ACVG heeft bij de technische analyse de documenten bestudeerd die bij de daadwerkelijke beoordelingen van woningen in de versterkingsoperatie zijn gebruikt. Deze technische stukken zijn de basis voor het oordeel van de NCG of een woning op norm is of

niet op norm. Daarnaast heeft het ACVG een gedeelte van deze woningen ter plaatse bezocht om gegevens van de opname te controleren.

Technische analyse
In totaal zijn voor de technische analyse de dossiers van 268 unieke adressen onderzocht. Deze adressen zijn verdeeld in twee groepen:

- *Eerste groep: adressen met vragen of twijfel*
  Deze groep bestaat uit adressen waarvan bewoners of andere betrokkenen vragen hadden over de beoordeling. Het merendeel van deze adressen is aangedragen door bewonerssteunpunt Stut en Steun, het Bewoners Contact Centrum van de NCG en twee bureaus die bewoners van juridisch of technisch advies voorzien. Het ACVG heeft daarnaast enkele extra dossiers opgevraagd, bijvoorbeeld van de andere helft van een twee-onder-een-kap-woning of van vergelijkbare woningen.

  Een ander deel van de groep is door ACVG geselecteerd op basis van een onderzoek van beslissingen op bezwaarschriften. Het gaat om dossiers waarbij het oordeel 'op norm' na bezwaar is aangepast, en om dossiers waarbij het bezwaar ongegrond is verklaard, maar de beslissing van de NCG vragen bij het ACVG opriep.

  Het gaat bij deze groep om in totaal 181 adressen. Bij de selectie is gelet op spreiding over de drie beoordelingsaanpakken: de reguliere aanpak, de Praktijkaanpak 2.0 en de typologieaanpak.

- *Tweede groep: controlegroep*
  Om een evenwichtig beeld te krijgen is daarnaast een controlegroep samengesteld. Dit zijn adressen waar geen signalen van twijfel bekend waren. Het ACVG heeft deze adressen willekeurig gekozen uit alle woningen die in 2023, 2024 of 2025 beoordeeld zijn. In deze periode zijn alle beoordelingsaanpakken gebruikt. Deze periode stemt overeen met de periode waarin de signalen van de eerste groep speelden.

  Het gaat in deze groep om 87 adressen. Ook in deze groep is gezorgd voor voldoende variatie in de gebruikte beoordelingsaanpak en daarnaast dat alle jaren vertegenwoordigd zijn.

Voor deze adressen heeft ACVG alle beschikbare technische documenten opgevraagd bij NCG. Dit ging onder andere over:

- opname- en berekeningsrapporten,
- technische versterkingsadviezen met daarin de resultaten van berekeningen en de conclusies,
- beoordelingsrapporten, waarmee het ingenieursbureau zijn conclusies en advies over de woning aan de NCG geeft,
- overzichten van de vraagstukken die tijdens de technische beoordeling door NCG naar voren zijn gekomen en hoe die zijn opgelost.

Bij elk dossier is nagegaan:

- of de informatie klopt met de werkelijke situatie van de woning, voor zover dit uit het dossier valt op te maken.
- of het ingenieursbureau de juiste beoordelingsmethode heeft gekozen.
- of de berekeningen op een juiste manier zijn uitgevoerd en of de aannames logisch en verdedigbaar zijn (alleen in het geval dat er bij de gekozen beoordelingsaanpak berekeningen worden uitgevoerd).
- of de uitkomsten logisch en navolgbaar zijn vertaald naar het besluit op norm of het versterkingsbesluit.

Naast deze feitelijke controle is ook gekeken naar punten die het vertrouwen in de beoordeling kunnen raken. Denk aan bijvoorbeeld de toelichting in het beoordelingsrapport.

Controle van de opnames ter plaatse
Bij 42 adressen heeft het ACVG ter plaatse gecontroleerd of de gegevens uit de oorspronkelijke opname juist zijn vastgelegd. De controle richtte zich op onderdelen in de opnamerapporten, zoals ernstige schade (scheefstand van de wanden, scheuren in metselwerk) en de staat van verbindingen. Hiervoor heeft het ACVG een ingenieursbureau ingeschakeld. Bij de keuze van het ingenieursbureau is gelet op een goede balans: het bureau moest deskundig zijn, onafhankelijk zijn in het Groningendossier en ook voldoende ervaring hebben om dit soort controles goed uit te voeren. De opdracht is door ons rechtstreeks aan het ingenieursbureau gegeven en het bureau heeft ook rechtstreeks aan het ACVG gerapporteerd. Het ACVG heeft vooraf geen dossiers met het ingenieursbureau gedeeld, zodat het bureau met een onbevooroordeelde blik naar de woningen kon kijken.

De adressen voor deze controle zijn door het ACVG gekozen uit de 268 dossiers die technisch zijn geanalyseerd. De bewoners van deze adressen zijn benaderd met de vraag of zij wilden meewerken aan de controle. Wanneer een bewoner hiervan afzag, is een vergelijkbare woning geselecteerd. Uit de eerste groep, adressen met vragen of twijfel, zijn woningen geselecteerd waarvoor wij specifieke vragen over de opname hadden. Dit is aangevuld met een selectie vanuit de controlegroep. Bij de keuze van adressen is gezorgd voor spreiding over jaren en beoordelingsmethodes.

Bij alle controles is dezelfde basisvragenlijst gebruikt. Voor de eerste groep zijn daarnaast per adres aanvullende vragen opgesteld. Het ingenieursbureau heeft alleen antwoord gegeven op deze vragen van het ACVG.

De informatie uit deze controles is gebruikt om algemene conclusies te trekken over de kwaliteit van de opnames en de mede daarop gebaseerde beoordelingen. Het ACVG doet geen uitspraken over individuele dossiers of besluiten van de NCG.

2.2.2 Onderzoekslijn II: Analyse van beslissingen op bezwaar

Voor deze onderzoekslijn heeft het ACVG in totaal 337 beslissingen op bezwaarschriften tegen besluiten van de NCG bestudeerd. Daarnaast is een verdiepende (technische) analyse uitgevoerd op een kleinere selectie uit deze groep en hebben we de uitkomsten van beroepszaken bestudeerd.

Brede analyse van 337 beslissingen op bezwaar
Bij deze brede analyse is bekeken:

- waarom de bewoner bezwaar heeft gemaakt, en
- hoe de NCG heeft gemotiveerd dat een bezwaar niet-ontvankelijk, gegrond of ongegrond is.

Voor dit onderzoek is gekozen om alleen beslissingen op bezwaar te analyseren. Deze documenten geven in één keer alle relevante informatie: een samenvatting van het bezwaar, wat daarover tijdens een eventuele hoorzitting is gezegd, de reactie van het ingenieursbureau en de motivering van de NCG. Zo konden we efficiënt gegevens verzamelen over zowel de motivatie om in bezwaar te gaan, als de afweging en het besluit van de NCG op dat bezwaar. Daarnaast speelde mee dat de NCG vanwege privacy-eisen de persoonsgegevens uit de documenten moet lakken. Hoe uitgebreider de stukken zouden zijn die we opvroegen, hoe langer het had geduurd voordat we ze konden gebruiken.

Deze gegevens waarop we deze analyse hebben uitgevoerd bestaan uit twee delen:

1. *Beslissingen op bezwaar uit de periode 1 januari 2023 tot 1 april 2025*
   Het ACVG heeft alle beslissingen op bezwaar over besluiten-op-norm en

versterkingsbesluiten uit deze periode opgevraagd en geanalyseerd. Dit waren in totaal 316 beslissingen. Deze periode is gekozen om over meerdere jaren een beeld te krijgen van de onderwerpen waarover bezwaar is gemaakt en hoe de NCG daarop heeft beslist. De einddatum van 1 april 2025 is gekozen omdat de gegevens net na deze datum zijn opgevraagd. In eerste instantie zijn deze dossiers opgevraagd om een beeld te krijgen voor de tussentijdse bevindingen voor dit adviestraject in juni 2025.

2. *Aanvullende beslissingen op bezwaar waarbij de Praktijkaanpak 2.0 is toegepast*
   In de periode tot 1 april 2025 kwamen beslissingen op bezwaar waarbij de beoordelingsaanpak Praktijkaanpak 2.0 was betrokken nauwelijks voor. Omdat deze aanpak inmiddels vaak wordt toegepast, is aanvullend een gerichte uitvraag gedaan bij de NCG. Dat leverde 21 extra dossiers op. Dit zijn alle beslissingen op bezwaar tot onze uitvraag op 9 juli 2025.

Het ACVG heeft daarnaast vragen gesteld aan de afdeling Bezwaar & Beroep van de NCG over cijfers en toelichtingen bij beslissingen op bezwaar en in beroep, de werking van de bezwaarprocedure en hoe de NCG daaruit lessen trekt. De NCG heeft hier schriftelijk en in twee gesprekken antwoord op gegeven.

Verdiepende (technische) analyse van 38 dossiers
Naast de brede analyse van alle beslissingen op bezwaar, heeft het ACVG een selectie van 38 dossiers nader bestudeerd. Voor deze dossiers zijn zowel de technische documenten als het oorspronkelijke bezwaarschrift opgevraagd.

Voor deze analyse zijn dossiers geselecteerd waarbij de woning op norm is verklaard, bewoners hiertegen bezwaar hebben gemaakt en de NCG na overweging heeft besloten het besluit niet aan te passen. We hebben gekeken hoe de procedure is verlopen, welke informatie daarbij is gebruikt en wat de motivering was van de NCG en het ingenieursbureau dat de oorspronkelijke beoordeling uitvoerde. Deze selectie van 38 is gemaakt uit de totale groep van 337 dossiers.

Deze inzichten geven een beeld of de bezwaarprocedure functioneert als vangnet voor (technische) fouten.

Beroepszaken
Bewoners die het niet eens zijn met de beslissing op bezwaar kunnen in beroep gaan. Uitspraken van de rechter of de Raad van State hierop geven informatie over de juistheid van de beslissing op bezwaar. Bij de NCG is opgevraagd in hoeveel van de genoemde zaken in onze onderzoeksperiode beroep is ingesteld, en wat de status daarvan is. Dit waren op 18 december 2025 in totaal 34 beroepszaken, waarvan 18 nog lopend, 13 ingetrokken en 3 afgerond met een uitspraak. De inzichten uit deze uitspraken zijn in ons onderzoek verwerkt.

Belangrijke kanttekeningen
- Tussen een besluit van de NCG, de bezwaarprocedure en de beslissing op bezwaar zit gemiddeld ongeveer 9 maanden. Daarom geeft dit onderdeel van het onderzoek vooral een beeld van beoordelingen uit 2023 en 2024.
- In 85 gevallen is het bezwaar gegrond verklaard zonder inhoudelijke toetsing. De NCG heeft deze besluiten ingetrokken en toegezegd een nieuw besluit te nemen. Daardoor is niet duidelijk of deze bezwaren terecht waren en tot een andere uitkomst hebben geleid. Het ACVG heeft daarom deze 85 gevallen verder buiten beschouwing gelaten in dit onderzoek. In 60 zaken gebeurde dit onder protest van de NCG, na een politieke toezegging van staatssecretaris Vijlbrief. Dit speelde rond maart 2023. In de overige 25 gevallen kon binnen de onderzoeksperiode niet worden achterhaald waarom geen inhoudelijke beoordeling heeft plaatsgevonden.

2.2.3 Onderzoekslijn III: Interviews en achtergrondgesprekken
Het ACVG heeft gesprekken gevoerd met vier groepen:

- bewoners,
- professionele partijen die bewoners ondersteunen,
- maatschappelijke organisaties,
- vertegenwoordigers van de lokale overheid.

De informatie uit deze gesprekken is gebruikt om de bevindingen uit de technische analyse (onderzoekslijn I) en de analyse van bezwaren (onderzoekslijn II) te duiden en te toetsen aan de praktijkervaringen van betrokkenen.

Bewoners
De bewoners die zijn geïnterviewd, zijn gekozen uit de groep waar ook een controle ter plaatse is uitgevoerd (zie 2.2.1). We spraken zowel bewoners waarvan bekend was dat zij vragen of twijfels hadden over de beoordeling, als bewoners uit een controlegroep. Binnen deze groepen hebben we gezorgd voor een evenwichtige verdeling: tussen woningen met een versterkingsbesluit en woningen die op norm zijn verklaard, verschillende ingenieursbureaus, de gebruikte methodieken (reguliere aanpak, typologieaanpak, Praktijkaanpak 2.0) en de spreiding over het aardbevingsgebied. In totaal zijn 23 interviews met bewoners gehouden. De interviews waren semigestructureerd. Dat betekent dat er een vaste vragenlijst als leidraad is gebruikt, maar dat er ook ruimte was om door te vragen ter verduidelijking en om onderwerpen die de bewoner naar voren bracht uit te diepen. De verslagen zijn ter controle aan de bewoners voorgelegd.

In dit rapport is per stap van het beoordelingsproces uitgewerkt wat de signalen van bewoners en onze bevindingen zijn. Omdat positieve ervaringen meestal in algemene zin werden genoemd en niet aan specifieke stappen werden gekoppeld, komen ze in ons adviesrapport weinig terug. Enkele bewoners gaven echter wel aan tevreden te zijn met de versterking en de begeleiding door de NCG. Negatieve ervaringen koppelden bewoners vaak wel aan een concrete stap, zoals de opname of het besluit van de NCG over de veiligheid van de woning. Een samenvatting van de belangrijkste knelpunten hierin vindt u in dit rapport terug.

Professionele partijen
We hebben gesprekken gevoerd met medewerkers van advocatenkantoren, een bouwadviesbureau en de Nationale Ombudsman. Deze partijen zijn gekozen vanwege hun rol of positie in het aardbevingsdossier en de inschatting dat zij onderbouwde uitspraken kunnen doen, bijvoorbeeld omdat zij een veelheid van dossiers in behandeling hebben (gehad). De gesprekken waren semigestructureerd en gingen vooral over ervaringen en patronen die in meerdere dossiers zichtbaar zijn. Vaak gebeurde dit aan de hand van concrete voorbeelden.

Maatschappelijke organisaties
Het ACVG heeft gesproken met de Groninger Bodembeweging, het Groninger Gasberaad, Stut en Steun en Ons Laand Ons Lu. Voor deze gesprekken was er geen vaste vragenlijst. We hebben de organisaties de ruimte gegeven om alle signalen die zij van bewoners ontvangen te delen.

Lokale overheid
We hebben gesproken met lokale bestuurders, programmamanagers en vertegenwoordigers van de afdelingen Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) van de vijf aardbevingsgemeenten. Deze gesprekken waren open van aard. De gesprekspartners konden zo toelichting geven op de signalen die bij de overheid binnenkomen over de beoordelingsrapporten en communicatie met de NCG, over de uitvoering van versterkingen en de ervaringen vanuit toezicht in de praktijk.

2.2.4 Aanvullende informatie buiten de drie onderzoekslijnen

In aanvulling op de drie onderzoekslijnen heeft het ACVG informatie opgevraagd over de werkwijze en context van de NCG. We hebben hierover stukken ontvangen en gesprekken

gevoerd met de NCG. Dit hielp ons om beter te begrijpen waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt en wat de gebruikelijke werkwijze en standaarden zijn.

Zo heeft de NCG op ons verzoek uitgelegd hoe zij te werk gaat bij het in opdracht geven van de opname en de beoordeling van een woning door het ingenieursbureau, en bij het nemen van het uiteindelijke besluit. Daarnaast heeft de NCG toegelicht welke verbeteracties in de afgelopen jaren zijn uitgevoerd en in welke politiek-bestuurlijke context de NCG werkt.

Het ACVG heeft ook gesprekken gevoerd met een tweetal ingenieursbureaus, waarin zij zijn bevraagd op het proces.

Daarnaast is het in februari 2025 gepubliceerde onderzoek van het SodM naar kwaliteitsborging bij de NCG betrokken bij het adviestraject.[5] Het onderzoek laat zien hoe de kwaliteit van beoordelingen door de NCG wordt bewaakt en waar extra aandacht nodig is.

2.2.5 Het samenbrengen van de informatie

Tijdens het onderzoek hebben de onderzoekers van de drie onderzoekslijnen overlegd over de voortgang en opvallende trends. Het ACVG organiseerde daarnaast meerdere sessies met het gehele college, waarin alle informatie naast elkaar werd gelegd. Zo konden we goed zien waar nog informatie ontbrak, waar de lijnen elkaar aanvulden of juist verschillende signalen gaven.

Bij het samenbrengen van de informatie hebben we steeds beide onderzoeksvragen voor ogen gehouden: of het oordeel 'op norm' of 'niet op norm' in de beoordelingsrapporten betrouwbaar is, en wat het vertrouwen van bewoners in dit veiligheidsoordeel beïnvloedt. Door deze vragen steeds samen te beschouwen konden we de technische bevindingen en de ervaringen van bewoners op een goede manier met elkaar verbinden.

2.3 De kaders voor dit advies

In deze paragraaf beschrijven we de kaders die we gebruiken om de twee centrale vragen van dit advies te beantwoorden:

1. Is het oordeel op norm of niet op norm in de beoordelingsrapporten *betrouwbaar*?

2. Wat beïnvloedt het *vertrouwen* van bewoners in het veiligheidsoordeel?

Eerst lichten we toe wat we in dit advies verstaan onder *betrouwbaar* en *vertrouwen* (paragraaf 2.3.1). Daarna beschrijven we de waarborgen en eisen waar een veiligheidsoordeel over een woning, inclusief het besluit van de NCG, aan moet voldoen (paragraaf 2.3.2). Vervolgens beschrijven we het toetsingskader dat we gebruiken om de betrouwbaarheid van het oordeel 'op norm' en 'niet op norm' te bepalen (paragraaf 2.3.3) en wat het vertrouwen van bewoners in het veiligheidsoordeel beïnvloedt (paragraaf 2.3.4).

2.3.1 De begrippen betrouwbaar en vertrouwen uitgelegd

In dit advies maken we onderscheid tussen *betrouwbaarheid* van het oordeel 'op norm' en 'niet op norm' in het beoordelingsrapport en de factoren die het *vertrouwen* in het

[5] Staatstoezicht op de Mijnen (24 februari 2025). *SodM onderzoek NCG kwaliteitsborging van de seismisch constructieve veiligheid in de versterkingsopgave.*

veiligheidsoordeel beïnvloeden. De begrippen betrouwbaar(heid) en vertrouwen hangen nauw samen, maar zijn niet hetzelfde[6]:

- *Een betrouwbaar veiligheidsoordeel* betekent dat het zorgvuldig en deskundig tot stand is gekomen, voldoet aan de technische normen die aan het opname- en beoordelingsproces worden gesteld en gebaseerd is op de juiste gegevens. Daarbij moet het veiligheidsoordeel herleidbaar zijn: duidelijk moet zijn welke gegevens, aannames en stappen hebben geleid tot de conclusie. In paragraaf 2.3.2 beschrijven we welke eisen en waarborgen daarvoor gelden.

- *Vertrouwen in het veiligheidsoordeel* gaat over hoe de bewoner het oordeel of het proces ervaart. We gebruiken hiervoor dezelfde eisen en waarborgen voor een betrouwbaar veiligheidsoordeel, maar met focus op de beleving van de bewoner. Aantoonbare fouten of een gebrekkige onderbouwing van het veiligheidsoordeel ondermijnen het vertrouwen. Erkenning, de mate waarin de bewoner wordt betrokken (participatie), de voortvarendheid van het proces en de onafhankelijkheid van de beoordeling zijn daarbij belangrijke factoren voor het vertrouwen van bewoners. Duidelijke communicatie speelt een centrale rol. In paragraaf 2.3.4 gaan we hier verder op in.

2.3.2 *Eisen en waarborgen aan het veiligheidsoordeel*

Veilig wonen is een fundamenteel mensenrecht. Het recht op behoorlijke huisvesting is beschreven in artikel 25 van de Universele verklaring van de rechten van de mens en is verder uitgewerkt in het Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. Uit dit laatste verdrag volgt ook het recht op een gezonde en veilige leefomgeving. Tegen deze achtergrond moeten oordelen over de veiligheid van woningen, zeker bij twijfel zoals in Groningen door aardbevingen, zorgvuldig, navolgbaar en goed gemotiveerd tot stand komen.

Het veiligheidsoordeel van een woning moet zowel voldoen aan technische normen, als aan algemene waarborgen voor behoorlijk overheidshandelen.

I. Technische normen

De veiligheid van woningen in het aardbevingsgebied moet voldoen aan dezelfde eisen als in de rest van Nederland. Het kabinet heeft daarom de Meijdam-norm vastgesteld, die aangeeft dat de kans op overlijden door instorting bij een aardbeving maximaal 1 op 100.000 per jaar mag zijn. Als de kans hoger is, is versterking van het gebouw nodig. Deze veiligheidsnorm is juridisch vastgelegd in de Tijdelijke wet Groningen.

Het Besluit Tijdelijke wet Groningen[7] schrijft voor dat de beoordeling van de constructieve veiligheid van gebouwen moet plaatsvinden volgens de Nederlandse Praktijkrichtlijn NPR 9998 of de typologieaanpak. De volgende kaders zijn de wettelijke aangewezen standaard[8] om de constructieve veiligheid van woningen te beoordelen:

---

[6] De beschrijving van deze begrippen is gebaseerd op de volgende bronnen:
- De Nationale Ombudsman (2012). *Een vertrouwde overheid. Ombudslezing 23 mei 2012;*
- Kuipers, G.M. (2021). *Beschadigd vertrouwen: vertrouwenwekkend schadebeleid na door de overheid gefaciliteerde schade.* Proefschrift Universiteit Leiden;
- Bovenhoff, M. (2023). *Underperforming institutions. A multiperspective approach to trust and confidence.* Proefschrift Universiteit Groningen.

[7] Besluit Tijdelijke wet Groningen van 1 juli 2020, laatst gewijzigd 1 januari 2024, artikel 10f.

[8] Besluit Tijdelijke wet Groningen (1 juli 2020, laatst gewijzigd op 1 januari 2024), artikel 10f.

- een berekening van de seismische weerstand volgens de Nederlandse Praktijkrichtlijn NPR 9998:2020.[9] Hieronder vallen twee verschillende aanpakken: de reguliere aanpak en de Praktijkaanpak 2.0, óf
- een beoordeling volgens de door TNO ontwikkelde typologieaanpak, zoals beschreven in de Regeling Tijdelijke wet Groningen.[10]

Aanvullende kaders en regels daarover zijn opgenomen in enkele documenten van de NCG en TNO:

- NCG (6 september 2021). *Aardbevingen Groningen – Bouwkundig versterken. Applicatiedocument Beoordelen Seismische Capaciteit (ABSC)*. Versie 1.4.
- TNO (8 augustus 2024). *Typologie gebaseerde beoordeling van de veiligheid bij de beoordeling van aardbevingen in Groningen – typologisch toebedelen.* Kenmerk TNO 2021 R11002F.
- NCG (november 2024). *Groninger Maatregelencatalogus Versterkingsmaatregelen.*

Daarnaast gelden algemene eisen voor bestaande gebouwen. Deze zijn opgenomen in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en verder uitgewerkt in de NEN 8700-serie voor het beoordelen van bestaande constructies. Daarin vinden regelmatig verwijzingen plaats naar Europese normen (Eurocodes) van de NEN-EN 1990-serie.

II. Waarborgen voor behoorlijk overheidshandelen

De versterkingsoperatie wordt uitgevoerd door de NCG. Zoals in paragraaf 1.3 uitgelegd is de NCG een uitvoeringsorganisatie van de rijksoverheid, die valt onder het ministerie van BZK. Dat betekent dat de NCG besluiten neemt en taken uitvoert namens de overheid, en daarbij moet handelen volgens de regels van de Algemene wet bestuursrecht en de Algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Deze regels helpen de overheid eerlijk, transparant en rechtvaardig te handelen en gelden zowel bij de voorbereiding als de inhoud van besluiten.

De NCG besteedt de opname en beoordeling van woningen uit aan ingenieursbureaus. Dit ontslaat de NCG niet van haar verplichtingen vanuit de Algemene wet bestuursrecht:

- *Vergewisplicht*: De NCG moet voordat een besluit wordt genomen controleren of de beoordeling van het ingenieursbureau zorgvuldig tot stand is gekomen, inzichtelijk en logisch is.
- *Motiveringsplicht*: Omdat de NCG in het besluit meestal zonder verdere motivering verwijst naar de inhoud en conclusie van het beoordelingsrapport, moet dat rapport op zichzelf voldoen aan eisen voor inhoud en motivering van het besluit. Dat betekent dat het beoordelingsrapport het veiligheidsoordeel zelfstandig draagt, voor de bewoner begrijpelijk is en voldoende uitleg geeft over hoe het veiligheidsoordeel tot stand is gekomen.

Daarnaast moet worden voldaan aan de ongeschreven regels voor behoorlijk overheidshandelen, de Algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Deze zijn ook deels verankerd in de Algemene wet bestuursrecht. Voor dit advies zijn de volgende onderdelen van belang:

a. Het proces van voorbereiding en oordeelsvorming

[9] NEN (2020). *Beoordeling van de constructieve veiligheid van een gebouw bij nieuwbouw, verbouw en afkeuren - Geïnduceerde aardbevingen - Grondslagen, belastingen en weerstanden.* Nederlandse Praktijkrichtlijn (NPR) 9998:2020. Deze versie wordt voorgeschreven in de Regeling Tijdelijke wet Groningen van (1 juli 2023), artikel 10, 8e lid.

[10] Regeling Tijdelijke wet Groningen (1 juli 2023), artikel 10, 1e tot en met 7e lid.

- Formele zorgvuldigheid (zorgvuldige voorbereiding): Het besluit moet zorgvuldig worden voorbereid en gebaseerd zijn op de juiste gegevens, waarbij alle relevante feiten en belangen worden meegewogen. Dit houdt onder meer in dat:
    - de afmetingen van de woning juist zijn ingemeten;
    - de juiste berekeningsmethode is gebruikt in de beoordeling;
    - de kenmerken van het gebouw goed in dat model zijn opgenomen;
    - aannames zijn onderbouwd;
    - de uitkomsten goed zijn vertaald naar een advies;
    - berekeningen voor vakgenoten navolgbaar en toetsbaar zijn;
    - de communicatie over het besluit *begrijpelijk* is voor de bewoner;
    - de belangen van bewoners bekend moeten zijn, door hun te laten deelnemen in het proces (*participatie*) en feiten en ervaringen van bewoners te *erkennen*;
    - *voortvarend* wordt gehandeld en voorkomen wordt dat procedures onnodig lang duren.

- Fair play-beginsel: dit gaat om eerlijk, transparant en zonder vooringenomenheid handelen, waarbij de bewoner geen mogelijkheid mag worden ontnomen om voor zijn belang op te komen. Ook daarvoor is participatie dus van belang. Bewoners en andere belanghebbenden moeten actief worden geïnformeerd. Er moet sprake zijn van een *onafhankelijke* en onpartijdige opstelling tegenover de bewoner.

- Rechtszekerheidsbeginsel: De procedures moeten *openbaar* zijn en zo zijn opgeschreven dat ze duidelijk en *begrijpelijk* zijn voor de bewoners. Zij moeten kunnen vertrouwen op duidelijke regels en een consistente toepassing daarvan. Bewoners hebben er belang bij om binnen een redelijke termijn te weten waar zij aan toe zijn.

b. Motivering en inhoud van beoordelingsrapporten en besluiten

- Draagkrachtige en kenbare motivering: Een besluit moet *begrijpelijk*, duidelijk en logisch gemotiveerd zijn. De motivering in het beoordelingsrapport moet het besluit kunnen dragen en verklaren.

- Inhoudelijke zorgvuldigheid: de weging van het algemeen belang versus belangen van de bewoner moet zorgvuldig plaatsvinden.

- Vertrouwensbeginsel: gewekte verwachtingen, voor zover deze terecht zijn, moeten worden nagekomen.

- Gelijkheidsbeginsel: Gelijke gevallen moeten gelijk behandeld worden.

- Rechtszekerheidsbeginsel: de geldende regels moeten worden toegepast.

c. Communicatie
- Communicatie met de bewoner past binnen de diverse beginselen van behoorlijk bestuur die hiervoor zijn beschreven. Dit is cruciaal voor een eerlijke en transparante overheid. De NCG heeft een actieve informatieplicht. De communicatie van de NCG moet *begrijpelijk* en transparant zijn, zodat bewoners weten waar ze aan toe zijn.

2.3.3 Het toetsingskader voor de betrouwbaarheid van het veiligheidsoordeel

Voor het beantwoorden van de eerste centrale vraag over de betrouwbaarheid van het veiligheidsoordeel hebben we honderden dossiers getoetst aan de eisen en waarborgen in paragraaf 2.3.2. In deze paragraaf beschrijven we hoe we de betrouwbaarheid van het veiligheidsoordeel hebben ingeschat.

Het veiligheidsoordeel over een woning is altijd eenduidig: een woning is op norm of niet op norm. Het opname- en beoordelingsproces dat daar aan vooraf gaat is echter complex. Er wordt een veelheid aan informatie verwerkt in de beoordelingen, waarbij er keuzes worden gemaakt, aannames gedaan en veiligheidsmarges toegepast.

Kleine afwijkingen of onvolkomenheden maken een veiligheidsoordeel niet automatisch onbetrouwbaar. Dat kan anders zijn als de afwijkingen groot zijn, als meerdere onzekerheden samenkomen en/of waarborgen in het proces zijn geschonden.

De ernst en mate waarin bepaalde aspecten tekortschieten bepalen dus of de betrouwbaarheid van het veiligheidsoordeel in het geding is. Het antwoord op de vraag of aan alle eisen en waarborgen is voldaan, is in de praktijk dan ook geen eenvoudige kwestie van ja of nee. We onderscheiden daarom vier categorieën van betrouwbaarheid. Deze zijn:

1. *Het veiligheidsoordeel is betrouwbaar.*
   Aan alle eisen en waarborgen is voldaan. Het beoordelingsproces is zo uitgevoerd dat er geen reden is om te twijfelen aan de uitkomsten. Het proces is navolgbaar en zorgvuldig, met onderbouwde keuzes en gevalideerde methoden.

2. *Het veiligheidsoordeel is voldoende betrouwbaar.*
   Niet aan alle eisen en waarborgen is voldaan, maar de doorwerking daarvan op het veiligheidsoordeel is beperkt. Sommige onderdelen roepen twijfel op of zijn onvoldoende onderbouwd, maar het proces als geheel is robuust. Er zijn geen doorslaggevende gronden om aan het veiligheidsoordeel te twijfelen. Soms is iets niet volledig navolgbaar of is er sprake van onzorgvuldigheden in opname en/of schematisering. De gebruikte methoden zijn echter correct en gevalideerd. En er is zo met onzekerheden omgegaan dat er veilige marges ontstaan.

3. *Het veiligheidsoordeel is onvoldoende betrouwbaar.*
   Niet aan alle eisen en waarborgen is voldaan. De doorwerking daarvan is zodanig dat het invloed heeft op het veiligheidsoordeel. Te veel onderdelen in het proces laten te veel ruimte voor twijfel, die bij elkaar een ander veiligheidsoordeel (op zijn minst) mogelijk maken. Er wordt niet aannemelijk gemaakt dat de gemaakte aannames kloppen. Extra (gevoeligheids-)analyses, validatie van methodes of beter inzicht in constructieve elementen zijn nodig.

4. *Het veiligheidsoordeel is onbetrouwbaar.*
   Aan de eisen en waarborgen wordt overduidelijk niet voldaan. Er zijn onderdelen in het beoordelingsproces die zo duidelijk onjuist of onbetrouwbaar zijn, dat daarmee het veiligheidsoordeel uiteindelijk geen waarde heeft.

2.3.4 Factoren die het vertrouwen van bewoners beïnvloeden

De tweede centrale vraag gaat over wat het vertrouwen van bewoners in het veiligheidsoordeel beïnvloedt. We gebruiken daarvoor hetzelfde technische kader en de waarborgen voor behoorlijk overheidshandelen als we gebruiken voor de betrouwbaarheid van het veiligheidsoordeel, maar met een iets andere insteek. Want technische tekortkomingen en het niet voldoen aan de waarborgen voor behoorlijk overheidshandelen leiden niet altijd tot een onjuist veiligheidsoordeel, maar kunnen er wel toe leiden dat bewoners het veiligheidsoordeel minder goed kunnen volgen, begrijpen of accepteren. Voor het vertrouwen in het veiligheidsoordeel is belangrijk wat de bewoner ervaart.

In ons onderzoek hebben we bezien welke factoren het vertrouwen van bewoners beïnvloeden en dit hebben we vervolgens gelegd langs de waarborgen van behoorlijk overheidshandelen, die mede de basis vormen van het toetsingskader voor de betrouwbaarheid van veiligheidsbeoordelingen uit de vorige paragraaf. In een proefschrift over vertrouwenwekkend schadebeleid na door overheid gefaciliteerde schade van G.M.

Kuipers[11] benoemt zij zes principes die van belang zijn voor vertrouwen in dat beleid: erkenning, participatie, begrijpelijkheid, openbaarheid, onafhankelijkheid en voortvarendheid. Nu hebben we het hier over versterken en niet over schade, maar de genoemde principes zijn ook van groot belang voor het vertrouwen in het versterkingsproces. Deze zes principes zijn onderdelen van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en zijn cursief gedrukt in de beschrijvingen hiervan in paragraaf 2.3.2..

De principes van onafhankelijkheid en erkenning zijn van groot belang, gelet op de geschiedenis van de gaswinning en de omstandigheid dat Groningers lange tijd bij de overheid geen gehoor kregen met hun zorgen over de gevolgen hiervan.

Zoals gezegd is voor het vertrouwen relevant wat de bewoner zelf ervaart. Ook speelt mee wat de bewoner om zich heen ziet, leest en hoort over de hersteloperatie. Communicatie en participatie spelen in het vertrouwen een centrale rol. Als iemand zich gehoord voelt en wordt meegenomen in het proces en grip ervaart neemt het vertrouwen toe.

Gelet hierop kijken we voor wat het vertrouwen van bewoners in het veiligheidsoordeel beïnvloedt naar hiervoor genoemde principes:

1. begrijpelijkheid
2. erkenning
3. participatie
4. openbaarheid
5. onafhankelijkheid
6. voortvarendheid

Deze lijst wordt aangevuld met de volgende daarvoor relevante beginselen van behoorlijk bestuur als beschreven in paragraaf 2.3.2, te weten:

7. zorgvuldigheid
8. motivering
9. communicatie
10. rechtszekerheid
11. gelijkheid
12. vertrouwensbeginsel

In hoofdstuk 5 bekijken we of, en zo ja waar deze factoren tekortschieten.

2.4 Het verloop van het adviestraject

Het adviestraject begon in maart 2025, toen de toenmalige staatssecretaris het ACVG vroeg om onafhankelijk advies over de kwaliteit van beoordelingsrapporten. Voor de zomer van 2025 werd gevraagd om alvast een eerste antwoord op de hoofdvraag te geven: klopt het oordeel “op norm” of “niet op norm” in de rapporten?

Het ACVG startte een onderzoek om een eerste beeld te vormen van de kwaliteit van de rapporten. Dit omvatte onder meer analyse van dossiers, beslissingen op bezwaar en gesprekken met betrokkenen. Op 19 juni 2025 werden de eerste bevindingen aan de staatssecretaris gestuurd. Daarin werd duidelijk dat het onderzoek nog niet afgerond was; aanvullende informatie en controle van de opnames ter plaatse waren nodig. Vooruitlopend op het eindrapport adviseerde het ACVG om de werkwijze van de Praktijkaanpak 2.0 te herzien, de communicatie met bewoners te verbeteren en te voorkomen dat bewoners in

[11] Kuipers, G.M. (2021). *Beschadigd vertrouwen: vertrouwenwekkend schadebeleid na door de overheid gefaciliteerde schade.* Proefschrift Universiteit Leiden.

juridische procedures terecht komen door de dialoog voorop te zetten. De toenmalige staatssecretaris heeft daarop verbeteringen toegezegd.[12]

Het onderzoek werd vervolgens voortgezet. Ontbrekende documenten in dossiers - waaronder berekeningen - werden aangevuld vanuit de NCG, uitkomsten van meer recente bezwaartrajecten bestudeerd en opnamerapporten ter plaatse getoetst. Het ACVG heeft eind december 2025 de fase van het verzamelen van informatie afgerond en is vervolgens overgegaan tot de analyse daarvan. Met de informatie die nu beschikbaar was konden de bevindingen van het ACVG uit juni 2025 verder worden aangescherpt.

In maart 2026 werd het conceptadvies gedeeld met betrokken partijen. Na verwerking van hun reacties heeft het ACVG dit adviesrapport, wat nu voor u ligt, definitief vastgesteld. Gelet op het in februari 2026 nieuw aangetreden kabinet wordt dit advies aan de minister van BZK gestuurd.

[12] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (23 juni 2025). *Voortgangsbrief herstel Groningen.* Kamerstukken II, 33529 nr. 1319.

3 Van opname tot advies van het ingenieursbureau

In dit hoofdstuk bespreken we twee stappen in het versterkingsproces: de opname van de woning (paragraaf 3.1) en de daaropvolgende beoordeling (paragraaf 3.2) die leidt tot een advies van het ingenieursbureau aan de NCG. Het beoordelingsrapport is onderdeel van dit advies. We leggen kort uit wat er tijdens deze stappen gebeurt en wat wij in ons onderzoek hierover hebben vastgesteld.

3.1 De opname van de woning

3.1.1 De werkwijze bij de opname

In deze paragraaf beschrijven wij de formele werkwijze van de NCG bij de opname van woningen, zoals door de NCG zelf beschreven.

Bij de opname verzamelt een ingenieursbureau gegevens over de woning en legt verschillende kenmerken ervan vast in een opnamerapport. Dit gebeurt meestal in opdracht van de NCG, maar bewoners kunnen ook besluiten om de opname in eigen beheer uit te voeren.

Het ingenieursbureau vraagt eerst de beschikbare bouwkundige gegevens van de woning op, zoals bouwtekeningen. Daarna begint het onderzoek van de woning.

Er zijn in de huidige werkwijze twee vormen van opname mogelijk: een eenvoudig onderzoek en een uitgebreid onderzoek. NB Sommige bewoners kunnen in het verleden een andere opname hebben ervaren.

- Voor een *eenvoudig onderzoek* wordt gekozen als de woning lijkt op andere woningen die al uitgebreid zijn onderzocht. Hierbij wordt vastgesteld hoe deze is gebouwd en waar dat verschilt van de eerder onderzochte woningen. Dit onderzoek is van relatief korte duur en staat ook wel bekend als de 'validatie-opname'.
- Bij een *uitgebreid onderzoek* wordt meer uitvoerig vastgelegd hoe de woning is gebouwd. Indien nodig worden bijvoorbeeld vloeren, wanden, muren of plafonds geopend om de binnenkant van de constructie te bekijken. Ook wordt gegraven om de fundering zichtbaar te maken en de kenmerken daarvan vast te leggen. Dit is volgens de NCG in de praktijk zelden nodig. Na de opname wordt de woning altijd weer in de oorspronkelijke staat hersteld. Tijdens de covid-19-pandemie mochten ingenieursbureaus alleen zogenaamd niet-destructief onderzoek (zonder ingrepen aan de woning) uitvoeren. De NCG heeft in 2024 laten weten dat dit de kwaliteit van beoordelingsrapporten niet ten goede is gekomen.[13]

Na afloop van de opname stelt het ingenieursbureau een opnamerapport op en stuurt dit naar de NCG. Het bevat een overzicht van de woning en de uitkomsten van het onderzoek. In het rapport staan in de regel de volgende onderdelen:

- het adres en de gebruiksfunctie van het gebouw;
- de beschikbare bouwtekeningen;
- eventuele aanpassingen of uitbreidingen in de loop van de tijd;
- de resultaten van de opname, waaronder:
    - informatie over de fundering en de vloer- en dakconstructie, zoals materiaal, opbouw en afmetingen;
    - de aanwezigheid en staat van verbindingen, draagconstructies en niet-seismisch constructieve elementen, zoals schoorstenen of ornamenten;

[13] Nationaal Coördinator Groningen (juni 2024). *Diepteanalyse haalbaarheid 2028.*

- eventuele schades die van invloed kunnen zijn op de seismische veiligheid van de woning, zoals ernstige scheuren, scheefstanden of verzakkingen.

Het opnamerapport wordt normaal gesproken niet door de NCG met een bewoner gedeeld. Alleen op verzoek wordt deze verstrekt.

Sinds 1 januari 2020, het moment dat de NCG de taak van het CVW overnam, vraagt de NCG het ingenieursbureau om contact met de bewoner op te nemen voordat gestart wordt met de berekening. Dit is alleen van toepassing op opnamerapporten die langer geleden zijn opgesteld. Het doel is om van de bewoner te horen of de situatie sinds de opname is gewijzigd, bijvoorbeeld door verbouwingen of schade. Voor 2020 was dit nog geen vast onderdeel in het proces. Daarnaast laat de NCG vanaf 2024 opnames opnieuw uitvoeren, als de oorspronkelijke opname is uitgevoerd door een ingenieursbureau dat niet (meer) binnen het raamcontract valt. Een andere verbeteractie is dat de NCG sinds 1 maart 2025 het opnamerapport controleert op volledigheid en voldoende kwaliteit, vóórdat deze wordt gebruikt voor de beoordeling van de veiligheid van de woning. Daarvoor werd het opnamerapport pas later in het proces gecontroleerd, als onderdeel van de totale beoordeling.

3.1.2 Signalen van bewoners over de opname

In deze paragraaf worden signalen van bewoners over de opname van hun woning beschreven. De paragraaf is gebaseerd op gesprekken met bewoners en andere betrokkenen, en op informatie uit beslissingen op bezwaar van de NCG. De inhoud geeft weer wat in gesprekken en documenten naar voren is gebracht. Er is geen feitencheck of wederhoor toegepast bij de organisaties waarover wordt gesproken. Het overzicht is niet uitputtend en richt zich met name op de zorgpunten die door bewoners over de opnamefase zijn genoemd.

<u>Opname beperkt uitgevoerd en twijfel over deskundigheid</u>

In ongeveer 1 op de 6 bezwaren in onze onderzoeksperiode geven bewoners aan dat de opname beperkter is uitgevoerd dan verwacht en/of dat men twijfelt over de deskundigheid en ervaring van de persoon die de opname heeft uitgevoerd. In deze gevallen werd de opname als vluchtig ervaren of minder uitgebreid dan verwacht. Zo werd volgens bewoners soms alleen de buitenkant van de woning bekeken, of had men verwacht dat de fundering zou worden uitgegraven of dat delen van de woning zouden worden opengebroken.

Daarnaast uiten sommige bewoners hun twijfel over de deskundigheid en ervaring van degene die de opname heeft uitgevoerd. Ook Stut en Steun (een organisatie die bewoners ondersteunt bij aardbevingsschade en versterkingstrajecten) gaf in een gesprek aan hier signalen over te ontvangen.

<u>Onjuiste of ontbrekende informatie in de rapporten</u>

Bewoners geven in de interviews en in hun bezwaarschriften aan dat er soms dingen in de opname- of beoordelingsrapporten staan die niet kloppen met de situatie in hun woning. Bijvoorbeeld verkeerde afmetingen, schades en scheefstanden die niet zijn meegenomen, of onjuiste aannames over de constructie. Ook de medewerkers van het bouwadviesbureau die wij hebben gesproken, twijfelen soms of de werkelijke situatie goed is vertaald naar de rekenmodellen, omdat bijvoorbeeld schade of scheefstand niet is meegenomen of dat er een afwijking is in de gebruikte materialen in de woning.

<u>Kennis van bewoners wordt niet overgenomen</u>

Sommige geïnterviewde bewoners hebben tijdens de opname zelf uitgelegd hoe de bouwkundige situatie in elkaar zit. Zij weten dit omdat ze bijvoorbeeld zelf verbouwingen hebben uitgevoerd of weten dat de werkelijke constructie afwijkt van vergunningen in het gemeentearchief. Vaak is de bewuste constructie tijdens de

opname niet meer zichtbaar door de afwerking. Het ingenieursbureau noteerde dan toch iets anders in het rapport dan zij hebben aangegeven.

Wijzigingen ná de opname worden niet meegenomen
Sommige bewoners geven in interviews en in bezwaarschriften aan dat ontwikkelingen aan hun woning sinds de opname niet worden meegenomen, zelfs als zij dit uit eigen beweging melden. Denk hierbij aan verbouwingen of het optreden van meer of nieuwe schade. In het rapport is dan alleen rekening gehouden met de oude situatie.

Vervolgonderzoek ontbreekt
In sommige gevallen liet de NCG na de opname weten dat er nader onderzoek nodig was, omdat de constructie niet zichtbaar was. In de interviews en de bezwaarschriften geven sommige bewoners aan dat dit vervolgonderzoek niet heeft plaatsgevonden. Er volgde zonder toelichting een aangetekende brief met het besluit en een rapport waarin stond dat de woning op norm was.

Gewekte verwachtingen
In bezwaarschriften geven sommige bewoners aan dat tijdens de opname mededelingen zijn gedaan over de sterkte van de constructie of verwachtingen over een versterking, die zij later niet meer terugzien in het rapport. Zo hebben verschillende bewoners in hun bezwaar aangegeven dat tijdens de opname opmerkingen waren gemaakt over bijvoorbeeld de veiligheid van de zolder, de slaapkamer of de gehele constructie, maar dat de woning enige tijd later door de NCG op norm werd verklaard. In een ander voorbeeld werd volgens een bewoner tijdens een opname gezegd dat de dakconstructie zeker versterkt moest worden, maar bevatte het uiteindelijke versterkingsbesluit geen enkele maatregel voor het dak.

3.1.3 Wat het ACVG heeft vastgesteld

In deze paragraaf beschrijven we wat in onze technisch analyse van de opnamerapporten en de controle van de opnames ter plaatse is opgevallen.

Ontwikkeling in de tijd
Het ACVG ziet dat de rapporten van de opnames tot 2020 in de regel uitgebreid en goed gedocumenteerd zijn. Ze geven een goed beeld van vrijwel alle relevante aspecten voor de constructieve berekeningen.

Vanaf 2020 zijn de opnames tijdelijk beperkter uitgevoerd in verband met de coronamaatregelen. Dit heeft ertoe geleid dat in het verdere proces vaker aannames nodig waren bij de berekeningen, of dat in meer gevallen in een later stadium nog aanvullend onderzoek ter plaatse nodig was.

In de periode na 2022 zijn bovendien van niet alle adressen afzonderlijke opnamerapporten in het dossier aanwezig. Dit doet zich met name voor bij beoordelingen met de typologieaanpak en de Praktijkaanpak 2.0:

- Bij *de typologieaanpak* zijn de resultaten van de opname soms alleen vastgelegd in het beoordelingsrapport en beperkt tot de informatie die nodig is om te bepalen of een woning tot een bepaalde typologie behoort. Dit vormt geen probleem, omdat de beoordelingsrapporten bij de typologieaanpak doorgaans voldoende informatie bevatten (zoals tekeningen en foto’s) om aan te tonen dat de toedeling aan de typologie terecht is.
- Bij *de Praktijkaanpak 2.0* is in sommige gevallen volstaan met een opnamerapport dat alleen een tekening van de bestaande situatie bevat. Deze manier van werken heeft minder detail dan de gebruikelijke opnamerapporten, waarin bijvoorbeeld meetgegevens, foto’s van constructieve details en informatie over schade zijn opgenomen. Daarnaast heeft het ACVG vastgesteld dat in een aanzienlijk aantal dossiers van beoordelingen volgens de Praktijkaanpak 2.0 een opnamerapport of een tekening van de bestaande situatie in zijn geheel ontbrak. Bij het afsluiten

van de ACVG-analyse in december 2025 ontbraken de opnamegegevens bij 30% van de eerste groep (de adressen met vragen of twijfel) en bij 20% van de controlegroep. Dit was overigens al een verbetering ten opzichte van de situatie in juni 2025, toen het ACVG de eerste resultaten van zijn onderzoek vaststelde.
- Bij de *reguliere aanpak* hebben we in alle gevallen een opnamerapport in het dossier aangetroffen.

Het ACVG heeft in één van de onderzochte dossiers gezien dat er geen opname van de woning zelf heeft plaatsgevonden. Deze woning was onderdeel van seriematige bouw (rijwoning). Hierbij zijn de gegevens van andere, identiek gebouwde woningen gebruikt als basis voor de beoordeling. Het ACVG vindt deze manier van werken verantwoord en acceptabel.

<u>Aanwezigheid en juistheid van informatie in opnamerapporten</u>
Over de aanwezigheid en juistheid van de informatie in opnamerapporten heeft het ACVG het volgende vastgesteld:

- *Verschillen tussen opnamerapport en werkelijkheid*
  Bij de controle van de opnames ter plaatse zijn in sommige gevallen verschillen gevonden tussen het opnamerapport en de werkelijke situatie. Dit geldt voor opnames die zijn uitgevoerd voor beoordelingen met de reguliere aanpak en de Praktijkaanpak 2.0. Op basis van de technische beoordeling door het ACVG blijken deze afwijkingen in vrijwel alle gevallen geen invloed te hebben op de uitkomst van de beoordeling. Bij enkele van de gecontroleerde adressen is niet zeker of een herberekening met de juiste gegevens tot een andere uitkomst zou leiden. In onze analyse van de bezwaarprocedures zijn meerdere duidelijk onderbouwde bezwaren van bewoners op dit punt naar voren gekomen, waaronder onjuiste maatvoering en afwijkingen in beschreven verbindingen of toegepaste materialen.

- *Vastlegging van ernstige schade*
  Schade, in de vorm van ernstige scheuren, ernstige scheefstand of ernstige uitbuiging, is in een aantal gevallen niet (volledig) vastgelegd in de opnamerapporten bij de reguliere aanpak en de Praktijkaanpak 2.0:

  - *Scheuren*: Hoewel in de meeste opnamerapporten consequent melding wordt gemaakt van de aanwezigheid van scheuren, ontbreekt meestal belangrijke informatie daarbij, zoals scheurwijdte en of scheuren ‘door en door’ zijn. Daarnaast hebben we bij de controle van de opnames ter plaatse in enkele gevallen ernstige schade in dragende delen aangetroffen die niet in het oorspronkelijke opnamerapport zijn vermeld, en naar verwachting ten tijde van die opname wel aanwezig waren. Hierdoor is niet zeker dat bij de berekeningen de juiste staat van het metselwerk is aangehouden.
  - *Scheefstand en uitbuiging van wanden:* In de opnamerapporten wordt soms gemeld dat wanden scheef staan of naar binnen of buiten buigen. Ook hier ziet het ACVG dat vaak belangrijke informatie ontbreekt, zoals hoe groot deze afwijking is. Bij controle van de opnames ter plaatse heeft het ACVG vastgesteld dat in enkele gevallen sprake is van ernstige scheefstand of uitbuiging, maar dat de mate daarvan niet was vastgelegd in het opnamerapport. In de berekening is hier geen rekening mee gehouden, terwijl dat naar mening van het ACVG wel had gemoeten.

- *Ontbrekende informatie over niet-zichtbare constructiedelen*
  In sommige opnamerapporten ontbreekt gedetailleerde informatie over niet-zichtbare delen van de woning, zoals de oplegging van houten balken, de verbindingen in houtconstructies en de staat van deze verbindingen (bijvoorbeeld aantasting). In welke mate inzicht is verkregen in de constructie hangt ook samen met de vraag of, en in welke mate, tijdens de opname destructief onderzoek is

uitgevoerd. Dit speelt met name bij opnamerapporten vanaf 2020 en bij opnames voor beoordelingen volgens de Praktijkaanpak 2.0 waarbij geen afzonderlijk opnamerapport is opgesteld. Het ontbreken van deze informatie betekent dat tijdens de latere beoordeling aannames moeten worden gedaan. Bij de controle van de opnames heeft het ACVG 2 situaties aangetroffen waarbij de staat van de verbindingen een aandachtspunt vormt. In 1 van deze situaties kan dit gevolgen hebben voor het eindresultaat van de beoordeling, omdat er een combinatie is met ernstige schade en andere afwijkingen ten opzichte van de gegevens in het oorspronkelijke opnamerapport.

- *Niet vermelden van gebruik van digitale scanningstechnieken*
  Het valt het ACVG op dat het gebruik van digitale scanningstechnieken vaak in het geheel niet wordt vermeld in de opnamerapporten. Het is bekend dat ingenieursbureaus deze technieken de laatste jaren bij de opnames veel gebruiken. Met deze technieken kunnen de afmetingen, vormen en onderlinge verhoudingen van een woning efficiënt worden vastgelegd.

Constructieve wijzigingen tussen opname en beoordeling
Voor zover de dossiers ons inzicht boden in het tijdsverloop tussen opname en beoordeling, bleek dat bijna de helft van de bewoners na de opname meerdere jaren moest wachten op het beoordelingsresultaat. In deze periode kan de situatie van de woning veranderen, bijvoorbeeld door een verbouwing of de (verdere) ontwikkeling van schade. In de geanalyseerde dossiers heeft het ACVG maar in een deel van de gevallen aanwijzingen gezien dat het ingenieursbureau vóór de start van de beoordeling contact heeft opgenomen met bewoners om na te gaan of sinds de opname constructieve wijzigingen zijn opgetreden.

3.2 De beoordeling van de veiligheid van de woning

Bij de beoordeling bepaalt een ingenieursbureau of de woning voldoet aan de veiligheidsnorm of versterking nodig heeft. In paragraaf 1.3 hebben we toegelicht dat dit op drie manieren kan: via de reguliere aanpak, Praktijkaanpak 2.0 en de typologieaanpak. Het resultaat van deze beoordeling is het advies van het ingenieursbureau. Het beoordelingsrapport is hier onderdeel van en bevat de samenvatting van de beoordeling.

Hierna benoemen we kort de werkwijze bij iedere aanpak en wat wij hierover in ons onderzoek hebben vastgesteld. Signalen van bewoners over de beoordelingsrapporten komen later in hoofdstuk 4 (‘Het besluit over de veiligheid van de woning’) aan de orde, omdat bewoners het beoordelingsrapport pas samen met het besluit van de NCG ontvangen.

3.2.1 Beoordeling met de reguliere aanpak

Werkwijze
Bij de reguliere aanpak worden de gegevens van de woning in een rekenmodel ingevoerd en bepaalt het ingenieursbureau aan de hand van de berekening of deze voldoet aan de veiligheidsnorm. De beoordeling kan door een ander ingenieursbureau worden gedaan dan die de opname heeft uitgevoerd.

Bij deze aanpak wordt de weerstand van de woning tegen aardbevingen berekend volgens de Nederlandse Praktijkrichtlijn (NPR) 9998. Daarbij worden alle relevante kenmerken, eigenschappen en omstandigheden van de woning in het rekenmodel ingevoerd.

Binnen de NPR 9998 worden diverse berekeningsmethoden gebruikt, die verschillen in complexiteit en nauwkeurigheid. De berekening volgens de NPR 9998 is hiermee een maatwerkaanpak die helemaal op de woning is toegesneden. Voor een goed begrip van

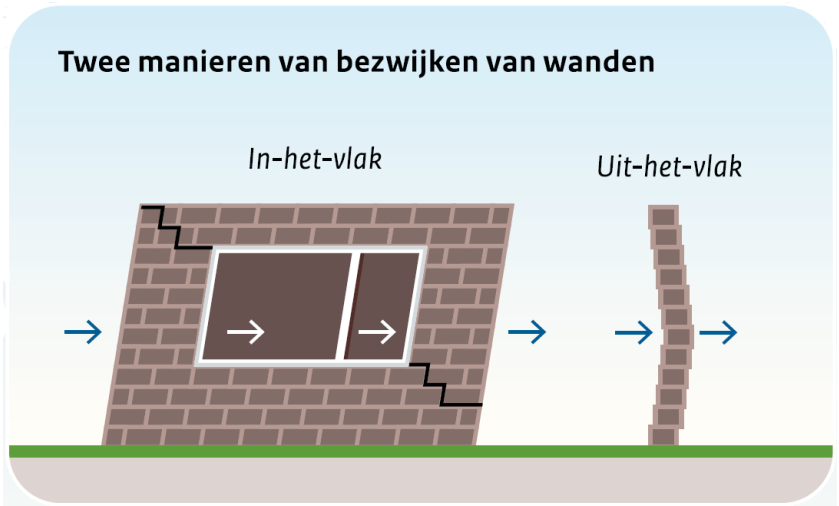
onze bevindingen en aanbevelingen lichten we hierna de meest gebruikte berekeningsmethoden toe:

- *NLTH-berekeningsmethode*
  De NLTH-*berekeningsmethode* (Non-Linear Time History) is de meest complexe en geavanceerde berekeningsmethode. Van de beschikbare berekeningsmethoden levert deze methode de meest nauwkeurige resultaten voor de beoordeling van de veiligheid van de woning op. Ruim 35% van alle beoordelingen voor de versterkingsoperatie is met deze methode uitgevoerd.

  Vanwege de complexiteit van deze methode schrijven de instructies in de NPR 9998 en van de NCG voor dat bepaalde controles op de berekeningen uitgevoerd moeten worden. Zo moeten gevoeligheidsanalyses worden uitgevoerd. Daarbij wordt getoetst wat het effect is van bepaalde aannames of invoerwaardes op het eindresultaat. Daarnaast wordt aanbevolen om de berekeningen te (laten) toetsen, door bijvoorbeeld de resultaten te vergelijken met die van een andere, eenvoudigere berekeningsmethode. Dit hoeft niet voor iedere afzonderlijke berekening, maar wel voor berekeningen die betrekking hebben op een set van gelijksoortige woningen.

- *NLPO-berekeningsmethode in combinatie met de NLKA*
  De NLPO-berekeningsmethode (Non-Linear Push Over) in combinatie met de NLKA (Niet-Lineaire Kinematische Analyse) is minder complex dan de NLTH-berekeningsmethode. De NLPO toetst op het bezwijken van wanden in de richting van het wandvlak (in-het-vlak), bijvoorbeeld wanneer een wand horizontale krachten moet opnemen. De NLKA toetst het gedrag haaks op de wand (uit-het-vlak), zoals het omvallen van een topgevel. Meer uitleg over in-het-vlak en uit-het-vlak vindt u in **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.**. Bij ongeveer 35% van alle beoordelingen voor de versterkingsoperatie is deze methode gebruikt.

  De NLPO/NLKA-berekeningsmethode is relatief snel uit te voeren en de resultaten zijn in de regel aan de behoudende, veilige kant. Omdat deze methode minder gedetailleerd is, is minder precisie bij de invoergegevens nodig. De controle-eisen zijn daarom ook lichter dan bij de NLTH-berekeningsmethode.



Figuur 1 - Uitleg over aardbevingsbelasting in-het-vlak en uit-het-vlak

NLTH en NLPO/NLKA zijn veruit de meest toegepaste berekeningsmethoden. Daarnaast is in een beperkt aantal gevallen gebruikgemaakt van lineaire rekenmethoden, zoals Modal Response Spectrum en Lateral Force. Dit is met name in de beginfase gebeurd, of bij gebouwen van gewapend beton. Deze methoden zijn behoudend en worden als veilig beschouwd, daarom heeft het ACVG ze buiten beschouwing gelaten.

Wat het ACVG heeft vastgesteld

In het technisch onderzoek heeft het ACVG het volgende geconstateerd over beoordelingen met de reguliere aanpak:

Volledigheid en inzichtelijkheid dossiers

Het ACVG heeft bij alle geanalyseerde beoordelingen met de reguliere aanpak een berekeningsrapport, technisch versterkingsadvies en beoordelingsrapport in het dossier van de NCG aangetroffen. Echter door het ontbreken van een vaste systematiek in naamgeving van bestanden, een logboek of documentenoverzicht is er geen goed overzicht over het dossier. Hierdoor is niet duidelijk of het dossier actueel en compleet is. Een voorbeeld hiervan is dat een advocaat het ACVG een recenter beoordelingsrapport liet zien dan het rapport dat in het dossier bij de NCG zat. De NCG heeft deze recentere versie pas na enkele maanden en meerdere nadrukkelijke verzoeken van het ACVG kunnen traceren. Dit voorbeeld illustreert de zorgen van het ACVG over de actualiteit en volledigheid van de dossiers bij de NCG.

Kennis en toepassing van de NLTH-berekeningsmethode door ingenieursbureaus

Vanwege de complexiteit van de berekeningen met de NLTH-berekeningsmethode heeft het ACVG aanvullende gegevens opgevraagd om te toetsen of ingenieursbureaus in staat zijn om deze methode correct toe te passen. De nadere toelichtingen (in de vorm van validatierapporten) die de ingenieursbureaus bij de NLTH-computerprogramma's hebben opgesteld, geven het ACVG voldoende vertrouwen hierin.

Geschiktheid van de gebruikte rekenmodellen en berekeningsmethode

Bij elke beoordeling moet een afgewogen keuze worden gemaakt voor het rekenmodel en berekeningsmethode die bij de woning passen. Het ACVG heeft vastgesteld dat in vrijwel alle onderzochte dossiers bij de reguliere aanpak een passende keuze is gemaakt.

De invoer en het gebruik van rekengegevens

Bij vrijwel alle adressen die met de reguliere aanpak zijn beoordeeld, heeft het ACVG vastgesteld dat de gegevens uit het opnamerapport correct in het rekenmodel zijn ingevoerd. Hoewel een bouwadviesbureau dat bewoners ondersteunt bij hun beoordelingsproces heeft aangegeven ernstig te twijfelen of dit altijd correct gebeurt, heeft het ACVG geen fouten bij de invoer geconstateerd. Het gaat hier uitdrukkelijk alleen over de vraag of de gegevens uit het opnamerapport juist zijn ingevoerd, niet of deze gegevens overeenkomen met de werkelijkheid.

Het ACVG constateert dat de berekeningen op basis van de NLTH-berekeningsmethode in zijn algemeenheid uitgebreid en goed onderbouwd zijn. Ook de berekeningen op basis van de NLPO/NLKA-berekeningsmethode zijn goed navolgbaar, betrouwbaar en effectief uitgevoerd.

Het ACVG heeft in zijn onderzoek geen gevallen aangetroffen, waarbij duidelijk ten onrechte is besloten dat een woning versterkt moest worden. Wel hebben we enkele belangrijke tekortkomingen in berekeningen volgens de reguliere aanpak vastgesteld, die met name raken aan de juistheid van de besluiten op norm van bepaalde woningen:

- *Gebruik van aannames*
  Waar gegevens in de opnamerapporten ontbraken, zijn in de berekeningen aannames gedaan. Het ACVG heeft daarbij het volgende vastgesteld:

  - Hoewel aannames wel regelmatig worden verantwoord, reflecteren ingenieursbureaus nauwelijks op de invloed daarvan op de uitkomsten van de berekeningen. Het gaat hier vooral om belangrijke aannames in NLTH-berekeningen die effect kunnen hebben op het veiligheidsoordeel. Vaak blijft onduidelijk of het veiligheidsoordeel zou veranderen bij andere

aannames. Dit kan bijvoorbeeld worden aangetoond met gevoeligheidsanalyses. De belangrijkste onzekerheden waarvoor vaak aannames worden gedaan, zijn:

- de stijfheid van het dakbeschot en dakconstructie;
- de eigenschappen en werking van constructieve verbindingen (wand-wand, wand-dak, wand-vloer en dak-vloer);
- de opbouw van metselwerkwanden (dikte);
- de invloed van bestaande schade zoals scheuren en scheefstand van wanden (zie verderop deze paragraaf);
- de aanwezigheid, capaciteit en constructieve werking van spouwankers.

Ook bij NLPO/NLKA-berekeningen worden aannames gedaan, maar deze berekeningsmethodes zijn doorgaans behoudend en geven daardoor minder aanleiding tot twijfel over de juistheid van het veiligheidsoordeel.

- In enkele dossiers met een NLTH-berekening geven ingenieursbureaus aan dat aannames in een vervolgfase ("in het werk") gecontroleerd moeten worden. Als de uitkomst is dat de woning geen versterking nodig heeft, vindt er echter geen uitvoering van werkzaamheden plaats en worden deze aannames niet meer gecontroleerd.

- *Ernstige scheurvorming in metselwerk*
  Het is op basis van de rapporten vaak onduidelijk of en hoe ernstige scheurvorming in het metselwerk is meegenomen in de berekening. Daarbij ontbreekt meestal de verantwoording hoe de ingenieursbureaus dat hebben gedaan. Wanneer scheurvorming in de berekeningen wordt meegenomen passen sommige ingenieursbureaus de eigenschappen van het materiaal aan in de berekening. Anderen nemen dit mee als een apart onderdeel in het rekenmodel. Dat laatste bleek overigens niet uit de opgestelde rapporten, maar pas na navraag door het ACVG.

- *Ernstige scheefstand en uitbuiging van wanden*
  Ook voor ernstige scheefstand en uitbuiging van wanden is er onduidelijkheid. Deze vorm van schade kan incidenteel voorkomen en treedt uit het vlak op (zie figuur 1 in paragraaf 3.2.1). Het ACVG ziet wederom sterk verschillende werkwijzen tussen de verschillende ingenieursbureaus bij het toetsen of de waargenomen scheefstand of uitbuiging van wanden van invloed is op de weerstand tegen aardbevingen. In sommige gevallen is, voor zover kon worden vastgesteld, helemaal geen rekening gehouden met een ernstige scheefstand of uitbuiging.

Het ACVG verwacht dat de tekortkomingen rondom ernstige schade (ernstige scheurvorming, ernstige scheefstand en ernstige uitbuiging van wanden) de meeste invloed hebben op het veiligheidsoordeel van metselwerkgebouwen die in 1940 of eerder zijn gebouwd. Hoewel deze tekortkomingen ook kunnen voorkomen bij woningen waarvoor versterking is geadviseerd, verwacht het ACVG dat ze in het ontwerp en uitvoering van de versterking hersteld worden. Aandacht voor deze tekortkomingen is daarom vooral nodig bij deze metselwerkgebouwen die op norm zijn verklaard.

Berekeningen bieden inzicht in vormen van constructief bezwijken
De gesprekken, documenten en steekproeven voor dit onderzoek laten zien dat in de bestudeerde berekeningen, zelfs bij toepassing van de meer behoudende berekeningsmethode NLPO, geen in-het-vlak falen van wanden wordt gerapporteerd. In-het-vlak bezwijken wordt beschouwd als falen dat kan leiden tot verlies van algehele stabiliteit van het gebouw. In de gevallen waarin wel falen wordt gerapporteerd, gaat het om lokaal uit-het-vlak bezwijken, vrijwel altijd van slanke metselwerkwanden.

Dit betekent dat bij berekeningen volgens de methoden NLTH of NLPO/NLKA vooral de beoordeling van de weerstand tegen bezwijken uit-het-vlak bepalend is voor het veiligheidsoordeel. Onnauwkeurigheden in gegevens of berekeningen van de weerstand in-het-vlak zijn daarom meestal niet doorslaggevend. Om deze reden heeft het ACVG bij het onderzoek van de technische dossiers met name gekeken naar de gehanteerde gegevens en berekeningswijzen voor de weerstand tegen bezwijken uit-het-vlak.

3.2.2 Beoordeling met de Praktijkaanpak 2.0

Werkwijze
De Praktijkaanpak 2.0 wordt sinds 2023 door de NCG gebruikt. Deze aanpak wordt deels gebruikt bij woningen die niet met de typologieaanpak beoordeeld kunnen worden (zie volgende paragraaf) en voor woningen waarvoor op voorhand al duidelijk is dat een individuele beoordeling nodig is. De opname en de beoordeling verlopen bij de Praktijkaanpak 2.0 op dezelfde manier als bij de reguliere aanpak. Dat betekent dat ook dezelfde berekeningsmethoden (NLTH en NLPO/NLKA) worden gebruikt.

Het verschil zit in de manier van opdrachtverlening en de kwaliteitscontrole die de NCG toepast. Bij de Praktijkaanpak 2.0 geeft de NCG de opdracht in één keer aan één ingenieursbureau. Het gaat dan over de opname van de woning, de beoordeling en (indien nodig) het opstellen van het uitvoeringsontwerp voor de versterkingsmaatregelen. Hierdoor zijn er minder overdrachtsmomenten en is de doorlooptijd korter. Over de kwaliteitscontrole leest u meer in paragraaf 4.1.1 van dit rapport.

Wat het ACVG heeft vastgesteld
In het technisch onderzoek heeft het ACVG het volgende vastgesteld voor beoordelingen met de Praktijkaanpak 2.0:

Alle bevindingen voor reguliere aanpak ook van toepassing op Praktijkaanpak 2.0
Het ACVG heeft vastgesteld dat alle bevindingen die in paragraaf 3.2.1 zijn beschreven voor de reguliere aanpak, ook gelden voor de beoordelingen met de Praktijkaanpak 2.0.

Volledigheid dossiers Praktijkaanpak 2.0
Tegelijkertijd hebben we ernstige tekortkomingen vastgesteld in de volledigheid van de dossiers voor beoordelingen met de Praktijkaanpak 2.0. Op basis van onvolledige dossiers kan het ACVG geen oordeel geven over de betrouwbaarheid van het veiligheidsoordeel.

In juni 2025 ontbrak in de eerste groep adressen met vragen of twijfel in alle dossiers (100%) een berekeningsrapport en een technisch versterkingsadvies. In de controlegroep ontbraken deze stukken in iets minder dan 90% van de dossiers. Op ons verzoek heeft de NCG deze dossiers aangevuld, wat voldoende basis gaf voor het ACVG om conclusies te trekken voor dit adviesrapport. Echter niet alle dossiers waren voor het sluiten van onze analyse op 1 december 2025 compleet.

Uit de nagezonden stukken blijkt bovendien dat de onderliggende berekeningsrapporten vaak pas maanden na het beoordelingsrapport werden opgesteld. Daaruit constateert het ACVG dat ook het ingenieursbureau op het moment van oplevering van het beoordelingsrapport zelf geen berekeningsrapport beschikbaar had. Dit roept bij het ACVG vragen op of het ingenieursbureau wel een goede interne kwaliteitscontrole heeft kunnen uitvoeren. Daarnaast zijn deze berekeningsrapporten doorgaans beknopter dan de berekeningsrapporten die bij de reguliere aanpak worden opgesteld.

Classificatie van topgevels
Een tweede punt gaat over de behandeling van topgevels. Een topgevel is het (vaak driehoekige) geveldeel tussen twee dakvlakken, dat zich meestal op de verdieping aan

de korte kant van een gebouw bevindt. Bij een aantal berekeningen met de NLPO/NLKA-berekeningsmethode had het ACVG twijfels of deze op een correcte manier in de berekeningen zijn meegenomen. In de berekeningen waren deze topgevels namelijk soms geclassificeerd als een zogenaamd 'Niet-Seismisch Constructief Element' en volgens de daarvoor voorgeschreven methode beoordeeld. Het ACVG vroeg zich af of dit terecht was. Naar aanleiding van vragen van het ACVG kon voor een deel van de gevallen worden aangetoond dat de classificatie juist was. Voor het andere deel is de classificatie aangepast en zijn door het ingenieursbureau aanvullende berekeningen uitgevoerd. Deze aanvullende berekeningen gaven geen ander oordeel over de veiligheid. Hoewel het veiligheidsoordeel in deze gevallen niet veranderde, kan het ACVG niet uitsluiten dat een onjuiste classificatie in andere dossiers wél gevolgen heeft voor de uitkomst.

3.2.3 Beoordeling met de typologieaanpak

Werkwijze
De typologieaanpak is sinds juli 2021 in gebruik en wordt toegepast bij veelvoorkomende woningtypen in Groningen. Bij deze aanpak wordt geen afzonderlijke berekening meer uitgevoerd, omdat dit al is gedaan voor vergelijkbare woningtypen.

Op basis van het opnamerapport beoordeelt het ingenieursbureau eerst of de woning geschikt is voor de typologieaanpak. Dit wordt ook wel de typologische toedeling genoemd. Voldoet de woning aan de voorwaarden, dan kan het ingenieursbureau de typologische beoordeling uitvoeren: op basis van het type woning en de locatie met een topografische kaart of een tabel wordt bepaald of de woning op norm kan worden verklaard.

Als de woning niet op deze manier op norm kan worden verklaard, dan is alsnog een individuele beoordeling nodig met de reguliere aanpak of de Praktijkaanpak 2.0. Bij de ontwikkeling van de typologieaanpak was het oorspronkelijke idee dat er voor deze woningen een standaard maatregelenpakket beschikbaar zou zijn. Omdat dit maatregelenpakket uiteindelijk niet is ontwikkeld, moeten deze woningen alsnog individueel worden beoordeeld. Dat geldt ook voor woningen die niet voldoen aan de voorwaarden om met de typologieaanpak te worden beoordeeld.

Verbeteractie
In 2022 heeft de NCG naar aanleiding van bezwaren vastgesteld dat de kwaliteit van de typologiebeoordelingen niet op orde was. Zo ontbraken soms de juiste gegevens in het beoordelingsrapport. De NCG heeft een verbeteractie opgezet met aanvullende instructies aan ingenieursbureaus, verbetering van de interne kwaliteitscontrole en een herstelactie op de besluiten die al waren genomen (maart 2023). Daaruit bleek dat bij 14% van de besluiten woningen ten onrechte aan een typologie waren toegedeeld en op norm verklaard.[14]

Wat het ACVG heeft vastgesteld
Op basis van ons onderzoek hebben we geen twijfel over de juistheid van het oordeel dat een woning aan de veiligheidsnorm voldoet, als deze met de typologieaanpak is beoordeeld. Een uitzondering is de situatie waarin er sprake is van ernstige scheefstand of uitbuiging, die niet is gesignaleerd en/of in de toedeling is meegenomen.

Daarnaast hebben we twee aandachtspunten vastgesteld in de situatie dat een woning niet met de typologieaanpak beoordeeld kan worden, of als deze niet met de typologieaanpak op norm verklaard kan worden. Deze aandachtspunten gaan over het vervolg van de beoordeling en de uitleg hierover.

[14] Staatstoezicht op de Mijnen (24 februari 2025). *SodM onderzoek NCG kwaliteitsborging van de seismisch constructieve veiligheid in de versterkingsopgave.*

Hierna volgt een nadere toelichting op wat het ACVG heeft vastgesteld rondom de beoordelingen met de typologieaanpak:

- *Toedeling aan de typologieën bij de typologieaanpak*
  De NCG heeft eerder een herstelactie en verbeteractie uitgevoerd op de toedeling van woningen bij de typologieaanpak, zie de toelichting bij 'werkwijze' hiervoor. In de bezwaarprocedure heeft het ACVG inderdaad gezien dat de typologieaanpak aanleiding gaf voor veel bezwaren: het merendeel van de bezwaren ging over beoordelingen met deze aanpak. Ook na afloop van deze actie heeft de NCG in de bezwaarprocedure nog enkele besluiten hersteld waarbij er sprake was van onterechte toedeling aan de typologieaanpak. Het gaat om 4 dossiers waarop in 2024 een beslissing op bezwaar is genomen. Dit is 2,5% van het totale aantal bezwaren op beoordelingen met de typologieaanpak dat door ACVG is onderzocht.

  In de technische analyse van dossiers is het ACVG geen problemen op dit vlak tegengekomen. Hoewel het ACVG aanvankelijk bij enkele van de onderzochte dossiers twijfel had of de woning terecht aan een typologie was toegedeeld, is die twijfel weggenomen bij nader onderzoek of een controleopname ter plaatse. Het ACVG heeft in nagenoeg alle dossiers voldoende duidelijke gegevens aangetroffen om de typologieaanpak correct toe te passen.

- *Rol van ernstige scheefstand of uitbuiging bij de beoordeling volgens de typologieaanpak*
  Het ACVG heeft vastgesteld dat bij de toedeling aan de typologieaanpak een ernstige scheefstand of uitbuiging van een wand niet (expliciet) als uitsluitingsgrond is benoemd. Deze vorm van schade kan incidenteel voorkomen en treedt uit het vlak op (zie figuur 1 in paragraaf 3.2.1). Ernstige scheefstand of uitbuiging van een wand is meestal met het blote oog zichtbaar en eenvoudig ter plaatse op te meten. Door dit niet te benoemen als uitsluitingsgrond, kan een woning ondanks de aanwezigheid van deze vorm van schade alsnog onterecht aan een typologie worden toebedeeld. Dit is een tekortkoming in de methode zelf, die helaas is gemist bij de ontwikkeling van de typologieaanpak door TNO en de validatie door het ACVG.

  Andere vormen van schade zijn wel goed in de uitsluitingscriteria opgenomen van de typologieaanpak. Het gaat hierbij onder meer over ernstige scheurvorming en "relatieve hoekverdraaiing". Bij relatieve hoekverdraaiing zakken delen van een woning ongelijk ten opzichte van elkaar, waardoor vervorming in de constructie ('in het vlak') ontstaat. Dit kan bijvoorbeeld optreden als het voorste deel van een woning sterker verzakt dan het achterste deel. Deze vormen van schade komen aanmerkelijk vaker voor dan ernstige uit-het-vlak scheefstand of uitbuiging.

- *Het vervolg op uitval uit de typologieaanpak*
  Het ACVG heeft vastgesteld dat ingenieursbureaus wisselend omgaan met de situatie dat een woning niet aan een typologie kan worden toegedeeld. Er kan op twee manieren verder worden gegaan:

  (1) Een beoordeling (laten) uitvoeren met een andere beoordelingsmethode: de reguliere aanpak of Praktijkaanpak 2.0, of
  (2) Het wegnemen van de oorzaak van het uitvallen uit de typologie (bijvoorbeeld het repareren van schade of verbeteren van de stijfheid van een dakvlak), waardoor de woning alsnog aan een typologie kan worden toegedeeld en met deze methode kan worden beoordeeld.

  Beide keuzes zijn in principe juist. NCG geeft aan dat hier werkinstructies voor zijn opgesteld, maar ondanks deze instructies hebben ingenieursbureaus hier

wisselende afwegingen in gemaakt.

- *Uitspraken over de veiligheid bij uitval uit de typologieaanpak*
  Wanneer een woning niet met de typologieaanpak op norm kon worden verklaard, noteerden ingenieursbureaus soms in hun beoordelingsrapport dat de woning 'niet op norm' was en versterking nodig was. Dit sluit aan bij één van de mogelijke uitkomsten die TNO, de ontwikkelaar van de typologieaanpak, heeft beschreven en die ook door het ACVG is gebruikt bij de validatie van de aanpak. Deze conclusie blijkt echter te voorbarig. Zoals eerder toegelicht moet door het ontbreken van maatregelenpakketten de woning alsnog individueel beoordeeld worden met de reguliere aanpak of de Praktijkaanpak 2.0. Het resultaat van deze beoordeling kan ook zijn dat de woning op norm is. Dit kan voorkomen als er een meer nauwkeurige beoordelingsmethode dan de typologieaanpak gebruikt is.

4 Het besluit over de veiligheid van de woning

In dit hoofdstuk behandelen we de stappen die volgen nadat het ingenieursbureau het advies (inclusief beoordelingsrapport) naar de NCG heeft gestuurd: het nemen van een besluit door de NCG (paragraaf 4.1) en de eventuele daaropvolgende bezwaarprocedure (paragraaf 4.2). We leggen kort uit wat er tijdens deze stappen gebeurt en wat wij in ons onderzoek hierover hebben vastgesteld.

4.1 Van advies van het ingenieursbureau naar besluit

4.1.1 De werkwijze bij het besluiten over de veiligheid

In deze paragraaf beschrijven wij de formele werkwijze bij het nemen van een besluit over de veiligheid van een woning, zoals volgt uit de wettelijke voorschriften en uit de door de NCG beschreven procedures.

De NCG bepaalt op basis van de informatie uit het advies van het ingenieursbureau of een woning aan de veiligheidsnorm voldoet. Om dit besluit te mogen baseren op de beoordeling van het ingenieursbureau, moet de NCG controleren of deze beoordeling zorgvuldig tot stand is gekomen, inzichtelijk en logisch is. Voldoet de beoordeling hier niet aan, dan moet de NCG het ingenieursbureau vragen om het te verbeteren. Dit is vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht[15] en wordt de vergewisplicht genoemd.

Hoe de NCG deze kwaliteitscontrole uitvoert, is per aanpak verschillend:

- <u>Beoordelingen met de reguliere aanpak</u>
  Bij deze aanpak toetst het team 'Acceptatie' van de NCG iedere beoordeling en geeft deze na akkoord vrij. In dit team zitten onder andere een bouwkundig adviseur, een senior constructeur en een constructeur. Tijdens deze controle wordt bepaald of het aannemelijk is dat de beoordeling technisch gezien correct is uitgewerkt.

  Het SodM heeft de kwaliteitscontrole van NCG onderzocht en in februari 2025 geconcludeerd dat de NCG deze procesmatig goed heeft opgezet en de werking ervan in de praktijk heeft aangetoond. Uit het onderzoek van SodM blijkt dat de NCG bij ongeveer 44% van de technische versterkingsadviezen met de reguliere aanpak opmerkingen had. De betreffende ingenieursbureaus hebben daarna de technische versterkingsadviezen aangepast.[16]

- <u>Beoordelingen met de Praktijkaanpak 2.0</u>
  De NCG heeft voor deze aanpak een apart programmateam ingericht. Daarin zit ook een toetsteam met onder andere constructeurs en bouwkundigen. Zij toetsen het beoordelingsrapport vanuit hun expertise. Bij eventuele vragen tijdens het toetsen kunnen zij terugvallen op de expertise van het team 'Acceptatie'.

  In 2023 startte de NCG bij de eerste adressen met een volledige kwaliteitscontrole van alle beoordelingen met de Praktijkaanpak 2.0. Daarna voerde de NCG tot februari 2025 een lichtere, 'risicogestuurde' controle uit. Dat hield in dat 1 op de 10 beoordelingen werd gereviewd. De NCG geeft aan dat de aanleiding hiervoor was om te kunnen voldoen aan bestuurlijke afspraken over het geven van duidelijkheid aan alle bewoners over de vraag of hun huis versterking nodig heeft (aanvankelijk uiterlijk eind 2023, later 1 juli 2024). De NCG is in februari 2025 weer terug gegaan naar de volledige kwaliteitscontrole. De reden hiervoor waren

[15] Artikel 3, 9e lid van de Algemene wet bestuursrecht.

[16] Staatstoezicht op de Mijnen (24 februari 2025). *SodM onderzoek NCG kwaliteitsborging van de seismisch constructieve veiligheid in de versterkingsopgave.*

de signalen over de kwaliteit van beoordelingsrapporten in de uitzending van KRO-NCRV Pointer, van bewoners, bewonersbegeleiders en vanuit het traject van bezwaar en beroep.

Daarnaast heeft de NCG na de zomer van 2023 besloten om de uitgevoerde berekeningsresultaten door de ingenieursbureaus in de vorm van een berekeningsrapport achterwege te laten. Dit betekent dat bij deze beoordelingen de onderliggende berekeningen niet bij de NCG beschikbaar waren op het moment dat de NCG het besluit over de veiligheid nam. Ook dit besluit heeft de NCG in februari 2025 teruggedraaid. De dossiers waarin deze informatie mist, worden alsnog compleet gemaakt.[17]

- Beoordelingen met de typologieaanpak
  Het NCG-team 'Acceptatie' toetst iedere beoordeling met de typologieaanpak en geeft deze vrij als deze akkoord is, net als bij de reguliere aanpak. De deskundigen in dit team bepalen of het aannemelijk is dat de woning door het ingenieursbureau terecht aan de typologie is toegekend en, als de woning buiten de vlek van een typologie ligt, dan ook terecht voldoende veilig is verklaard.

Wat deze aanpakken met elkaar gemeen hebben, is dat de NCG niet iedere beoordeling even intensief controleert. Hoe diep de controle gaat, hangt onder meer af van hoe het ingenieursbureau eerder heeft gepresteerd, het soort woning en het risico. Ook kijkt de NCG bij woningen waarbij het ingenieursbureau versterking adviseert of tekortkomingen in de beoordeling direct moeten worden hersteld, of dat dit in de ontwerp- of uitvoeringsfase van de versterking kan.

Als de kwaliteitscontrole is afgerond, neemt de NCG haar besluit. Zoals in paragraaf 2.3 toegelicht geldt voor de besluiten de motiveringsplicht. De NCG stelt voor het besluit op norm en het versterkingsbesluit geen eigen motivering op: er wordt meestal zonder verdere uitleg naar de inhoud en conclusie van het beoordelingsrapport verwezen. Dat is toegestaan, voor zover het beoordelingsrapport voldoet aan eisen die normaal gesproken voor de inhoud en motivering van het besluit gelden. De NCG moet controleren of het beoordelingsrapport het veiligheidsoordeel zelfstandig draagt, voor de bewoner begrijpelijk is en voldoende uitleg geeft over hoe het veiligheidsoordeel tot stand is gekomen.

Er zijn drie mogelijke uitkomsten:

1. De woning voldoet aan de veiligheidsnorm (besluit op norm)
   De eigenaar van de woning ontvangt een brief met het besluit dat de woning voldoende veilig is. Ook wordt het beoordelingsrapport toegestuurd. Volgens de NCG zijn in 2024 procesafspraken gemaakt waarbij een bewonersbegeleider na verzending van de brief telefonisch contact opneemt met de bewoner om te bespreken of behoefte is aan een toelichting aan de keukentafel door het ingenieursbureau en de bewonersbegeleider, of dat de brief volstaat. De NCG geeft daarbij aan dat dit door de druk op het afronden van de beoordelingen niet overal volledig is uitgevoerd. De staatssecretaris heeft in juni 2025 toegezegd dat de NCG na het verzenden van het besluit altijd contact opneemt met de eigenaar om het rapport te bespreken.[18]

2. De woning voldoet niet aan de veiligheidsnorm (versterkingsbesluit)
   In dit geval moet de woning versterkt worden om beter bestand te zijn tegen aardbevingen. De NCG belt de eigenaar om deze uitkomst te bespreken. Daarna

[17] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (23 juni 2025). *Voortgangsbrief herstel Groningen.* Kamerstukken II, 33529 nr. 1319.

[18] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (23 juni 2025). *Voortgangsbrief herstel Groningen.* Kamerstukken II, 33529 nr. 1319.

ontvangt de eigenaar het beoordelingsrapport per post en komt een bewonersbegeleider langs om de inhoud en de vervolgstappen toe te lichten. Sinds enkele jaren krijgt de eigenaar de mogelijkheid om vóór het definitieve besluit bedenkingen te geven op het conceptbesluit en/of het rapport.

3. Uitgebreid onderzoek is nodig
   Soms is extra onderzoek nodig om te bepalen of de woning aan de norm voldoet. De NCG belt de eigenaar om hiervoor een afspraak te maken. Zolang het aanvullende onderzoek nog loopt, neemt de NCG geen besluit.

4.1.2 Signalen van bewoners over het besluit van de NCG

In deze paragraaf worden de ervaringen van bewoners met het NCG-besluit over de veiligheid van hun woning beschreven. De paragraaf is gebaseerd op gesprekken met bewoners en andere betrokkenen, en op informatie uit beslissingen op bezwaar van de NCG. De inhoud geeft uitsluitend weer wat door bewoners naar voren is gebracht. Er is geen feitencheck of wederhoor toegepast bij de NCG. Het overzicht is niet uitputtend en beschrijft vooral de ervaringen van bewoners die knelpunten hebben ervaren. Daarbij zijn ook signalen meegenomen die buiten de directe scope van dit onderzoek vallen, omdat bredere ervaringen in de versterkingsoperatie invloed kunnen hebben op het vertrouwen van bewoners in een besluit van de NCG.

Twijfel over informatie en besluiten

Verschillende bronnen geven bij ons aan dat de besluiten en de motivering van de NCG als zeer summier worden ervaren. Het wordt ook wel omgeschreven als een ‘flutrapport’ van enkele pagina’s. Onderbouwende stukken ontbreken en blijken soms op aanvraag zelfs niet bij de NCG beschikbaar. In bezwaarschriften geven sommige bewoners aan dat niet duidelijk is of en hoe schade (scheuren en scheefstand) is meegenomen in de berekeningen, of waarom dit buiten beschouwing is gelaten.

Sommige geïnterviewde bewoners komen na ontvangst van het besluit erachter dat bij de opname door het ingenieursbureau feitelijke informatie over hun woning niet correct is genoteerd. Ze zeggen dat ze niet begrijpen dat zoiets eenvoudigs niet goed gaat en ervaren dit als onzorgvuldig. Bewoners geven vaak aan dat ze niet kunnen inschatten of de onjuiste of onvolledige informatie over hun woning gevolgen heeft voor de beoordeling en het besluit. Dit leidt tot twijfel over de uitkomsten van de beoordelingsrapporten. Advocaten, een bouwadviesbureau en contra-experts bevestigen deze twijfel. Ook al klopt het oordeel ‘op norm’ of ‘niet op norm’, op basis van onjuiste informatie kan geen conclusie worden getrokken menen zij.

Soms wordt een woning op norm verklaard nadat eerdere mededelingen, rapporten en/of besluiten juist wezen op de noodzaak van versterking. Of bewoners zijn tijdens de opnames gewezen op bepaalde zwakheden in de constructie, waarvoor uiteindelijk geen versterkingsmaatregelen in het versterkingsbesluit staan. Deze tegenstrijdige berichten over de veiligheid van de woning versterken de zorgen van de betrokken bewoners over de veiligheid en tasten het vertrouwen in de juistheid en zorgvuldigheid van het besluit aan. Er werd niet uitgelegd waarom de woning nu op norm wordt verklaard, en ook niet hoe het kwam dat eerder werd aangegeven dat versterking nodig was.

In de interviews is naar voren gekomen dat bewoners vaker tevreden zijn over de uitkomsten wanneer zij de beoordeling in eigen beheer hebben laten uitvoeren.

Beleving van communicatie en begeleiding

Nadat een woning op norm is verklaard, vervalt volgens de geïnterviewden de begeleiding door een bewonersbegeleider. Bewoners ervaren het ontvangen van een aangetekende brief met het besluit op norm en het bijbehorende rapport als kil en onpersoonlijk. Sommigen waren er zelfs van geschrokken.

Bewoners verwachten dat de bewonersbegeleider de vinger aan de pols houdt en proactief informatie deelt over ondersteuning, veranderende kaders of subsidies, maar dit gebeurt niet altijd. Sommigen geïnterviewden zeggen dat verschillende bewonersbegeleiders soms tegenstrijdige informatie geven of verwachtingen wekken die niet waargemaakt worden, bijvoorbeeld over dat er sloop-nieuwbouw van de woning plaats kan vinden. Enkele bewoners geven aan dwingende communicatie vanuit de bewonersbegeleider te hebben ervaren over het wel of niet uitvoeren van onderhoud van de woning, verduurzaming in eigen regie of het inschakelen van een bouwadviseur, terwijl kosten daarvoor niet worden vergoed. In enkele gevallen hebben de geïnterviewde bewoners ongepaste adviezen ervaren, zoals het verwijderen van wandafwerking door de bewoner zelf zodat de constructie of schade zichtbaar wordt, of het advies om tegen NAM te gaan procederen.

In een aantal gevallen is er volgens de geïnterviewden helemaal geen contact met een bewonersbegeleider. Er is meestal wel een brief gestuurd met naam en contactinformatie, maar de bewonersbegeleider heeft geen initiatief voor contact genomen. Bewoners nemen zelf alleen contact op als zij vragen hebben, maar geven aan dat zij vaak pas na lange tijd een reactie krijgen, soms zonder inhoudelijk antwoord. Omdat het proces zo lang duurt en er in de ogen van de bewoner niets lijkt te gebeuren, ontstaat er soms ook geen aanleiding tot contact.

Het proces van de NCG blijkt uit diverse bronnen als complex en soms onbegrijpelijk ervaren te worden. Een vaak gehoorde klacht is dat bewoners geen overzicht hebben van waar ze in het proces zitten of de volgende stap. Veranderende kaders worden niet (voldoende) uitgelegd volgens de geïnterviewden. Daarbij komt dat er soms ook schademeldingen bij het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) worden gedaan. In deze gevallen zijn er meerdere opnames van een woning voor schade en versterking. Dit leidt tot verwarring (wie is langsgekomen en waarvoor?) en verlies van overzicht.

Uit interviews blijkt dat bewoners ervaren dat de NCG eenzijdig bepaalt hoe communicatie verloopt, zonder rekening te houden met hun wensen en inbreng. De communicatie wordt vooral beleefd als eenrichtingsverkeer vanuit de NCG, niet als een gelijkwaardig gesprek, laat staan een uitnodiging tot participatie. Dit versterkt het gevoel niet gehoord te worden.

Sommige bewoners ervaren de houding van de NCG en de ingenieursbureaus als arrogant. De advocaten en het bouwadviesbureau wijzen daarnaast op gebrekkige verslaglegging binnen het beoordelingsproces, bijvoorbeeld drie regels voor een gesprek van meer dan een uur. Geïnterviewden geven aan dat veel per telefoon wordt afgedaan en nauwelijks vastgelegd of bevestigd per e-mail. Wanneer er wel formeel wordt gecommuniceerd, wordt dit als erg formalistisch ervaren, waarbij inhoud en context vaak weinig aandacht krijgen.

<u>Focus op aantallen en snelheid boven kwaliteit</u>
De advocaten en het bouwadviesbureau waarmee wij hebben gesproken geven aan het gevoel te hebben dat de NCG stuurt op aantallen en snelheid in plaats van kwaliteit. Hoewel de NCG communiceert over het belang van kwaliteit, ervaren de meeste geïnterviewden dat dit in de praktijk niet zo is. Sommige bewoners vermoeden dat er wordt gestuurd op een zo kort mogelijke versterking, omdat de woning dan niet tijdens de versterking aardgasvrij(-gereed) gemaakt hoeft te worden, volgens maatregel 28 van Nij Begun. Voor isolatie- of andere energiebesparende maatregelen aan de woning moet de bewoner dan zelf initiatief nemen, waarbij de vergoeding en mogelijkheden vaak meer beperkt zijn (maatregel 29). Subsidies worden soms ervaren als iets wat aantrekkelijk wordt voorgesteld, maar in de praktijk tegenvalt: maatregelen die bewoners willen worden niet vergoed, of de woning kan nauwelijks worden verbeterd, waardoor de meerwaarde beperkt is.

Doorlooptijd
Sommige geïnterviewde bewoners en bezwaarmakers geven aan last te hebben van het lange tijdsverloop tussen de aankondiging dat hun huis een beoordeling gaat krijgen en het resultaat daarvan: het besluit dat de woning op norm of niet op norm is. In deze periode, die vaak jaren duurt, zijn de zorgen om de veiligheid van onverminderde aard. Zo maken sommigen zich zorgen om de veiligheid van de slaapkamer van hun kinderen of zien zij scheuren in de muren steeds breder worden. Sommigen voelen zich ook benadeeld in het resultaat van de beoordeling door het lange tijdsverloop. Hierdoor blijken de noodzakelijke versterkingsmaatregelen soms niet meer nodig te zijn of lichter uit te vallen dan oorspronkelijk werd verwacht.

Zorgen over deskundigheid en slagvaardigheid van medewerkers
De advocaten en het bouwadviesbureau waarmee wij hebben gesproken maken zich zorgen over de screening van dossiers door de NCG voordat de NCG een besluit neemt: de NCG-constructeurs zien niet de rapporten van alle woningen, maar de NCG neemt toch een besluit.

Wisselingen van de NCG-medewerkers, projectleiders en vooral bewonersbegeleiders worden vaak genoemd in interviews. Nieuwe medewerkers zijn volgens bewoners soms niet ingewerkt, hebben geen ervaring met het aardbevingsgebied of geen bouwkundige achtergrond. Een deel wordt ronduit onbekwaam geacht, blijkt ook uit de bezwaarschriften.

Bewoners zeggen te merken dat individuele medewerkers vaak willen helpen, maar tegen hun eigen organisatie of systeem aanlopen. Bewonersbegeleiders worden vaak gezien als doorgeefluik. Medewerkers die dicht bij de praktijk zitten begrijpen vaak beter wat er speelt, maar krijgen volgens sommige geïnterviewden onvoldoende mogelijkheden binnen de NCG-organisatie. Dit beperkt volgens hen de mogelijkheid om bewoners op een manier te benaderen die recht doet aan hun persoonlijke situatie.

Zorg over op norm verklaarde woningen zonder versterking
Partijen die zijn betrokken in de uitvoeringsfase van de versterking, zoals het bouwadviesbureau en de afdelingen Vergunningverlening, Toezicht, Handhaving (VTH) van de gemeenten, zeggen dat versterking van vooral oudere woningen volgens hen vaak tot tien keer zo lang duurt dan oorspronkelijk ingeschat. Dat komt volgens deze partijen omdat tijdens de uitvoering gebreken zichtbaar worden die in opnamerapporten niet stonden, of dat de werkelijke situatie anders blijkt te zijn dan aangenomen. Men maakt zich zorgen over woningen die op norm zijn verklaard: deze belanden niet in de uitvoeringsfase, waardoor de werkelijke toestand van deze woningen onbekend blijft.

Daarbij speelt ook mee dat bewoners, in de verwachting dat zij in aanmerking komen voor versterking of sloop-nieuwbouw, en soms op aanmoediging van de NCG, jarenlang niets doen aan het onderhoud en de reparatie van hun woning. Bewoners geven aan dat deze woningen hierdoor bij een besluit op norm jarenlang achterstallig onderhoud hebben.

Zorg over op norm verklaarde woningen na versterking
Een ander aspect dat voortkomt uit het voorgaande punt, is dat tijdens de versterking soms alternatieve oplossingen voor de geadviseerde versterkingsmaatregelen worden toegepast of andere gebreken worden opgelost. Wanneer de woning na versterking op norm wordt verklaard, belandt de werkelijk uitgevoerde situatie vaak niet in de op-norm-verklaring. De ingenieursbureaus lijken de versterkte situatie in dergelijke gevallen niet altijd door te rekenen, aldus het bouwadviesbureau en de afdelingen VTH van de gemeenten.

Wanneer een ander ingenieursbureau het uitwerken van het uitvoeringsontwerp (UO) en de uitvoering van het versterkingsbesluit oppakt, wordt het versterkingsbesluit één op

één overgenomen inclusief eventuele onjuistheden of aannames. De afdelingen VTH en het bouwadviesbureau maken zich zorgen dat door deze knip in het proces uiteindelijk niemand verantwoordelijk is voor het geheel, en de kans bestaat dat de woning na versterking alsnog niet op norm is.

Sommige advocaten geven aan dat bewoners met zorgen over hun opgeleverde woning eerder nergens bij de NCG terecht konden. Sinds 2025 is het Loket Nazorg bij de NCG ingesteld. Het is op moment van verschijnen van dit rapport nog te vroeg om te oordelen over het functioneren en de effecten daarvan.

Compensaties
Sommige bewoners die te maken krijgen met een versterking hebben klachten over het al dan niet meenemen van isolatiemaatregelen en waardebepalingen voor afwerking, keuken en badkamer. Aanvankelijk gaven de maatregelen van Nij Begun sommigen hoop, maar nu zijn bewoners sceptisch door lange wachttijden en extra regelingen die de situatie verder vertragen. Ondanks de intenties van al deze regelingen, zeggen sommige bewoners dat deze geen recht doen aan het onrecht dat ze is aangedaan of de onrechtvaardigheid van het proces waar men vaak nog middenin zit.

Soms krijgen bewoners nieuwe wandafwerking, deelname aan het Duurzaam Herstel-programma van het IMG of verduurzamingsmaatregelen aangeboden. Zij ervaren dit als een aanbod ter compensatie en reageren hier in de gesprekken veelal met cynisme op, omdat zij hier niet om hebben gevraagd. De kernproblemen blijven onopgelost, zoals ongelijkheid in de buurt. Extra geld of maatregelen, hoewel gewaardeerd, versterken soms zelfs deze ongelijkheid en worden niet gezien als oplossing voor het onderliggende onrecht. Zij zien het als een extra bevestiging dat zij niet serieus worden genomen en voelen zich afgekocht.

Bevestiging door derden
Lokale bestuurders, maatschappelijke organisaties en de Nationale Ombudsman hebben aangegeven dat zij alle hiervoor genoemde signalen herkennen uit hun eigen contacten.

4.1.3 Wat het ACVG heeft vastgesteld

In deze paragraaf beschrijven we onze constateringen over de besluitvorming door de NCG. Deze zijn gebaseerd op technisch onderzoek en op informatie over de werkwijze van de NCG.

De zorgvuldige voorbereiding van het besluit door de NCG
Een besluit moet zijn gebaseerd op de juiste gegevens. De NCG moet voordat een besluit wordt genomen controleren of het advies van het ingenieursbureau waarop het besluit wordt gebaseerd zorgvuldig is opgesteld. Ook moet worden bekeken of deze inzichtelijk en logisch is. Dit heet de vergewisplicht.

Het ACVG heeft een aantal belangrijke kanttekeningen die direct raken aan de kwaliteit van de besluiten en het vertrouwen van bewoners:

- *Praktijkaanpak 2.0 – ontbrekende stukken op moment van besluitvorming*
  Het ACVG heeft eerder in dit rapport vastgesteld dat de opnamerapporten en berekeningsrapporten van de beoordelingen met de Praktijkaanpak 2.0 niet bij de NCG beschikbaar waren op het moment dat een besluit werd genomen over de veiligheid van de woningen. Zonder deze onderliggende rapporten ontbreekt de onderbouwing van de conclusie in het beoordelingsrapport. Hierdoor kon de NCG niet controleren of het advies van het ingenieursbureau zorgvuldig was opgesteld en is niet voldaan aan de vergewisplicht.

- *Typologieaanpak: formulering conclusie bij uitval geeft verwarring*
  In paragraaf 3.2.3 hebben we vastgesteld dat ingenieursbureaus in sommige

gevallen in hun beoordelingsrapport hebben genoteerd dat een woning niet op norm was, wanneer het niet mogelijk bleek om deze woning met de typologieaanpak op norm te verklaren.

Het ACVG heeft vastgesteld dat de NCG deze conclusie ongewijzigd aan bewoners heeft gecommuniceerd, die dit begrijpelijkerwijs als een besluit over de veiligheid van de woning kunnen hebben opgevat. Dit heeft naar de mening van het ACVG verwarring veroorzaakt, omdat ná dit bericht nog een individuele beoordeling voor de woningen wordt uitgevoerd via de reguliere aanpak en de Praktijkaanpak 2.0. Het is voor bewoners lastig om te volgen waarom na de eerste conclusie nog een beoordeling is uitgevoerd, laat staan als hieruit de conclusie volgt dat de woning wel op norm is. Een betere conclusie na de typologische beoordeling was geweest dat er nog geen uitspraak mogelijk was over de veiligheid van de woning, en nader onderzoek nodig was.

- *Opeenvolgende besluiten met tegengestelde conclusies*
  Het ACVG heeft voorbeelden gezien van dossiers waarin meerdere besluiten werden genomen met tegengestelde conclusies. In het meest extreme geval ging het om 5 verschillende besluiten. Het is het ACVG niet altijd duidelijk geworden wat de oorzaak was van deze opeenvolging van besluiten.

  Ook in bezwaarprocedures en in de interviews heeft het ACVG diverse situaties gezien waarin bewoners ongevraagd en onverwacht herbeoordelingen ontvingen. In een deel van de bezwaarprocedures bleek dat bewoners toch een formulier voor herbeoordeling hadden ondertekend. In andere gevallen erkende de NCG dat de procedure niet correct was verlopen en de verkeerde rapporten waren toegezonden. De aanleiding voor deze herbeoordelingen is daarmee niet altijd duidelijk, maar het patroon van opeenvolgende en tegenstrijdige besluiten is wel opvallend en heeft invloed op het vertrouwen van bewoners.

- *Benutten van de kennis van de bewoner*
  Het ACVG heeft in zijn onderzoek gezien dat bewoners doorgaans heel goed op de hoogte zijn van de kenmerken van hun woning. Het is opgevallen dat de NCG deze kennis maar weinig benut bij de toetsing van het besluit. Alleen wanneer voor een woning wordt geconcludeerd dat een versterking nodig is, wordt het besluit voordat deze definitief is voorgelegd aan de bewoner. Deze mogelijkheid wordt niet benut bij besluiten op norm: dit besluit wordt zonder enige afstemming met de bewoner genomen. Ook de eerder in dit adviesrapport besproken opnamerapporten worden niet vooraf bij bewoners getoetst. Dit maakt de participatie van bewoners in de beoordeling van hun woning zeer beperkt.

<u>De motivering van het besluit aan de bewoner</u>
Het besluit over de veiligheid van de woning moet het oordeel zelfstandig dragen, voor de bewoner begrijpelijk zijn en voldoende uitleg geven over hoe het veiligheidsoordeel tot stand is gekomen (motiveringsplicht). In het bijzonder het besluit op norm is voor veel bewoners het eerste tastbare resultaat van de opname en de berekeningen die in de voorafgaande maanden, of zelfs jaren, aan hun woning zijn uitgevoerd. Het is daarom logisch dat op dit moment technische vragen en opmerkingen opkomen. Omdat het besluit op norm dan al is genomen, is tegelijkertijd de wettelijke bezwaartermijn gestart. Daarmee ontstaat direct een formeel kader, terwijl een deel van de vragen mogelijk in een gesprek had kunnen worden verduidelijkt of weggenomen. Dit speelt sinds enkele jaren niet meer bij de versterkingsbesluiten, omdat hierbij een conceptbesluit aan de bewoner wordt voorgelegd, die hierop zijn bedenkingen kan geven.

Het ACVG heeft vastgesteld dat de communicatie van het besluit op norm aan de bewoner zeer beperkt is en grotendeels eenzijdig plaatsvindt. Bewoners ontvangen het besluit doorgaans zonder voorafgaande toelichting en met beperkte informatie,

waardoor zij onvoldoende inzicht krijgen in de gemaakte afwegingen en het besluit zelf moeten duiden. Dit blijkt uit het volgende:

- De bewoner ontvangt een korte, zakelijke brief van de NCG met daarin het besluit en een bijlage: het beoordelingsrapport. Zie bijlage 1 voor een voorbeeld van een besluit op norm. De technische documenten, zoals het opnamerapport, berekeningsrapport en het technisch versterkingsadvies worden niet standaard aan de bewoner verstrekt.

  Het beoordelingsrapport bevat beperkte informatie en vormt geen volledige onderbouwing en motivering van het besluit. Zo ontbreekt vaak inzicht in hoe is omgegaan met voor bewoners herkenbare tekenen van verminderde weerstand van de woning, zoals ernstige scheurvorming of scheefstand. De eventuele zorgen van bewoners op deze punten worden daarmee niet erkend of weggenomen. Als daarnaast onjuistheden voorkomen, zoals een foutief bouwjaar, een verkeerde foto of afwijkende afmetingen, versterkt dit de twijfel van bewoners over de zorgvuldigheid van de beoordeling.
  De NCG geeft in principe geen mondelinge toelichting voorafgaand aan het besluit. Een besluit op norm wordt doorgaans onaangekondigd per brief verstuurd, waarbij de bewoner moet tekenen voor ontvangst. De mogelijkheid om bewoners vooraf mee te nemen in de gemaakte afwegingen of om verschillen met omliggende woningen toe te lichten, blijft hiermee onbenut. Ook ziet het ACVG aan de hand van bezwaren tegen besluiten op norm en versterkingsbesluiten dat bewoners regelmatig met vragen blijven zitten, doordat eerder in het proces andere verwachtingen zijn gewekt. Zij verwachten dan bijvoorbeeld een (andere) vorm van versterking dan uiteindelijk uit het besluit volgt.

- Bij beoordelingen volgens de Praktijkaanpak 2.0 doet het niet beschikbaar zijn van onderbouwende rapporten bij de NCG wanneer bewoners daar om vragen extra afbreuk aan het vertrouwen.

- Bij beoordelingen volgens de typologieaanpak constateert het ACVG bovendien dat deze methode beter kan worden toegelicht. Het gaat hier met name over de stappen die volgen wanneer een woning niet met de typologieaanpak op norm kan worden verklaard.

4.2 De bezwaarprocedure als vangnet

4.2.1 De werkwijze bij een bezwaar

In deze paragraaf beschrijven wij de formele werkwijze bij de bezwaarprocedure tegen besluiten op norm of versterkingsbesluiten, zoals volgt uit de wettelijke voorschriften en uit de door de NCG beschreven procedures.

De bezwaarprocedure bij de NCG is bedoeld voor bewoners die het oneens zijn met een besluit in hun versterkingsproces. Bijvoorbeeld:
- het besluit-op-norm,
- het versterkingsbesluit,
- de hoogte van een vergoeding.

<u>De functie van de bezwaarprocedure</u>
De bezwaarprocedure borgt de rechtsbescherming van bewoners. Zij biedt de mogelijkheid dat de NCG het besluit heroverweegt en – als er een fout is gemaakt – dit herstelt. De procedure kan ook helpen om beter uit te leggen hoe een besluit tot stand is gekomen.

Daarnaast heeft de bezwaarprocedure een lerende functie voor de organisatie. Door de inhoud van bezwaren te analyseren — bijvoorbeeld waar bewoners vaak bezwaar tegen

maken of waar besluiten onvoldoende zijn onderbouwd — kan de NCG structurele verbeteringen aanbrengen in uitvoering, communicatie en besluitvorming.

Hoe de bezwaarprocedure verloopt
De NCG heeft een aparte afdeling voor de afhandeling van *bezwaren.* Bij de afhandeling van bezwaren volgt de NCG de werkwijze zoals voorgeschreven in de Algemene wet bestuursrecht.

Een bewoner die het niet eens is met een besluit kan binnen zes weken na ontvangst bezwaar indienen bij de NCG. Daarbij kan de bewoner sinds 1 juli 2023 gratis gebruik maken van juridische bijstand of bemiddeling (mediation) via de Subsidieregeling Mijnbouwschade Groningen bij de Raad voor Rechtsbijstand.

De NCG beoordeelt eerst of het bezwaar ontvankelijk is: of het op tijd is ingediend, of de indiener belanghebbende is en of het bezwaar voldoende gemotiveerd is.

Daarna wordt het bezwaar inhoudelijk onderzocht. Hiervoor kan de NCG extra informatie vragen aan de bewoner of het ingenieursbureau dat de beoordeling heeft uitgevoerd. Als de bewoner dat wil, wordt er een hoorzitting gehouden waarin hij zijn bezwaren mondeling kan toelichten.

Vervolgens geeft de NCG een schriftelijk besluit op bezwaar. Als de bewoner het besluit op bezwaar niet accepteert, kan hij *beroep* instellen. Dit kon tot 1 juli 2023 bij de rechtbank en sindsdien direct bij de Raad van State.

Herziening van een besluit na de bezwaartermijn
Ook nadat de termijn voor bezwaar is verlopen, kan het besluit nog worden herzien. Een bewoner kan een *herzieningsverzoek* indienen als er nieuwe feiten of omstandigheden aan het licht komen, of als er duidelijk sprake is van een fout in het eerdere besluit. Ook kan de NCG zelf het initiatief nemen om een besluit te herzien. De NCG beoordeelt of de nieuwe informatie aanleiding geeft om het besluit aan te passen. Als bewoners het niet eens zijn met het besluit over hun herzieningsverzoek kan hiertegen wel bezwaar worden gemaakt. In dat geval wordt de bezwaarprocedure gevolgd.

4.2.2 Signalen van bewoners over de bezwaarprocedure

Op basis van gesprekken met bewoners en andere betrokkenen heeft het ACVG inzicht gekregen in hoe bewoners de bezwaarprocedure ervaren. In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de signalen en ervaringen die daarbij naar voren kwamen. Het ACVG geeft uitsluitend weer wat door bewoners naar voren is gebracht. Er is geen feitencheck of wederhoor toegepast bij de NCG of andere betrokken organisaties.

Rol van de NCG in de bezwaarprocedure
Uit de interviews met bewoners die bezwaar hebben gemaakt, blijkt dat zij zich door de NCG niet serieus genomen voelen. Erkenning van hun zorgen door de NCG ontbreekt. Zij ervaren dat de NCG in bezwaarzaken vaak slechts optreedt als doorgeefluik tussen de vragen van de advocaat of contraexpert en het door de NCG ingeschakelde ingenieursbureau. De NCG verklaart in de meeste gevallen achter de terugkoppeling van het ingenieursbureau te staan, terwijl advocaten, een bouwadviesbureau en bewoners zien dat er inhoudelijk niet op de gestelde vragen wordt ingegaan. Ze missen daarin dat de NCG onafhankelijk optreedt en het belang van de bewoner serieus neemt. Sommige geïnterviewden hebben de indruk gekregen dat de NCG aan de kant van het ingenieursbureau staat.

Alle geïnterviewde bewoners die in bezwaar zijn gegaan tegen hun besluit, zeggen dat ze dat niet hebben gedaan om een ander oordeel over de veiligheid van hun woning te krijgen, maar om een goed onderbouwd en gemotiveerd veiligheidsoordeel te krijgen dat zij kunnen accepteren en dat hun zorgen wegneemt. Ook verschillen met

beoordelingen van andere woningen kan men naar eigen zeggen accepteren, als duidelijk is waarom deze verschillen er zijn. Dit zien we ook terug in de bezwaarschriften. Veel bezwaarmakers geven aan dat zij zich zorgen maken over de veiligheid van hun woning en dat het besluit hen daarin niet heeft kunnen geruststellen. Dit vanwege twijfel over de juistheid van het besluit en/of gebrekkige motivering.

Tijdsdruk en reactietermijnen
Bewoners zijn gebonden aan een bezwaartermijn van zes weken, terwijl de NCG volgens de geïnterviewden regelmatig, en vaak meerdere keren, om uitstel vraagt voor het nemen van een beslissing op dat bezwaar. Een bewoner hoeft daar niet mee in te stemmen, maar uit onze gesprekken blijkt dat men vanwege het belang van een oplossing vaak toch medewerking verleent.

Bewoners geven in de interviews en bezwaarschriften aan dat de totale duur van het proces lang is. Vanaf het moment dat zij horen dat hun woning in de versterkingsoperatie is opgenomen, tot het moment waarop het beoordelingsrapport wordt gedeeld, kunnen meerdere jaren verstrijken. Wanneer bezwaar wordt gemaakt tegen een besluit op norm of een versterkingsbesluit, kan dit proces opnieuw jaren duren. Voor wie vervolgens in beroep wil gaan, kan het door de wachttijd bij de Raad van State minstens twee jaar duren voordat de zaak wordt behandeld. Sommige bewoners geven aan daarom af te zien van (verdere) juridische stappen.

Communicatie en transparantie
De advocaten en het bouwadviesbureau waarmee we hebben gesproken geven aan dat niet alle stukken uit een NCG-dossier die worden opgevraagd met hen worden gedeeld. Dit wekt geen vertrouwen en geeft soms het gevoel dat informatie wordt achtergehouden. Ook ervaren geïnterviewden de communicatie vanuit de NCG als formalistisch, met weinig aandacht voor inhoud en context.

Beperkte dialoog over inhoud
De geïnterviewde bewoners, advocaten en het bouwadviesbureau geven allemaal aan te betreuren dat er geen mogelijkheid is voor participatie van bewoners en een dialoog met de NCG over het besluit op norm. Er kan alleen een juridisch traject worden gevolgd in de vorm van een bezwaarprocedure, geven zij aan. Dit traject richt zich vervolgens voornamelijk op de vraag of de processen correct zijn doorlopen en of het ingenieursbureau zijn werk adequaat heeft uitgevoerd, en niet op de inhoud van het besluit zelf.

4.2.3 Wat het ACVG heeft vastgesteld

In deze paragraaf beschrijven we wat in ons is opgevallen rondom de bezwaarprocedure. Dit is gebaseerd op technisch onderzoek en op informatie over de werkwijze van de NCG.

Het proces rondom de bezwaarprocedure
Het ACVG ziet dat het proces rondom de bezwaarprocedure formeel volgens de juiste procedures verloopt, maar er zijn knelpunten in de doorlooptijd, de procedurele afhandeling en het leren van deze bezwaren:

- *Doorlooptijden en termijnen*
  De doorlooptijd tussen het bezwaar van de bewoner en de beslissing daarop door de NCG bedroeg in de onderzoeksperiode gemiddeld 9 maanden. Wettelijk geldt een beslistermijn van maximaal 6 weken na afloop van de bezwaartermijn, eenmaal te verlengen met 6 weken en daarna alleen met instemming van de indiener. De afdeling Bezwaar & Beroep van de NCG geeft aan primair te sturen op het zorgvuldig afhandelen van bezwaren en niet op doorlooptijden. Ook wordt door de NCG aangegeven dat procedures regelmatig stil komen te liggen omdat er gewacht wordt op informatie van bezwaarmakers, zoals een reactie van de

contra-expert. In de interviews hebben bewoners echter aangegeven last te hebben van het keer op keer uitstellen van de beslissing. Bewoners ervaren de lange doorlooptijden van bezwaarprocedures bij de NCG en van beroepsprocedures bij de Raad van State als een extra drempel om in bezwaar of beroep te gaan, sommigen zien er daarom zelfs volledig van af (zie paragraaf 4.2.2).

Aan de andere kant ziet het ACVG dat de NCG de bewoner zelf wel aan de bezwaartermijnen houdt. Soms riepen latere ontwikkelingen in de buurt vragen op bij bewoners, omdat zij bijvoorbeeld zagen dat een vergelijkbare woning wel versterkt werd. Dit zorgde voor vragen over de juistheid van het eigen besluit en gelijke behandeling. Het ACVG heeft enkele bezwaren gezien die in dit geval niet door NCG in behandeling werden genomen. Voor het ACVG is niet zichtbaar of deze bewoners op een andere manier zijn geholpen, bijvoorbeeld via de herzieningsprocedure.

- *Getrapte besluitvorming*
  Het ACVG heeft vastgesteld dat gedurende de onderzochte periode ongeveer 20% van de bezwaren niet binnen de bezwaarprocedure inhoudelijk is afgehandeld. De NCG trok hierbij het besluit in en gaf aan dat nader onderzoek zou volgen. Daar zou ook weer dezelfde conclusie uit kunnen komen. Voor bewoners betekende dit dat hun bezwaar formeel werd gehonoreerd, maar zij geen antwoord kregen op hun vragen over de beoordeling en ook geen duidelijkheid over de veiligheid van hun woning. Dit gebeurde in 60 gevallen na een politieke toezegging aan de Tweede Kamer om de werkvoorraad van de NCG-bezwaren snel te reduceren. De rechter heeft in april 2023 geoordeeld[19] dat deze vorm van getrapte besluitvorming niet correct is en dat herstel zoveel mogelijk binnen het bezwaarproces moet plaatsvinden. De NCG heeft aangegeven deze werkwijze sindsdien niet meer toe te passen.

- *Leren van bezwaren*
  Het is onvoldoende gebleken dat de NCG bezwaren structureel benut als leermoment, om te voorkomen dat dezelfde fouten nog een keer gemaakt worden. Hoewel in het verleden aantoonbaar enkele grote verbeteringen vanuit de bezwaarprocedure zijn voortgekomen, zoals de controle- en herstelactie bij de typologieaanpak, registreert de NCG niet structureel de gronden van alle bezwaren om patronen en trends te analyseren.

<u>De inhoudelijke juistheid van de beslissing op bezwaar</u>
De bezwaarprocedure kan alleen effectief functioneren als de bezwaren zorgvuldig en inhoudelijk worden beoordeeld.

Het ACVG heeft bij bestudering van de beslissingen op bezwaren de volgende knelpunten vastgesteld:

- *Volledigheid van de dossiers*
  Bij enkele van de 38 bezwaardossiers die verdiepend zijn bestudeerd is vastgesteld dat tijdens de afhandeling van het bezwaar het opnamerapport en/of berekeningsrapport ontbrak. Ondanks het ontbreken van deze informatie, werden de bezwaren ongegrond verklaard.

- *Afweging en motivering van de beslissing op bezwaar*
  De afdeling Bezwaar & Beroep van NCG beschikt alleen over juridische expertise en niet over eigen inhoudelijke-technische deskundigheid. Zij is dus afhankelijk van de technische expertise elders uit de organisatie of van externe deskundigen. Bij de behandeling van bezwaren vraagt de afdeling meestal het ingenieursbureau

[19] Rechtbank Noord-Nederland (12 april 2023). ECLI:NL:RBNNE:2023:1544.

dat de oorspronkelijke beoordeling heeft uitgevoerd om als deskundige te reageren op de bezwaren van de bewoner.

In vrijwel alle ongegrond verklaarde bezwaren is het standpunt van het ingenieursbureau 1 op 1 overgenomen in de beslissing. Er is geen sprake van een eigen, dragende inhoudelijke motivering door de NCG, waaruit blijkt dat de NCG een zelfstandige afweging heeft gemaakt, of het deskundigenadvies heeft getoetst op zorgvuldigheid en motivering:

- In vrijwel alle ongegrond verklaarde bezwaren nam de afdeling Bezwaar & Beroep een standaardpassage op in zijn beslissing op bezwaar: "Het deskundigenadvies is inhoudelijk goed uitgelegd. Daarom neem ik de inhoud hiervan over. Dit betekent dat uw bezwaren gericht tegen het beoordelingsrapport niet leiden tot het aanpassen van het besluit."

- De afdeling heeft niet kenbaar interne technische expertise ingeschakeld om de inhoudelijke juistheid en motivering van de uitleg van het ingenieursbureau te toetsen. Hoewel de NCG heeft aangegeven dat interne expertise bij elke beslissing op bezwaar wordt betrokken, blijkt dit zelden uit de onderzochte dossiers.

- *Verschillen met de omgeving en het beroep op het gelijkheidsbeginsel*
  In bijna 40% van de onderzochte dossiers maken bewoners (mede) bezwaar omdat zij verschillen met woningen in hun omgeving zien, wat leidt tot twijfel over de juistheid van hun eigen beoordeling en/of een gevoel van onrecht. Het slagingspercentage van dit type bezwaar binnen deze groep is 9%.

  Volgens de NCG komen volledig vergelijkbare situaties zelden voor, onder meer door verschillen in locatie, constructie of de toegepaste normen. Het ACVG heeft vastgesteld dat bewoners voorafgaand aan een bezwaarprocedure geen handvatten hebben om te beoordelen of sprake is van een mogelijk vergelijkbare situatie. Het ontbreken van deze handvatten belemmert bewoners om voorafgaand aan een bezwaarprocedure te beoordelen of sprake is van een vergelijkbare situatie en om hun bezwaar goed te onderbouwen.

  Daarnaast deed de NCG in bijna 30% van deze groep geen expliciete uitspraak over dit onderdeel van het bezwaar. De NCG geeft daarbij aan dat soms vanwege privacywetgeving geen inhoudelijke toelichting kan worden gegeven op waarom een op het oog vergelijkbare situatie toch anders is beoordeeld. Hierdoor blijft voor bewoners onduidelijk waarom het verschil bestaat.

<u>Overige inzichten uit de analyse op beslissingen op bezwaren</u>
Uit de analyse van de beslissingen op bezwaar heeft het ACVG nog enkele andere inzichten opgedaan die relevant zijn voor dit onderzoek:

- *Bewoners signaleren knelpunten of onduidelijkheden*
  Uit ons onderzoek blijkt dat bewoners goed in staat zijn om fouten of onduidelijkheden in hun beoordeling of de motivering daarvan te herkennen, ook wanneer zij zelf geen bouwkundige of constructieve kennis hebben. Dit is belangrijk omdat de bezwaarprocedure alleen als effectief vangnet kan functioneren wanneer bewoners in staat zijn om de juiste knelpunten te herkennen. Het mogelijke effect van deze knelpunten op het veiligheidsoordeel is voor bewoners veel moeilijker te bepalen, zoals in paragraaf 4.2.2 toegelicht.

- *Een bezwaar leidt vaak tot nieuwe of aanvullende berekeningen*
  Naar aanleiding van een bezwaar worden regelmatig aanvullende opnames of berekeningen uitgevoerd. Soms volgt er zelfs een volledig nieuwe beoordeling. Blijft de eindconclusie onveranderd, dan verklaart de NCG het bezwaar

ongegrond, ook als de oorspronkelijke onderbouwing onjuist was. Dit laat zien dat het aantal ongegronde bezwaren op zichzelf weinig zegt over de kwaliteit van de oorspronkelijke besluiten.

- *Relatief gezien minder vaak bezwaar tegen een versterkingsbesluit*
  Het relatieve aantal bewoners dat in bezwaar ging tegen een versterkingsbesluit in onze onderzoeksperiode lag duidelijk lager dan het aantal bezwaren tegen besluiten op norm. Een mogelijke verklaring hiervoor kan zijn dat vragen en opmerkingen van bewoners worden afgevangen voordat het besluit definitief is. Bij versterkingsbesluiten wordt namelijk het voorgenomen besluit aan bewoners voorgelegd en kunnen ze hun bedenkingen hierop geven. Deze werkwijze is anders bij besluiten op norm, waarbij geen conceptbesluit met de bewoner wordt gedeeld.

5 Conclusies en afweging

5.1 Conclusies

In deze paragraaf geven we antwoord op de twee centrale vragen van dit advies:

1. Is het oordeel op norm of niet op norm in de beoordelingsrapporten *betrouwbaar*? (paragraaf 5.1.1)

2. Wat beïnvloedt het *vertrouwen* van bewoners in het veiligheidsoordeel? (paragraaf 5.1.2)

Hieronder presenteren wij onze belangrijkste hoofdconclusies. De achterliggende bevindingen, patronen en de weging daarvan vindt u verderop in paragraaf 5.2.

5.1.1 Is het oordeel op norm of niet op norm in de beoordelingsrapporten betrouwbaar?

Om deze vraag te beantwoorden heeft het ACVG honderden versterkingsdossiers getoetst aan de technische eisen en wettelijke waarborgen die aan de beoordelingen worden gesteld. We hebben ons daarbij niet beperkt tot de beoordelingsrapporten, maar ook ons ook verdiept in alle onderliggende stukken zoals opname- en berekeningsrapporten, technische versterkingsadviezen en logboeken met de vraagstukken die tijdens de beoordeling naar voren zijn gekomen. Naast onze dossierstudie hebben we bij een deel van de woningen ook de opnamerapporten ter plaatse gecontroleerd.

Het ACVG ziet dat het veiligheidsoordeel over het algemeen wordt onderbouwd door een uitgebreide technische analyse. De NCG en betrokken ingenieursbureaus hebben daarmee aangetoond in staat te zijn tot het uitvoeren van goede beoordelingen.

Er zijn echter zes situaties waarbij wij het oordeel op norm of niet op norm onvoldoende betrouwbaar vinden. Dit betekent niet direct dat dit veiligheidsoordeel onjuist is of dat er gevolgen zijn voor de versterkingsmaatregelen, maar wel dat er actie nodig is om twijfel hierover weg te nemen.

In het vervolg van deze paragraaf worden eerst de zes situaties toegelicht waarin het ACVG het oordeel onvoldoende betrouwbaar acht. Daarna wordt ingegaan op de overige situaties.

<u>Zes situaties waarin het oordeel op norm of niet op norm onvoldoende betrouwbaar is</u>
Bij het beschrijven van de hiernavolgende situaties maken we waar mogelijk een technisch onderscheid naar de verschillende beoordelings- en berekeningsmethoden. De technische afbakening van de beschreven situaties is gedetailleerd. Hierdoor is het voor bewoners niet altijd makkelijk om zelf vast te stellen of hun beoordeling onder een specifieke situatie valt. Het ACVG kiest er toch voor om de situaties gedetailleerd te beschrijven, om gericht onderzoek en opsporing mogelijk te maken. Voor meer toelichting over de genoemde beoordelings- en berekeningsmethoden verwijzen we naar respectievelijk paragraaf 1.4 en 3.2.1.

Het ACVG heeft daarbij per situatie een indicatieve inschatting gemaakt van het aantal adressen dat een onjuist veiligheidsoordeel heeft gekregen. Deze inschatting (zowel genoemde percentages als de daaruit afgeleide aantallen) is gemaakt op basis van cijfers van de NCG, eigen expertise en dossierkennis. Tussen de genoemde situaties bestaat overlap: eenzelfde adres kan onder meerdere groepen vallen. De genoemde aantallen en percentages zijn daarom niet optelbaar tot één totaal.

1. *Woningen waarvan de dossiers incompleet zijn, beoordeeld met de Praktijkaanpak 2.0 met de NLTH-berekeningsmethode of de NLPO/NLKA-berekeningsmethode, zowel op norm als niet op norm verklaard.*

Bij woningen die met de Praktijkaanpak 2.0 zijn beoordeeld zijn de dossiers veelal incompleet. De beoordeling is in die gevallen niet navolgbaar en niet toetsbaar, en daarmee onvoldoende betrouwbaar. Door het ontbreken van essentiële stukken heeft de NCG niet kunnen controleren of de beoordeling van het ingenieursbureau zorgvuldig tot stand is gekomen, inzichtelijk en logisch is. Dit is een vereiste voordat de NCG een besluit neemt over de veiligheid van de woning (vergewisplicht). De NCG heeft hierop al sinds februari 2025 een herstelactie lopen.

De NCG heeft een risicogestuurde controle uitgevoerd en daarbij circa 10% van de Praktijkaanpak 2.0-dossiers gecontroleerd. Op basis van deze controleaanpak schat het ACVG in dat het aantal beoordelingen waarbij sprake is van een onjuist veiligheidsoordeel minder dan 1% bedraagt. Omgerekend gaat het binnen de totale groep van circa 3.500 Praktijkaanpak 2.0-beoordelingen om minder dan 35 beoordelingen.

2. *Woningen met topgevels die als 'niet-seismisch constructief element' zijn behandeld in de berekening, beoordeeld met de Praktijkaanpak 2.0 in combinatie met de NLPO/NLKA-berekeningsmethode, zowel op norm als niet op norm verklaard.*

Bij sommige van deze beoordelingen zijn topgevels ten onrechte als niet-seismisch constructief element behandeld in de berekening. Er is dan mogelijk een kwetsbaarheid gemist, wat een effect zou kunnen hebben op het veiligheidsoordeel. Het ACVG vindt deze beoordelingen daarom op dit moment onvoldoende betrouwbaar. Een eenvoudige controle kan de onzekerheid hierover wegnemen.

Voor woningen die niet op norm zijn verklaard, schat het ACVG het risico dat hierdoor een relevante kwetsbaarheid is gemist overigens bijzonder laag in. Deze woningen worden immers versterkt, waarbij topgevels naar verwachting vrijwel altijd onderdeel zullen zijn van de versterkingsmaatregelen.

Het ACVG heeft vastgesteld dat deze fout alleen in een deel van de Praktijkaanpak 2.0-beoordelingen voorkomt. Dat deel omvat ongeveer 1.500 adressen. Op verzoek van het ACVG is voor een aantal gevallen binnen dat deel al een gerichte controle en herberekening uitgevoerd. Daaruit bleek dat in geen van deze gevallen het veiligheidsoordeel wijzigde. Het ACVG kan niet uitsluiten dat dit in andere dossiers wel gevolgen heeft voor de uitkomst. De inschatting is dat bij minder dan 1% van de beoordelingen het geval is, wat neerkomt op minder dan 15 adressen.

3. *Woningen waarbij mogelijk sprake is van ernstige schade: ernstige scheurvorming, ernstige scheefstand of ernstige uitbuiging van wanden die niet in de beoordeling is meegenomen, met een draagconstructie van metselwerk, beoordeeld met de reguliere aanpak of Praktijkaanpak 2.0, op norm verklaard.*

Het ACVG heeft vastgesteld dat ernstige schade (drie vormen: ernstige scheurvorming, ernstige scheefstand of ernstige uitbuiging van wanden) niet altijd bij de opname is opgemerkt en/of aantoonbaar of herleidbaar in de beoordeling is meegenomen. Deze kwetsbaarheden komen niet vaak voor, maar kunnen wel invloed hebben op de veiligheid van een woning.

De zorg van het ACVG ligt voornamelijk bij de woningen die op norm zijn verklaard. Hoewel het mogelijk is dat ernstige schade niet is meegenomen in de beoordeling van

woningen die niet op norm zijn verklaard, is het aannemelijk dat dit tijdens de versterking wel is opgemerkt en de beoordeling op dit punt is hersteld. Deze kwetsbaarheden zijn namelijk goed te herkennen. In paragraaf 5.2 wordt nader toegelicht wanneer we scheurvorming, scheefstand of uitbuiging als ernstig beschouwen.

Het ACVG verwacht dat deze kwetsbaarheden met name gevonden kunnen worden bij woningen met een draagconstructie van metselwerk die in 1940 of eerder zijn gebouwd. Bij woningen die later zijn gebouwd, of met gebruik van andere materialen zoals beton of houtskeletbouw, zullen deze kwetsbaarheden zeer zelden voorkomen. Het ACVG verwacht dat in een klein deel van de eerstgenoemde groep woningen (minder dan 1% van 1.500 adressen) deze ernstige schade zal voorkomen, en dat bij slechts een deel daarvan de ernstige schade niet of onvoldoende is meegenomen in de beoordeling en tot een onjuist veiligheidsoordeel heeft geleid. Het ACVG schat in dat dit bij ongeveer 10 beoordelingen het geval is.

4. Woningen waarbij mogelijk sprake is van ernstige scheefstand of ernstige uitbuiging van wanden, beoordeeld met de typologieaanpak, met een draagconstructie van metselwerk, op norm verklaard.

De typologieaanpak behandelt ernstige scheurvorming (de eerstgenoemde vorm van schade, zie punt 3) correct. Scheurvorming komt vaak voor en wordt bij de typologische aanpak zorgvuldig in beeld gebracht en verwerkt als criterium voor toedeling of uitsluiting. Het ACVG heeft vastgesteld dat bij de toedeling aan de typologieaanpak de twee overige schadevormen, een ernstige scheefstand of uitbuiging van een wand, niet (expliciet) als uitsluitingsgrond zijn benoemd. Hierdoor kan een woning met deze twee vormen van schade alsnog aan een typologie worden toebedeeld. Hoewel het ACVG verwacht dat deze situatie zelden zal voorkomen, wordt aanbevolen om twijfel over de juistheid van de besluiten op norm weg te nemen.

Dit geldt met name voor woningen die met de typologieaanpak direct op norm zijn verklaard. Wanneer eerst maatregelen zijn getroffen om typologische toedeling mogelijk te maken, vindt het ACVG het aannemelijk dat deze ernstige scheefstand of uitbuiging alsnog is opgemerkt tijdens dit werk. In de situatie dat de woning in zijn geheel niet met de typologieaanpak beoordeeld kon worden, volgde een beoordeling met de reguliere aanpak of Praktijkaanpak 2.0. In dat geval is deze specifieke conclusie niet van toepassing.

Ernstige scheefstand of ernstige uitbuiging van wanden kan naar verwachting met name voorkomen bij woningen uit 1940 of eerder met een draagconstructie van metselwerk. Er zijn minder dan 1.000 woningen met deze eigenschappen die met de typologieaanpak op norm zijn verklaard. Binnen deze groep verwacht het ACVG dat in ruim minder dan 1% sprake is van deze mate van ernstige scheefstand of uitbuiging van wanden. Omdat dit geen uitsluitingsgrond was, is het te verwachten dat in deze gevallen een nadere beoordeling nodig is. Mogelijk leidt dit tot een ander veiligheidsoordeel. Het ACVG schat in dat dit bij minder dan 10 beoordelingen speelt.

5. Woningen beoordeeld met de reguliere aanpak of de Praktijkaanpak 2.0 in combinatie met de NLTH-berekeningsmethode, waarbij een specifieke aanname in de berekening in de praktijk gecontroleerd moest worden, op norm verklaard.

Een NLTH-berekening is de meest uitgebreide berekening die wordt toegepast, waar veel detailinformatie over een woning voor nodig is. Wanneer op onderdelen informatie niet bekend is, doen ingenieursbureaus aannames. Dit is een gebruikelijke en geaccepteerde werkwijze. Echter in enkele gevallen is in het berekeningsrapport aangegeven dat deze aannames ‘in het werk’ gecontroleerd moeten worden. In het

geval dat een woning voldoende veilig is, volgt geen uitvoering van werkzaamheden en dus ook geen controle. Het ACVG vindt het oordeel 'op norm' in deze gevallen onvoldoende betrouwbaar.

Het ACVG is deze situatie bij enkele gevallen van de onderzochte beoordelingen tegengekomen. Op grond van deze observaties verwacht het ACVG dat dit in minder dan 1,5% van circa 3200 beoordelingen tot een aanpassing van het veiligheidsoordeel zou kunnen leiden. Dat zijn minder dan 50 beoordelingen.

6. *Woningen beoordeeld met de reguliere aanpak of de Praktijkaanpak 2.0 in combinatie met de NLTH-berekeningsmethode, waarbij aannames zijn gedaan op kritische onderdelen van de berekeningen.*

Zoals bij punt 5 is aangegeven, is het gebruikelijk dat in NLTH-berekeningen aannames in de berekeningen worden gedaan. De keuze voor deze aannames wordt over het algemeen goed uitgelegd. Vaak blijft echter onduidelijk wat de gevolgen van deze keuzes zijn voor het veiligheidsoordeel, vooral wanneer het gaat om kritische onderdelen van de berekeningen. Daardoor is niet inzichtelijk of een andere keuze effect heeft op het veiligheidsoordeel: bijvoorbeeld dat het oordeel op norm naar niet op norm verandert, of dat er andere versterkingsmaatregelen nodig blijken te zijn. Hiermee wordt niet voldaan aan een verplichting bij dit type berekeningen en acht het ACVG het veiligheidsoordeel in deze situaties op dit moment onvoldoende betrouwbaar.

Dit betekent niet dat alle betreffende woningen opnieuw moeten worden beoordeeld. Algemeen opgezette gevoeligheidsanalyses kunnen meer duidelijkheid geven over of de juiste uitgangspunten voor berekeningen zijn gebruikt. Op basis van de resultaten kan worden bepaald of er aanleiding is om specifieke beoordelingen opnieuw te bezien.

De zorg van het ACVG speelt met name bij op norm verklaarde oudere woningen, waar relatief veel onzekerheid kan bestaan over kritische onderdelen in de berekening, zoals de sterkte van verbindingen. Bij woningen die niet op norm zijn verklaard, schat het ACVG de kans dat dit tot meer of andere versterkingsmaatregelen leidt zeer klein in.

De uitkomsten van de gevoeligheidsanalyses zullen laten zien of, en zo ja in hoeveel gevallen, aanpassingen in de invoer van berekeningen nodig zijn. Mogelijk leidt dit tot een ander veiligheidsoordeel. Het ACVG kan daarom op dit moment geen inschatting geven van het aantal adressen dat hierdoor wordt geraakt. Gelet op de aantoonbare ervaring van de ingenieursbureaus met NLTH-berekeningen verwacht het ACVG dat dit slechts in een kleine minderheid het geval zal zijn.

Het is noodzakelijk om de twijfel over de betrouwbaarheid van de beoordelingen in deze 6 situaties weg te nemen. Hoewel in beoordelingen veiligheidsmarges aanwezig kunnen zijn en de seismische dreiging in de loop der tijd is afgenomen, kan volgens het ACVG niet in algemene zin worden gesteld dat daarmee de twijfel in deze situaties voldoende wordt weggenomen. Wij gaan in onze aanbevelingen (volgend hoofdstuk) in op hoe dit wel bereikt kan worden. Daarbij wordt ook ingegaan op mogelijkheden om de betrouwbaarheid van toekomstige beoordelingen te verbeteren.

<u>Overige situaties: het oordeel op norm of niet op norm is voldoende betrouwbaar</u>
In de overige situaties acht het ACVG de kans bijzonder klein dat onvolkomenheden in de beoordeling van invloed zijn op het veiligheidsoordeel. Het ACVG is daarom van mening dat deze beoordelingen voldoende betrouwbaar zijn.

Dat neemt niet weg dat er in deze beoordelingen soms aandachtspunten zijn op het gebied van zorgvuldigheid, zoals afwijkende afmetingen, afwijkende materialen of het vermelden van gebouwonderdelen die er in werkelijkheid niet zijn. Het is wenselijk om in de toekomst te voorkomen dat dergelijke onvolkomenheden twijfel oproepen over de betrouwbaarheid van de beoordeling. We doen hierover in hoofdstuk 6 enkele aanbevelingen.

5.1.2 Wat beïnvloedt het vertrouwen van bewoners in het veiligheidsoordeel?

Het ACVG heeft voor zijn onderzoek honderden bezwaren van bewoners bestudeerd en gesproken met tientallen bewoners en hun vertegenwoordigers. Op basis van deze inzichten hebben we een beeld gekregen van de ervaringen van bewoners met de beoordelingen en wat het vertrouwen daarin heeft aangetast.

Hierna beschrijven we op de hoofdlijnen hoe dit vertrouwen onder druk is komen te staan. We hebben dit beoordeeld aan de hand van 6 factoren van vertrouwenwekkend schadebeleid van G. Kuipers[20]: begrijpelijkheid, erkenning, participatie, openbaarheid, onafhankelijkheid en voortvarendheid. Deze zijn aangevuld met de volgende voor de beantwoording van deze vraag relevante beginselen van behoorlijk bestuur, te weten zorgvuldigheid, motivering, communicatie, rechtszekerheid, gelijkheid en tot slot het vertrouwensbeginsel.

Op basis van ons onderzoek concluderen we dat het vertrouwen van bewoners in de veiligheidsoordelen op meerdere vlakken onder druk staat:

1. *Begrijpelijkheid*
   De beoordelingsrapporten en besluiten geven bewoners te weinig inzicht in de gemaakte afwegingen. Hierdoor is het bijvoorbeeld onduidelijk of bepaalde gebouwdelen of schades bewust niet in de berekeningen zijn meegenomen, of simpelweg over het hoofd zijn gezien. Zie hierna ook onder ‘motivering’.

   Het ACVG concludeert daarom dat de rapporten op zichzelf onvoldoende informatie bevatten om het veiligheidsoordeel zelfstandig te dragen. Zij zijn voor bewoners niet begrijpelijk genoeg en geven te weinig uitleg over hoe het veiligheidsoordeel tot stand is gekomen.

2. *Erkenning*
   De NCG laat in zijn werkwijze onvoldoende zien de zorgen van bewoners over de veiligheid van hun woning serieus te nemen.

   Een voorbeeld daarvan is dat bewoners bij vragen over hun besluit op norm gedwongen worden een officiële bezwaarprocedure te starten, terwijl zij vooral een antwoord wilden op hun vragen of twijfels over hoe het veiligheidsoordeel over hun woning tot stand is gekomen.

   Het ongezien gegrond verklaren van bezwaren om (tijdelijk) tempo te maken, wat in 2023 is gebeurd, miskent het belang dat bewoners hechten aan zorgvuldigheid en duidelijkheid over wat er werkelijk aan de hand is.

   Deze gedragingen ondermijnen het vertrouwen, omdat bewoners zich niet gehoord voelen.

3. *Participatie*
   Bewoners worden doorgaans onvoldoende betrokken bij het proces van opname en beoordeling. Kennis en informatie die bewoners zelf of via een contra-expert

[20] Kuipers, G.M. (2021). *Beschadigd vertrouwen: vertrouwenwekkend schadebeleid na door de overheid gefaciliteerde schade.* Proefschrift Universiteit Leiden.

inbrengen, wordt te weinig meegenomen. Opnamerapporten worden niet standaard gedeeld, alleen op verzoek.

Het ACVG heeft slechts in enkele gevallen gezien dat bewoners vóór de start van de beoordeling zijn gevraagd naar wijzigingen in de woning. Bij besluiten op norm worden bewoners pas geïnformeerd als het formele besluit is genomen, waardoor eigen inbreng niet meer mogelijk is.

Uit interviews blijkt dat bewoners meer vertrouwen hebben in de uitkomsten wanneer zij de beoordeling in eigen beheer laten uitvoeren.

4. *Openbaarheid*
   Procedures inzake opname en beoordeling, inclusief de verschillende aanpakken daarvan, moeten toegankelijk (openbaar) zijn voor bewoners. Het ACVG heeft vastgesteld dat deze informatie niet altijd publiek beschikbaar is. Zo is voor bewoners vaak niet duidelijk wat de diverse aanpakken inhouden, zoals de typologieaanpak of de Praktijkaanpak 2.0, en wat de criteria daarvoor zijn. Zie ook onder 'rechtszekerheid'.

5. *Onafhankelijkheid*
   Wanneer een bewoner inhoudelijk bezwaar maakt tegen de beoordeling door een ingenieursbureau, vraagt de NCG het betrokken ingenieursbureau om een reactie en neemt deze vaak over zonder zichtbaar eigen oordeel. Deze reactie krijgt daarmee meer gewicht dan de bezwaren of overwegingen van de bewoner of diens contra-expert. Dit roept bij bewoners twijfel op over de onafhankelijkheid van de NCG en de rechtvaardigheid van het proces (zie ook punt 3, participatie).

6. *Voortvarendheid*
   Het proces en doorlooptijden zijn voor bewoners onvoldoende duidelijk, en afspraken daarover worden niet altijd nagekomen. Beslistermijnen vanuit de NCG worden regelmatig verlengd, terwijl het ACVG voorbeelden heeft gezien dat bewoners wel aan strikte termijnen worden gehouden voor het indienen van hun bezwaar. Dit doet afbreuk aan de voortvarendheid en de grip van de bewoners op hun situatie.

7. *Zorgvuldigheid*
   Het vertrouwen wordt aangetast doordat bewoners tekortkomingen ervaren in de deskundigheid en zorgvuldigheid van het opname- en beoordelingsproces.

   In sommige beoordelingsrapporten staan duidelijke fouten en onvolkomenheden. Bewoners kunnen zelf niet inschatten wat het effect daarvan op het veiligheidsoordeel is.

   Ook spelen verwachtingen een rol. Sommige bewoners kregen bijvoorbeeld een minder uitgebreide opname dan zij verwachtten in vergelijking met buren of kennissen. Daarnaast wordt het vertrouwen aangetast doordat bewoners onverklaarbaar meerdere opvolgende besluiten met verschillende uitkomsten ontvangen.

   Deze punten leiden tot twijfel over de kwaliteit van de beoordeling, ook wanneer het inhoudelijke oordeel op zichzelf juist is.

8. *Motivering*
   Bewoners ontvangen doorgaans een besluit van NCG waarin voor de motivering slechts wordt verwezen naar het onderliggende beoordelingsrapport.
   Zij ontvangen niet standaard alle informatie waarop het besluit over de veiligheid van hun woning is gebaseerd. In sommige gevallen gebeurt dit zelfs niet als daar expliciet om gevraagd wordt, omdat deze informatie ook niet bij de NCG aanwezig

blijkt te zijn. In dat geval ontbreekt een motivering van het besluit. Als de bewoner deze stukken wel ontvangt is het vaak zoeken naar een motivering en/of is deze niet helder.

9. *Communicatie*
   Communicatie speelt in alle factoren een centrale rol. De communicatie wordt door bewoners vaak als afstandelijk en formalistisch ervaren. Dit herkent het ACVG in de manier waarop de NCG het besluit op norm met bewoners deelt: onaangekondigd, aangetekend en met weinig inleving en onderbouwing. Deze manier doet onvoldoende recht aan de situatie van de bewoner.

   De NCG heeft recent verschillende verbeteracties op het vlak van communicatie doorgevoerd. Het effect daarvan is nog niet in onze conclusies terug te zien, omdat de acties nog maar net in gang zijn gezet.

10. *Rechtszekerheid*
    Procedures rondom opname en beoordeling, inclusief de verschillende aanpakken, moeten helder worden beschreven, actueel zijn en toegankelijk zijn voor bewoners. Nu is voor bewoners vaak niet duidelijk wat de verschillen zijn tussen de diverse aanpakken, wat de Praktijkaanpak 2.0 inhoudt en wat de criteria daarvoor zijn. Zie ook onder 'openbaarheid'.

11. *Gelijkheid*
    Verschillen in de beoordelingsresultaten van vergelijkbare woningen worden niet actief toegelicht. Dit kan leiden tot zorgen over de juistheid van het beoordelingsrapport of vermoedens van ongelijke behandeling. In de technische analyse van dossiers heeft het ACVG geen gevallen gevonden waarin de verschillen het gevolg waren van fouten in de beoordeling. Echter zonder persoonlijke toelichting blijven de zorgen van bewoners bestaan.

12. *Vertrouwensbeginsel*
    Ook zijn er in sommige gevallen tijdens het proces verkeerde verwachtingen gewekt over de uitkomst van de beoordeling of zijn toezeggingen gedaan die niet konden worden waargemaakt.

Deze constateringen van het ACVG sluiten aan op eerder gedane onderzoeken naar de uitvoering van de versterkingsoperatie, zowel door onafhankelijke onderzoekers als door de NCG zelf. Er zijn door de NCG dan ook al meerdere verbeteracties in gang gezet. Herstel van vertrouwen, zeker in een situatie die al zo lang duurt, is lastig. Toch ziet het ACVG naast de al in gang gezette acties nog ruimte voor enkele concrete aanpassingen in de werkwijze van NCG die het vertrouwen in de beoordelingen kunnen doen toenemen. Wij gaan daar in hoofdstuk 6 verder op in.

5.2 Synthese en weging van de bevindingen

In deze paragraaf zetten we de rode draden uit onze bevindingen op een rij en leggen we uit hoe we tot onze conclusies zijn gekomen. We kijken naar de belangrijkste patronen en terugkerende thema's die in de beoordelingen en in de ervaringen van bewoners en andere betrokkenen naar voren kwamen, en wegen hun impact op betrouwbaarheid en vertrouwen.

5.2.1 Aanwezigheid van informatie op dossierniveau

De technische dossiers die het ACVG heeft bestudeerd, waren niet altijd compleet. Dit geldt specifiek voor woningen die met de Praktijkaanpak 2.0 zijn beoordeeld. In deze dossiers ontbraken in veel gevallen opname- en/of berekeningsrapporten. Deze vormen echter de basis van de beoordeling.

Het ACVG heeft op 19 juni 2025 in een brief met eerste bevindingen van zijn onderzoek al gewezen op deze tekortkoming in de dossiers. In reactie hierop heeft de staatssecretaris van BZK toegezegd dat de NCG richting juli 2026 alle dossiers met terugwerkende kracht compleet maakt. In de periode na 19 juni 2025 heeft het ACVG van de NCG nog aanvullende stukken gekregen. Op het einde van de ACVG-analyse in december 2025 ontbraken echter nog steeds de opnamegegevens en berekeningsresultaten bij een groot deel van deze dossiers.

Het ACVG beschouwt de afwezigheid van opname- of berekeningsrapporten bij woningen die met de Praktijkaanpak 2.0 zijn beoordeeld als een ernstige tekortkoming. Zonder deze informatie zijn beoordelingsresultaten namelijk niet navolgbaar en niet toetsbaar, en daarmee onvoldoende betrouwbaar. Bovendien is het ACVG van mening dat de vergewisplicht de NCG ertoe verplicht om over alle technische informatie te beschikken bij het nemen van het besluit of een woning op norm is of versterkt moet worden (zie ook paragraaf 5.2.4). Het ACVG acht het dan ook van groot belang dat het completeren van de dossiers voortvarend wordt doorgezet.

In aanvulling op het voorgaande heeft het ACVG geconstateerd dat de dossiers niet allemaal op dezelfde manier zijn georganiseerd en dat uniforme naamgevingen ontbreken. Mede hierdoor zijn de dossiers onoverzichtelijk. Dit is geen onoverkomelijk bezwaar, al vergroot dit wel de foutgevoeligheid van het documentbeheer. Dat het documentbeheer aandacht verdient, is ook op andere wijze tijdens het onderzoek door het ACVG naar voren gekomen. Zo bleek een advocaat over andere, recentere stukken te beschikken dan het ACVG van de NCG had ontvangen. Dit soort incidenten zijn schadelijk voor het vertrouwen in de NCG als zorgvuldig opererende uitvoeringsorganisatie.

5.2.2 Juistheid van de opnamegegevens en consequentie voor de beoordeling

De opnamerapporten die het ACVG heeft gezien van de periode tot 2020, voorafgaand aan de coronapandemie, zijn doorgaans uitgebreide en kwalitatief goede documenten. In gevallen waar dat nodig was, werd bij de opname destructief onderzoek gedaan of gegraven om de fundering zichtbaar te maken.

Vanaf 2020 zijn de opnames tijdelijk beperkter uitgevoerd in verband met de coronamaatregelen. Dit heeft geleid tot opnamerapporten die minder uitgebreid zijn en minder details bevatten. In de periode daarna heeft het ACVG geconstateerd dat de opnamerapporten bij de Praktijkaanpak 2.0 veel beknopter zijn. Bij gebrek aan detailinformatie uit de opname moeten aannames worden gedaan bij de beoordeling. Dit is vooral het geval als voor beoordelingen gebruik is gemaakt van geavanceerde berekeningsmethoden die relatief veel detailinformatie over een woning vragen, zoals de NLTH-berekeningsmethode. Hier gaan we in paragraaf 5.2.3 nader op in.

Eind 2020 is ook de typologieaanpak gereedgekomen. Opnames voor typologische beoordelingen (hierna: typologische opnames) zijn minder uitgebreid dan opnames voor beoordelingen met de NPR. Dit is wellicht een verklaring voor klachten van bewoners over vluchtige en summiere opnames. In een typologische opname wordt alleen bepaald of een woning aan een typologie toegewezen kan worden. Hiervoor zijn concrete checklists ontwikkeld. Dit maakt typologische opnames goed navolgbaar en goed toetsbaar. Het ACVG heeft dan ook geen reden om te twijfelen aan de juistheid van de typologische opnames.

In lijn met signalen van bewoners heeft het ACVG geconstateerd dat de opnamerapporten die zijn opgesteld ten behoeve van NPR-beoordelingen (reguliere aanpak en Praktijkaanpak 2.0) soms onjuistheden en omissies bevatten. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen:

- onjuiste maatvoering;
- onjuiste weergave van gebouwelementen of toegepaste materialen; en

- het niet vermelden van ernstige schade: scheurvorming, scheefstand en/of uitbuiging van wanden.

Met **ernstige** scheurvorming, scheefstand en uitbuiging doelt het ACVG op:

- *schade die behoort tot schadeklasse 3*, zoals beschreven als uitsluitingsgrond voor typologische toedeling. Het gaat hier om scheurwijdtes in metselwerk van 5-15 mm of meerdere scheuren groter dan 3 mm. Het schadebeeld kan zich uiten in klemmende deuren en ramen, en mogelijk schade aan nutsaansluitingen en vochtdoorslag. De grenswaarden voor deze schadeklasse zijn gebaseerd op BRE Digest 251, een Brits handboek voor het classificeren van metselwerkschade. [21]
- *scheefstand van ten minste 1:75* – dit betekent dat een wand zichtbaar scheef staat. Voor elke 75 cm hoogte wijkt de bovenkant minstens 1 cm af. Deze waarde komt uit het interventiecriterium voor funderingen[22]; en
- *een uitbuiging van ten minste 20 mm* - dit betekent dat een wand zichtbaar doorbuigt of bol staat, met tenminste 2 cm verschil ten opzichte van de rechte lijn.

Hoewel al deze onjuistheden van invloed zijn op het vertrouwen van bewoners, zijn ze niet allemaal van invloed op de betrouwbaarheid van de beoordelingsresultaten:

1. Een onjuiste maatvoering zal zelden van invloed zijn op het resultaat van een constructieve berekening volgens de NPR 9998. Dit komt doordat vooral de kans op het uit-het-vlak bezwijken van wanden bepalend is voor het beoordelingsresultaat (zie paragraaf 3.2.1) en de weerstand van wanden uit-het-vlak weinig gevoelig is voor de precieze maatvoering. Dit ligt anders als de afwijkingen in de vorm of maatvoering dusdanig groot zijn dat ze leiden tot een incorrect beeld van de krachtsafdracht in de woning, zoals het geval kan zijn na een onopgemerkte verbouwing na de opname. Het gaat dan echter om afwijkingen die relatief gemakkelijk zijn op te merken. Het ACVG heeft geen aanwijzing dat dit soort afwijkingen vaak voorkomen en dan onopgemerkt blijven.

2. Voor een onjuiste weergave van gebouwelementen of toegepaste materialen geldt hetzelfde. Alleen in uitzonderlijke gevallen, die bovendien goed zijn op te merken, is een wezenlijke invloed op het beoordelingsresultaat te verwachten. In bezwaar- en beroepzaken is het ACVG dit tegengenomen, maar in het eigen dossieronderzoek niet.

3. Ernstige schade kan de weerstand tegen een aardbevingsbelasting sterk verlagen. Het ACVG vindt het dan ook belangrijk dat deze kwetsbaarheden expliciet worden benoemd in opnamerapporten. De constatering dat dit niet standaard is gedaan, doet het ACVG twijfelen aan de betrouwbaarheid van besluiten op norm van woningen die deze kwetsbaarheden mogelijk bezitten. Het gaat dan vooral om woningen met een draagconstructie van metselwerk, gebouwd voor 1940. Bij woningen die later zijn gebouwd of die uit andere materialen zijn opgetrokken, zullen ernstige schade, scheefstand en/of uitbuiging van wanden zelden voorkomen.[23] Bij woningen die niet op norm zijn verklaard is de kans groot dat dit soort duidelijke kwetsbaarheden alsnog tijdens de versterkingswerkzaamheden worden opgemerkt en aangepakt als zij in de opname zijn gemist.

---

[21] BRE (1995). *Digest 251 Assessment of damage in low-rise buildings.*

[22] Zie onder meer:
- Kennis Centrum Aanpak Funderingsproblematiek (22 november 2022). *Richtlijn Funderingen onder gebouwen. Onderzoek en beoordeling funderingen op staal en houten palen.* Richtlijn.
- Kennisplatform CROW (23 april 2019). *Richtlijn Houten paalfunderingen onder gebouwen.* Richtlijn.

[23] TU Delft (2019). *Onderzoek naar de oorzaken van bouwkundige schade in Groningen - Methodologie en case studies ter duiding van de oorzaken.* Faculteit Civiele Techniek en Geowetenschappen, Rapport nummer: CM-2018-01, Delft. Oorspronkelijk gepubliceerd juli 2018, revisie versie mei 2019.

In het licht van bovenstaande constateringen vindt het ACVG het opvallend dat opnamerapporten niet aan bewoners ter controle worden voorgelegd, voorafgaand aan berekeningen. Een belangrijke bron van informatie blijft zo onbenut. Bewoners kennen hun eigen woning vaak goed, ook al zijn ze geen constructeurs. Door bewoners te betrekken bij opnames kunnen eventuele fouten in opnamegegevens al in een vroeg stadium worden opgemerkt. Dit raakt niet alleen aan de betrouwbaarheid van de beoordeling. Het gebrek aan participatie en de vraagtekens die door bewoners worden geplaatst bij de juistheid van opnamegegevens, doen namelijk ook afbreuk aan het vertrouwen.

5.2.3 Juistheid van de constructieve berekeningen

In alle door het ACVG onderzochte beoordelingen is gebruik gemaakt van een passende berekeningsmethode. Op hoofdlijnen kan onderscheid worden gemaakt tussen:

- de berekeningsmethoden uit de NPR 9998 (NLTH en NLPO/NLKA) die worden gebruikt bij zowel de Praktijkaanpak 2.0 en de reguliere aanpak;
- de typologieaanpak.

Deze berekeningsmethoden worden hieronder afzonderlijk behandeld.

<u>NLTH-berekeningsmethode</u>

De meest complexe en geavanceerde berekeningsmethode uit de NPR is de NLTH. Met de NLTH-berekeningsmethode wordt eerst een gedetailleerd computermodel van een gebouw gemaakt, waarna het effect van een aardbeving op dit modelgebouw in kleine tijdstappen wordt doorgerekend. Dit vergt specialistische kennis. De ingenieursbureaus die NLTH-berekeningen maken, hebben laten zien dat zij de methode voldoende beheersen. Zij hebben validatierapporten opgesteld waarin zij aantonen dat zij goed kunnen benaderen wat in wetenschappelijke experimenten (triltafeltesten) is waargenomen.

In een wetenschappelijk experiment zijn alle details bekend over het gebouw dat wordt onderworpen aan een gesimuleerde aardbevingsbelasting. In de praktijk is dat echter zelden of nooit het geval, zeker als de opnames minder uitvoerig zijn uitgevoerd (zie ook paragraaf 5.2.2). In dat geval zijn aannames onvermijdelijk om berekeningen te kunnen maken. Bij de NLTH-berekeningen zijn de gevolgen van die aannames soms moeilijk op voorhand te overzien. Dit maakt het des te belangrijker dat er goed wordt onderzocht of het veiligheidsoordeel zou veranderen bij andere aannames. Het ACVG constateert echter dat dit nauwelijks gebeurt, hoewel dit wel als een vereiste wordt genoemd in het ABSC-document van de NCG. Dit kan bijvoorbeeld worden aangetoond met gevoeligheidsanalyses op kritische parameters, zoals de aanwezigheid en sterkte van verbindingen en de stijfheid van dakbeschot.

Het ontbreken van onderbouwing van aannames over kritische parameters ziet het ACVG als een belangrijke tekortkoming, zeker bij oudere woningen waarvoor de juistheid van dit soort aannames moeilijk is in te schatten. Het ACVG vindt deze beoordelingsresultaten onvoldoende betrouwbaar zolang de aannames over kritische parameters niet nader zijn onderbouwd. Het ACVG benadrukt dat dit niet direct betekent dat al deze woningen stuk voor stuk opnieuw beoordeeld moeten worden. Via meer algemeen opgezette gevoeligheidsanalyses kan wellicht het comfort bij de aannames in NLTH-berekeningen worden geboden dat het ACVG vooralsnog mist. Alleen als dat comfort niet geboden kan worden, zullen gerichte controles van besluiten op norm of niet op norm nodig zijn.

Een bijzonder geval zijn de aannames waarover in de NLTH-berekeningsrapporten is aangegeven dat zij in een vervolgfase (“in het werk”) gecontroleerd moeten worden. Als de uitkomst is dat de woning geen versterking nodig heeft, vindt er echter geen uitvoering van werkzaamheden plaats en worden deze aannames niet meer

gecontroleerd. Het ACVG vindt dit onaanvaardbaar. In deze gevallen moet ofwel via een aanvullende opname worden vastgesteld of de aanname gerechtvaardigd is, ofwel via een gevoeligheidsanalyse worden getoond dat de aanname geen invloed heeft op het beoordelingsresultaat.

NLPO-berekeningsmethode (in combinatie met NLKA)
Ook bij de NLPO/NLKA-methode speelt het effect van aannames. Toch acht het ACVG de beoordelingsresultaten die berusten op deze berekeningen in algemene zin wel betrouwbaar. Dit is namelijk een aanzienlijk eenvoudigere methode dan de NTLH-berekeningsmethode. Dit vergt dan ook minder detailinformatie over een woning dan de NLTH. Ook is het effect van aannames bij deze methoden beter te overzien, wat de kans op onbedoelde of verrassende berekeningsresultaten verkleint. Ten slotte is de NLPO/NLKA-berekeningsmethode een relatief conservatieve methode, in de zin dat deze vaak de weerstand van een woning tegen een aardbeving lager inschat dan de werkelijkheid. Dit verkleint de kans op onterechte besluiten op norm.

In het bijzonder bij NLPO/NLKA-berekeningen die zijn uitgevoerd bij beoordelingen met de Praktijkaanpak 2.0 heeft het ACVG geconstateerd dat topgevels soms onterecht als niet-seismisch constructief element (NSCE) zijn geclassificeerd. Zij zijn dan mogelijk ten onrechte als voldoende veilig bestempeld. Het ACVG ziet dit als een potentieel veiligheidsrisico bij een (aanwijsbaar) deel van deze beoordelingen. Via een gerichte controle kan de twijfel hierover weggenomen worden.

Uniformiteit NPR-berekeningen (zowel NLTH als NLPO/NLKA)
Het ACVG heeft geconstateerd dat ingenieursbureaus op verschillende manieren omgaan met ernstige schade in berekeningen. Zo wordt dit soms expliciet gemodelleerd en soms meegenomen door met ongunstigere materiaaleigenschappen te rekenen. Het ACVG heeft geen aanleiding om bepaalde werkwijzen af te wijzen, maar is wel van mening dat meer uniformiteit wenselijk is. Dat vergemakkelijkt namelijk de kwaliteitsborging en verkleint de kans op moeilijk uitlegbare verschillen die het vertrouwen van bewoners in de beoordelingsresultaten kunnen schaden.

Juistheid typologieaanpak
Bij de typologieaanpak worden door de ingenieursbureaus zelf geen berekeningen uitgevoerd. Deze zijn namelijk al bij de ontwikkeling van de typologieaanpak ‘op de achtergrond’ gemaakt. De betrouwbaarheid van deze berekeningen heeft het ACVG voor elke typologie getoetst, waarna soms extra waarborgen (veilige marges) zijn geïntroduceerd.

In zijn onderzoek heeft het ACVG geconstateerd dat ernstige scheefstand en uitbuiging van wanden ten onrechte geen uitsluitingsgrond is voor de toedeling van woningen aan typologieën. Dit vormt met name een potentieel veiligheidsrisico bij woningen met een bouwjaar voor 1940 die met de typologieaanpak op norm zijn verklaard en die behoren tot een metselwerktypologie (draagconstructie van metselwerk). Het oordeel op norm is in deze gevallen onvoldoende betrouwbaar. Om tot een betrouwbaar veiligheidsoordeel te komen is in deze gevallen een NPR-berekening nodig.

Hoewel het ACVG verder geen aanleiding ziet om te twijfelen aan betrouwbaarheid van typologische beoordelingen, constateert het ACVG dat er bij bewoners juist veel vragen en twijfel leven over de typologieaanpak. Deze vragen hebben meerdere oorzaken. Deels komen zij vanuit de introductiefase van de typologieaanpak, waarin nog verbeterpunten zijn geïdentificeerd bij de toedeling van woningen aan typologieën. Deze zijn in 2023 meegenomen in een verbeter- en herstelactie door NCG.

Een andere verklaring is dat in sommige gevallen aan bewoners is medegedeeld dat hun woning volgens de typologische beoordeling niet op norm was, terwijl dit geen eindconclusie is omdat daarna nog een individuele NPR-beoordeling volgt.

Ten slotte constateert het ACVG dat de typologiebenadering in de praktijk soms ook wordt ingezet om versterkingsmaatregelen te bepalen. Het gaat dan in feite om het weghalen van een uitsluitingsgrond die het typologisch veiligheidsoordeel in de weg staat. Hoewel de aanpak acceptabel is en niet tot aantoonbaar onjuiste oordelen leidt, werkt de gebruikte verwoording verwarring in de hand.

5.2.4 Besluitvorming door de NCG en bezwaarprocedure

Het besluit of een woning aan de veiligheidsnorm voldoet, wordt gebaseerd op de resultaten van de beoordeling: het advies van het ingenieursbureau. De NCG moet eerst beoordelen of deze beoordeling van het ingenieursbureau kan worden overgenomen. Daarbij controleert de NCG of de beoordeling zorgvuldig, inzichtelijk en logisch tot stand is gekomen. Dit wordt ook wel de vergewisplicht genoemd.

Vervolgens moet de NCG ervoor zorgen dat het besluit voor de bewoner duidelijk is gemotiveerd. Omdat in de praktijk alleen wordt verwezen naar het beoordelingsrapport, wat de samenvatting van het ingenieursbureau van de beoordeling is, moet dat rapport op zichzelf helder uitleggen hoe het veiligheidsoordeel tot stand is gekomen en waarom dit tot het besluit leidt. Dit heet de motiveringsplicht.

We bespreken hierna of de NCG zich voldoende heeft verzekerd van de inhoudelijke juistheid van de beoordeling en daarna of de toelichting in de vorm van het beoordelingsrapport voldoende informatie voor de bewoner bevat. Tot slot vindt u enkele opmerkingen over de bezwaarprocedure.

<u>Controle op de inhoudelijke juistheid van de beoordeling</u>

Het ACVG constateert dat de NCG standaard een kwaliteitscontrole heeft uitgevoerd van de reguliere NPR-beoordelingen en typologische beoordelingen. Voor de NPR-beoordelingen die in het kader van de Praktijkaanpak 2.0 zijn uitgevoerd, ligt dit anders.

In 2023 startte de NCG aanvankelijk met een volledige kwaliteitscontrole van alle beoordelingen met de Praktijkaanpak 2.0. Na deze volledige controle van de eerste adressen voerde de NCG tot februari 2025 een lichtere, 'risicogestuurde' controle uit. Dat hield in dat 1 op de 10 beoordelingen werd gereviewd. Daarnaast heeft de NCG na de zomer van 2023 besloten om de uitgevoerde berekeningsresultaten door de ingenieursbureaus in de vorm van een berekeningsrapport achterwege te laten.

Dit betekent dat de NCG besluiten heeft genomen op basis van incomplete informatie. Het ACVG heeft geconstateerd dat dit zelfs bij beslissingen op bezwaar is gebeurd. De NCG heeft daardoor niet aan zijn vergewisplicht voldaan en de juistheid van veiligheidsoordeel in het beoordelingsrapport is in deze gevallen daardoor niet te controleren. Daarbij is het ontbreken van onderliggende stukken bij de NCG wanneer de bewoner daarom vraagt funest voor het vertrouwen.

Zoals aangegeven door de staatssecretaris in de voortgangsbrief van 23 juni 2025, worden sinds februari 2025 alle dossiers door de NCG gecontroleerd en moet de NCG richting juli 2026 alle dossiers completeren.[24] Het ACVG juicht dit verbetertraject toe. Het AVCG vindt het echter wel van groot belang dat de dossiers niet alleen worden gecompleteerd, maar ook worden gecontroleerd. Alleen dán is voldaan aan de vergewisplicht.

Ook bewoners zouden een rol kunnen spelen in de kwaliteitscontrole van de NCG. Het ACVG heeft vastgesteld dat bewoners doorgaans een zeer goed beeld hebben van hun eigen woning. Formeel is de NCG niet verplicht om conceptrapporten met bewoners te delen alvorens een besluit te nemen. Het ACVG beschouwt het echter als een gemiste

[24] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (23 juni 2025). *Voortgangsbrief herstel Groningen.* Kamerstukken II, 33529 nr. 1319.

kans dat bewoners niet standaard in de gelegenheid worden gesteld om te reflecteren op opnamegegevens en de beoordelingsrapporten. Dat zou zowel de betrouwbaarheid en kwaliteit van het veiligheidsoordeel, als het vertrouwen van bewoners ten goede komen.

De NCG heeft ook binnen de bezwaarprocedure de plicht om zich te vergewissen van de kwaliteit van de adviezen die ze bij ingenieursbureaus inwint. Het ACVG heeft echter niet kunnen constateren dat deze adviezen standaard door de NCG worden gecontroleerd of gewogen. Als een bezwaar betrekking heeft op het werk van een ingenieursbureau, dan is het gebruikelijk dat de NCG datzelfde ingenieursbureau om een reactie vraagt. Zeker in zo'n situatie is een zichtbaar onafhankelijk, weloverwogen oordeel van de NCG van belang voor het vertrouwen.

Controle op het beoordelingsrapport als motivering van het besluit voor de bewoner
Het ACVG heeft vastgesteld dat het beoordelingsrapport op zichzelf onvoldoende motivering bevat voor het besluit. Zo ontbreekt vaak inzicht in hoe is omgegaan met voor bewoners herkenbare tekenen van verminderde weerstand van de woning, zoals ernstige scheurvorming of scheefstand. Ook worden bewoners niet meegenomen in bijvoorbeeld verschillen in de buurt, redenen om bepaalde gebouwdelen buiten beschouwing te laten of aannames in berekeningen. Daarnaast kan het resultaat afwijken van verwachtingen die bij bewoners gedurende het proces zijn ontstaan door eerdere mededelingen over hun woning.

Voor woningen die direct op norm zijn, en dus geen versterking nodig blijkt te zijn, is het formele besluit op norm het eerste moment waarop de resultaten van de opname en de daarop volgende technische analyses met bewoners worden gedeeld. Dit betekent dat vragen of twijfels hierover alleen bespreekbaar kunnen worden gemaakt door bezwaar in te dienen tegen het besluit. Technisch-inhoudelijke kwesties die relatief eenvoudig ondervangen en hersteld hadden kunnen worden, leiden zo tot slepende juridische procedures.

Bij woningen waarvoor een versterking wordt geadviseerd, speelt sinds enkele jaren deze situatie niet. Bewoners in deze situatie worden eerst gebeld en worden vervolgens in de gelegenheid gesteld op het beoordelingsrapport te reageren voordat het besluit formeel wordt genomen. Het ACVG heeft gezien dat het aantal bewoners dat vervolgens in bezwaar gaat vele malen lager ligt dan bij bewoners die zonder voorafgaand overleg een besluit op norm hebben ontvangen.

Het leren van bezwaren
De NCG heeft in de ogen van het ACVG onvoldoende overtuigend aangetoond te leren van bezwaren. Bezwaren geven waardevolle aanknopingspunten voor de verbetering van werkprocessen. Hoewel de NCG aangeeft lessen te trekken uit de bezwaarprocedure, heeft het ACVG geen bewijs gezien dat dit op een gestructureerde manier gebeurt. Zo worden de gronden van de bezwaren niet structureel vastgelegd.

Politieke inmenging in besluitvorming
Het ACVG is tijdens zijn onderzoek gestuit op 60 bezwaren die na een politieke toezegging van de toenmalig staatssecretaris zonder inhoudelijke toetsing gegrond zijn verklaard. Hoewel het bezwaar formeel werd gehonoreerd, kregen deze bezwaarmakers geen antwoord op hun vragen over de beoordeling en ook geen duidelijkheid over de veiligheid van hun woning. Zij moesten nader onderzoek afwachten. Deze vorm van papieren voortvarendheid staat op gespannen voet met principes zoals erkenning en onafhankelijkheid, die essentieel zijn voor vertrouwen. Het ACVG beschouwt dergelijke ingrepen in de bezwaarprocedure dan ook als ongewenst.

6 Aanbevelingen

In dit hoofdstuk doet het ACVG aanbevelingen om de betrouwbaarheid van beoordelingsresultaten te verbeteren en een stap te zetten in het herstel van vertrouwen. Deze volgen uit de conclusies en bevindingen in het vorige hoofdstuk.

Het ACVG is zich ervan bewust dat de continue bijsturing van de versterkingsoperatie en druk op de snelheid van de uitvoering mede heeft bijgedragen aan de ontstane situatie. Tegen deze achtergrond zijn de aanbevelingen zo gericht mogelijk geformuleerd, met oog voor de uitvoerbaarheid. Het ACVG adviseert om de NCG de tijd en ruimte te geven om deze aanbevelingen zorgvuldig op te pakken en de juiste balans te vinden tussen kwaliteit en snelheid. Zorgvuldige en duurzame verbetering verdient de voorkeur boven snelle ad-hoc-oplossingen.

6.1 Aanbevelingen voor de betrouwbaarheid van het oordeel op norm of niet op norm

De betrouwbaarheid van beoordelingsresultaten vormt de basis voor het veiligheidsoordeel en is daarmee ook onmisbaar voor het vertrouwen van bewoners.

Uit hoofdstuk 5 (paragraaf 5.1.1) is gebleken dat het ACVG in 6 situaties het veiligheidsoordeel onvoldoende betrouwbaar acht. Per situatie doet het ACVG hierna aanbevelingen om de twijfel over de juistheid van het veiligheidsoordeel weg te nemen. Hiervoor moet een substantieel aantal dossiers en beoordelingen worden onderzocht. In sommige gevallen kan een meer algemene analyse al duidelijkheid geven. Het ACVG adviseert om deze 6 aanbevelingen als eerste op te pakken. Zij gelden zowel richting de toekomst, als met terugwerkende kracht:

1. *Woningen waarvan de dossiers incompleet zijn, beoordeeld met de Praktijkaanpak 2.0 met de NLTH-berekeningsmethode of de NLPO/NLKA-berekeningsmethode, zowel op norm als niet op norm verklaard.*
   - Ga voortvarend door met het completeren van alle Praktijkaanpak 2.0-dossiers, zoals aangegeven in de voortgangsbrief van de staatssecretaris van BZK van 23 juni 2025.
   - Controleer alle gecompleteerde Praktijkaanpak 2.0-dossiers op technische juistheid. Pas vervolgens de onderstaande aanbevelingen toe als zij van toepassing zijn.

2. *Woningen met topgevels die als 'niet-seismisch constructief element' zijn behandeld in de berekening, beoordeeld met de Praktijkaanpak 2.0 in combinatie met de NLPO/NLKA-berekeningsmethode, zowel op norm als niet op norm verklaard.*
   - Controleer in de berekeningsrapporten of topgevels als niet-seismisch constructief element zijn geclassificeerd. Als dit zo is, ga dan na of het veiligheidsoordeel aanpassing behoeft.

3. *Woningen waarbij mogelijk sprake is van ernstige schade (ernstige scheurvorming, ernstige scheefstand of ernstige uitbuiging van wanden) die niet in de beoordeling is meegenomen, met een draagconstructie van metselwerk, beoordeeld met de reguliere aanpak of Praktijkaanpak 2.0, op norm verklaard.*
   - Voer een gerichte controle uit bij woningen met een draagconstructie van metselwerk, gebouwd in 1940 of eerder. Ga na of in deze opnamerapporten melding is gemaakt van ernstige schade (BRE Digest 251-schadeklasse ≥3), ernstige scheefstand (≥1:75) en/of ernstige uitbuiging (≥20mm). Zo ja, controleer of deze kwetsbaarheden in de beoordeling zijn meegenomen. Als dat niet zo is, voer dan een aanvullende analyse uit naar hun effect op het veiligheidsoordeel.
     Het ACVG vindt het niet nodig om uit voorzorg bij alle voornoemde woningen aanvullende opnames te laten verrichten als in het opnamerapport geen melding

is gemaakt van ernstige schade. Dat is namelijk tijdrovend en ingrijpend voor bewoners, terwijl de kans relatief klein is dat dit tot nieuwe inzichten leidt.
    - Stel bewoners in staat om hun zorgen over ernstige schade kenbaar te maken bij NCG. Stel nader onderzoek in naar de woning als blijkt dat inderdaad sprake is van ernstige schade én deze niet is meegenomen in de beoordeling.

4. *Woningen waarbij mogelijk sprake is van ernstige scheefstand of ernstige uitbuiging van wanden, beoordeeld met de typologieaanpak, met een draagconstructie van metselwerk, op norm verklaard.*
    - Stel bewoners van woningen met een draagconstructie van metselwerk in staat om hun zorgen over ernstige scheefstand en/of uitbuiging kenbaar te maken bij NCG. Voer een reguliere beoordeling uit als blijkt dat inderdaad sprake is van ernstige scheefstand (≥1:75) en/of uitbuiging (≥20mm).

5. *Woningen beoordeeld met de reguliere aanpak of Praktijkaanpak 2.0 in combinatie met de NLTH-berekeningsmethode, waarbij een specifieke aanname in de berekening in de praktijk gecontroleerd moest worden, op norm verklaard.*
    - Ga eerst na of de gedane aannames mogelijkerwijs van invloed zijn op het beoordelingsresultaat. Controleer zo nodig ter plekke in de woning of de gedane aanname passend is. Als dit niet zo is, ga dan na wat dit betekent voor het veiligheidsoordeel.

6. *Woningen beoordeeld met de reguliere aanpak of de Praktijkaanpak 2.0 in combinatie met de NLTH-berekeningsmethode, waarbij aannames zijn gedaan op kritische onderdelen van de berekeningen.*
    - Voer een gevoeligheidsanalyse uit naar de invloed op het beoordelingsresultaat van aannames op kritische parameters, zoals:
        - de stijfheid van het dakbeschot en dakconstructie;
        - de eigenschappen en werking van constructieve verbindingen (wand-wand, wand-dak, wand-vloer en dak-vloer);
        - de opbouw van metselwerkwanden (dikte);
        - de invloed van bestaande schade zoals scheuren en scheefstand van wanden (zie verderop deze paragraaf);
        - de aanwezigheid, capaciteit en constructieve werking van spouwankers.
    - Deze gevoeligheidsanalyse kan zich beperken zich tot gebouwen met de hiervoor genoemde kenmerken. Als deze algemene methodische analyse aanleiding geeft om in bepaalde omstandigheden te twijfelen aan de juistheid van het oordeel op norm of niet op norm, dan is bij die omstandigheden een controle nodig van het veiligheidsoordeel.

Belangrijke randvoorwaarde:
Deze 6 aanbevelingen beschrijven eigenschappen van woningen of beoordelingen, die voor bewoners niet altijd herkenbaar zullen zijn. Het ACVG vindt het daarom belangrijk dat bewoners bij vragen of onzekerheden hierover terecht kunnen bij de NCG en goed worden geholpen.

Daarbij geldt ook dat de NCG tijd nodig heeft om te bepalen over welke woningen de aanbevelingen gaan en niet aan iedereen direct duidelijkheid zal kunnen geven. In die gevallen is het belangrijk dat de NCG duidelijk communiceert welke acties plaatsvinden en wanneer bewoners de uitkomsten daarvan kunnen verwachten. Dit helpt bewoners en andere betrokken partijen de juiste verwachtingen te vormen. Het ACVG kiest er bewust voor om geen nadere aanbevelingen te doen over de precieze inrichting van deze communicatie, zodat de NCG ruimte houdt om deze op een passende manier vorm te geven.

Naast deze 6 aanbevelingen, doen we op basis van onze bevindingen in dit onderzoek aanbevelingen om de betrouwbaarheid van toekomstige veiligheidsbeoordelingen te verbeteren. Zij gelden voor nieuwe en, waar mogelijk, nog lopende beoordelingen:

7. *Stel duidelijke richtlijnen op voor de uitvoering van opnames en de verslaglegging daarvan.*
   Zorg dat in opnamerapporten expliciet wordt ingegaan op belangrijke aspecten, zoals verbindingen, schade, scheefstand en uitbuiging. Controleer daarop.

8. *Voeg ernstige scheefstand en ernstige uitbuiging toe als uitsluitingsgrond voor het typologisch toedelen.*
   Hanteer hiervoor de volgende normen: ernstige scheefstand (≥1:75), ernstige uitbuiging (≥20mm).
   Voeg de vraag of deze kwetsbaarheden aanwezig zijn ook toe aan het rapportageformat voor typologische opnames.

9. *Stel bewoners standaard in de gelegenheid om te reageren op het opnamerapport voordat deze wordt gebruikt als basis voor berekeningen.*
   Op deze wijze kan de kennis en ervaring van bewoners over de eigen woning worden benut, wat de betrouwbaarheid van het veiligheidsoordeel verbetert. Ook kunnen zo vragen achteraf over de juistheid van opnamegegevens worden vermeden, wat ten goede komt van het vertrouwen van bewoners in de uitkomst van de beoordeling.

10. *Ga standaard vóór de start van de beoordeling na of er wijzigingen in de situatie van de woning hebben plaatsgevonden.*
    Hiermee wordt voorkomen dat verbouwingen of (verdere) ontwikkeling van schade niet in berekeningen wordt meegenomen.

11. *Stel bewoners standaard in de gelegenheid om te reageren op het resultaat van de beoordeling, voordat het besluit wordt genomen.*
    Dit kan bijvoorbeeld door te werken met een ontwerpbesluit waarop bewoners hun bedenking kunnen indienen. Dit is bij het versterkingsbesluit al gebruikelijk, maar het besluit op norm niet. Hanteer dezelfde werkwijze bij zowel het oordeel ‘op norm’ als ‘niet op norm’.

    Deze aanbeveling draagt bij aan een betrouwbaar veiligheidsoordeel en versterkt het vertrouwen van bewoners daarin. De kennis van bewoners wordt benut als extra kwaliteitscontrole van de beoordeling, en vragen en onduidelijkheden kunnen direct worden besproken voordat de bezwaartermijn loopt.

12. *Richt de processen zo in dat er structureel geleerd kan worden van ervaringen en uitkomsten, met als doel om de uitvoering te verbeteren.*
    Een manier om dit vorm te geven is het uitvoeren van gerichte data-analyse van de beschikbare gegevens van de woningen. Met de huidige stand van de techniek is met intelligente data-analyse een schat aan informatie beschikbaar. Deze informatie is belangrijk voor het totale overzicht over de versterkingsoperatie, maar ook om bijvoorbeeld verschillen te kunnen verklaren of trends te signaleren, bijvoorbeeld uit bezwaar en beroep.

    Om deze data-analyse structureel te maken kan worden overwogen deze onderdeel te maken van de halfjaarlijkse Plan-Do-Check-Act-cyclus, die de NCG momenteel inricht. Het doel van een PDCA-cyclus is continue verbetering van processen, producten of diensten door systematisch te plannen, uit te voeren, te controleren en bij te sturen.

13. *Harmoniseer de manier waarop ingenieursbureaus omgaan met schade, scheefstand en uitbuiging in de beoordeling.*
    Duidelijke werkafspraken vergemakkelijken de kwaliteitsborging en kunnen moeilijk uitlegbare verschillen voorkomen.

14. *Geef duidelijke richtlijnen voor uniforme dossiervoering en handhaaf deze.*
    Een uniforme dossiervoering zorgt ervoor dat dossiers goed inzichtelijk en navolgbaar zijn. Dit vergemakkelijkt de overdracht wanneer werkzaamheden worden voortgezet door andere medewerkers van de NCG of een partij die op termijn verantwoordelijk wordt voor de nazorg. Ook is zo sneller inzichtelijk of bepaalde stukken ontbreken.

6.2 Aanbevelingen voor het herstel van vertrouwen

De aanbevelingen in paragraaf 6.1 dragen niet alleen bij aan de betrouwbaarheid van het veiligheidsoordeel, maar ook aan het vertrouwen van bewoners daarin. Vertrouwen neemt toe wanneer bewoners ervaren dat de opname en beoordeling zorgvuldig plaatsvinden, dat de NCG het dossier op orde heeft en dat zij actief worden betrokken bij de (tussen)resultaten.

Het ACVG doet daarnaast naar de toekomst toe de hierna volgende aanbevelingen om een stap te zetten in het herstel van vertrouwen. Deze aanbevelingen zijn gericht op de werkwijze van de NCG en volgen uit de conclusies in paragraaf 5.1.2:

15. *Motivering: verstrek direct alle relevante informatie bij het (voorgenomen) besluit aan de bewoner.*
    Laat de beoordeling door een deskundig medewerker toelichten op een manier die aansluit op de persoonlijke situatie en begrijpelijk is.

16. *Zorg er voor dat ook na het besluit op norm een bewoner terecht kan bij zijn of haar bewonersbegeleider bij vragen.*
    Het is van belang dat bewoners ook na het besluit op norm een duidelijk aanspreekpunt houden dat bekend is met hun situatie. Het ACVG heeft van de NCG begrepen dat dit inmiddels de huidige werkwijze en intentie is, en moedigt de NCG aan om dit ook in de praktijk consequent uit te voeren.

17. *Zet de dialoog voorop.*
    Luister naar de werkelijke vragen van bewoners en beantwoord deze. Voorkom waar mogelijk dat bewoners via een juridische procedure duidelijkheid moeten krijgen of dat vragen om formele redenen (bijvoorbeeld bij overschrijding van bezwaar- of reactietermijnen) onbeantwoord blijven.

18. *Laat zien dat de NCG een eigen (deskundige) afweging maakt van argumenten van zowel bewoner als het ingenieursbureau, als het ingenieursbureau dat de beoordeling heeft opgesteld bij de beantwoording van vragen of bezwaren wordt betrokken.*
    Dit vergroot de transparantie van de besluitvorming en maakt inzichtelijk dat de NCG een zelfstandige en onafhankelijke beoordeling uitvoert en niet uitsluitend op het oordeel van het ingenieursbureau leunt.

19. *Zorg voor een goede verslaglegging van gesprekken.*
    Leg duidelijk vast welke vragen en zorgen van de bewoner zijn besproken en welke afspraken daarover zijn gemaakt. Deel de gespreksverslagen met bewoners en archiveer ze systematisch.

20. *Zorg voor publiek toegankelijke, volledige en voor bewoners begrijpelijke informatie over alle procedures, beoordelingsmethoden en bijbehorende doorlooptijden.*
    Deze informatie stelt bewoners in staat realistische verwachtingen te vormen en

hun positie in het proces te begrijpen. Dit omvat in ieder geval:

- Het beschikbaar stellen van goed vindbare toelichtingen op de drie beoordelingsmethoden (reguliere aanpak, Praktijkaanpak 2.0 en typologieaanpak) op de website, inclusief uitleg van de voor bewoners relevante verschillen tussen deze methoden.
- Het verduidelijken van de huidige informatie over de werkwijze bij de typologieaanpak. Verduidelijk dat een beoordeling volgens de reguliere aanpak of Praktijkaanpak 2.0 nodig is als de typologiebeoordeling niet tot het oordeel 'op norm' leidt. Licht tevens toe hoe een versterkingsmaatregel kan voortvloeien uit het voorkomen van uitval uit een typologie.
- Het verstrekken van openbare informatie over welke verschillen tot een andere beoordeling kunnen leiden bij soortgelijke woningen in de naaste omgeving.
- Het actief informeren van bewoners over de mogelijkheid om bij nieuwe feiten en omstandigheden een herziening te vragen, als de bezwaartermijn voorbij is.

21. *Voorkom dat aan bewoners toezeggingen worden gedaan of verwachtingen worden gewekt over de staat van de woning of de versterking die nodig zal zijn, bijvoorbeeld tijdens de opname.*
    Dit is van belang omdat de uiteindelijke beoordeling en besluitvorming pas volgt na verdere analyse en berekening. Het beperken van voortijdige uitspraken helpt om misverstanden en onduidelijkheid bij bewoners te voorkomen.

Afkortingenlijst

In dit advies zijn onderstaande afkortingen gebruikt.

ABSC	Applicatiedocument Beoordelen Seismische Capaciteit
ACVG	Adviescollege Veiligheid Groningen
Bbl	Besluit bouwwerken leefomgeving
BRE	Building Research Establishment
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CVW	Centrum Veilig Wonen
IMG	Instituut Mijnbouwschade Groningen
KRO-NCRV	Katholieke Radio Omroep - Nederlandse Christelijke Radio Vereniging
NAM	Nederlandse Aardolie Maatschappij
NCG	Nationaal Coördinator Groningen
NEN	Nederlandse Norm en tevens de naam van het Koninklijk Nederlands Normalisatie Instituut
NEN-EN	Europese Norm (EN) die door de NEN is uitgegeven
NLKA	Niet-Lineaire Kinematische Analyse
NLPO	Non-Linear Push Over
NLTH	Non-Linear Time History
NPR	Nederlandse Praktijk Richtlijn
PDCA	Plan-Do-Check-Act
SodM	Staatstoezicht op de Mijnen
TNO	Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek
VTH	Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving

Begrippenlijst

In dit document zijn de volgende termen en definities gehanteerd:

Aanname	Inschatting van de opbouw van de constructie en het materiaalgebruik, omdat deze bijvoorbeeld niet zichtbaar is door wand-of plafondafwerking.
Aardbevingsbelasting	De krachten die op een constructie worden uitgeoefend door grondbewegingen (trillingen) ten gevolge van een aardbeving.
Aardbevingsgebied	Het geografische gebied in een groot deel van de provincie Groningen en een deel van Noord-Drenthe waar de bodem in beweging is als gevolg van de gaswinning.
Algemene beginselen voor behoorlijk bestuur	Dit zijn fundamentele, vaak ongeschreven regels, waaraan overheidsinstanties zoals de NCG zich moeten houden bij besluitvorming. Ze beschermen burgers tegen willekeur en onzorgvuldigheid.
Algemene wet bestuursrecht	Deze wet bevat regels waaraan overheidsinstellingen zoals de NCG zich moeten houden. Het zijn met name regels over het uitvoeren van procedures. Hier staat bijvoorbeeld in hoe de overheid besluiten voorbereiden en nemen en het biedt burgers rechtsbescherming door procedures voor bezwaar en beroep vast te leggen.
Beoordeling	Een beoordeling is een uitspraak of waardering over de kwaliteit van iets, gebaseerd op een onderzoek of analyse. In dit rapport wordt met een beoordeling bedoeld: uitspraak over of een woning voldoet aan de Meijdam-norm.
Beoordelingsmethode	Een beoordelingsmethode is een systematische werkwijze om de prestaties van de woning te kunnen beoordelen. In dit geval wordt met beoordelingsmethode bedoeld de wijze waarop er is bepaald of een woning voldoet aan de Meijdam-norm. De meest gebruikte beoordelingsmethodes zijn de reguliere aanpak, de Praktijkaanpak 2.0 en de typologieaanpak.
Beoordelingsrapport	Een schriftelijk of digitaal document waarin een ingenieursbureau een samenvatting van de resultaten van de beoordeling heeft vastgelegd.
Berekeningsmethode	De specifieke, systematische manier waarop de prestaties van de woning worden uitgerekend. De meest gebruikte berekeningsmethodes zijn de NLTH en de NLPO in combinatie met NLKA.
Beroep(sprocedure)	Een juridische stap die genomen kan worden wanneer een bewoner het niet eens is met de beslissing op een bezwaar door een overheidsinstantie zoals de NCG.
Besluit bouwwerken leefomgeving	Het besluit waarin algemene regels over veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid van bouwwerken staan. Zo staan er onder meer regels in over de staat en het gebruik van een bouwwerk en over het uitvoeren van sloop- en bouwwerkzaamheden. Voorheen het Bouwbesluit.

Besluit op norm	Een formeel besluit van de NCG waarin wordt vastgelegd dat de woning voldoet aan de Meijdam-norm.
Bezwaar(procedure)	Een bezwaar kan worden ingediend als een bewoner het niet eens is met het besluit dat is genomen door een overheidsinstantie zoals de NCG. In dit rapport gaat het om een bezwaar op een versterkingsbesluit of een besluit op norm.
Constructie	Een samenstel van twee of meer onderdelen die met elkaar verbonden zijn. Het gaat hier bijvoorbeeld over de constructie van de woning, de dakconstructie, de draagconstructie of hoe het dak en de gevels aan elkaar zijn verbonden.
Contra-expert	Een deskundige die door een bewoner of de advocaat van de bewoner ingeschakeld kan worden. Vaak is dit een onafhankelijk ingenieursbureau, dat niet in opdracht van de NCG werkt.
Destructief onderzoek	Destructief onderzoek wordt uitgevoerd wanneer belangrijke onderdelen van de constructie niet zichtbaar zijn door bijvoorbeeld wand- of plafondafwerking. De afwerking wordt dan op verzoek van het ingenieursbureau door een aannemer verwijderd en na bestudering van het betreffende constructieonderdeel weer hersteld.
Draagconstructie	Een constructie van dragende elementen die een belasting afvoeren naar de fundering. Deze constructie is vaak niet aan de buitenzijde zichtbaar. Zie ook ‘constructie’
Dreiging	De kans op het optreden van bepaalde grondbewegingen (grondversnellingen) ten gevolge van een aardbeving.
Gevoeligheidsanalyse	In een gevoeligheidsanalyse wordt onderzocht hoe een onzekerheid in de uitkomst van de berekeningen wordt beïnvloed door veranderingen in bepaalde variabelen of aannames.
Herzieningsverzoek	Dit is een formeel verzoek om een definitief besluit (besluit op norm of versterkingsbesluit) opnieuw te bekijken. Dit kan alleen op basis van nieuwe feiten of omstandigheden.
In het vlak (bezwijken)	Een technische term om aan te geven dat een bouwelement zoals een wand belast wordt en/of bezwijkt door krachten die binnen het vlak van de constructie zelf werken.
Ingenieursbureau	Een advies- en ontwerpbureau dat technische expertise en kennis heeft over constructies van woningen. In dit geval hebben ingenieursbureaus specialistische kennis over het effect van aardbevingen op (bouw)constructies. Zij krijgen van de NCG de opdracht om de opnames en de berekeningen voor de woningen uit te voeren, en de beoordelingsrapporten op te stellen.
Meijdam-norm	De norm voor de beoordeling van de aardbevingsbestendigheid van gebouwen. De norm behelst een maximaal individueel risico van 1/100.000 (10-5) per jaar als gevolg van een aardbeving.
Metselwerk	Een constructie die ontstaat door (bak)stenen in een specifiek patroon te stapelen en te verbinden met metselspecie.

Motiveringsplicht	De juridische verplichting voor overheidsinstanties zoals de NCG om besluiten duidelijk en feitelijk onderbouwd uit te leggen. Een besluit moet berusten op de juiste feiten en een logische, begrijpelijke afweging van belangen hebben. Het doel is om inzicht te geven in de gemaakte keuzes, willekeur te voorkomen en de betrokkenen in staat te stellen de beslissing te toetsen.
Nationaal Coördinator Groningen (NCG)	De organisatie die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de versterkingsoperatie. De NCG zorgt ervoor dat wordt beoordeeld of gebouwen aan de Meijdam-norm voldoen en dat gebouwen worden versterkt als dat nodig is.
Nederlandse Praktijk Richtlijn 9998 (NPR 9998)	De NPR 9998 beschrijft eisen en (bepalings)methoden waarmee constructeurs kunnen vaststellen of de constructieve veiligheid van bestaande gebouwen, al dan niet na versterkingsmaatregelen en nieuw te bouwen gebouwen, voldoende is om een seismische belasting te weerstaan. De NPR 9998 heeft in de loop van de jaren een aantal updates gehad om nieuwe inzichten over seismische belasting of weerstand van gebouwen te verwerken. Als in dit rapport over de NPR 9998 wordt gesproken (zonder jaartal), dan wordt verwezen naar de NPR 9998 in algemene zin, los van een bepaalde versie.
NEN 8700-serie	De Nederlandse norm die de constructieve veiligheid van bestaande bouwwerken regelt bij verbouw, herbestemming of afkeuring en verplicht is via het Besluit bouwwerken leefomgeving.
NEN-EN 1990-serie	De Europese norm die in Nederland is overgenomen en die de basis vormt voor het constructief ontwerp van gebouwen en civieltechnische werken. Het stelt eisen aan veiligheid, bruikbaarheid en duurzaamheid en is verplicht via het Besluit bouwwerken leefomgeving.
Niet-Lineaire Kinematische Analyse (NLKA)	Dit is een type analyse dat, in samenhang met de Non-Linear Push Over (NLPO), wordt ingezet om de veiligheid van specifieke onderdelen van een constructie te toetsen.
Niet op norm	Als uit de berekeningen blijkt dat de woning niet voldoet aan de Meijdam-norm en er een versterking uitgevoerd moet worden, dan spreekt men van een woning die niet op norm is.
Niet-seismisch constructief element	Dit is een element of gebouwonderdeel dat niet primair bedoeld is om de hoofdconstructie te ondersteunen, maar wel los kan komen en zo de veiligheid in gevaar kan brengen tijdens een aardbeving.
Non-Linear Push Over (NLPO)	Een berekeningsmethode waarbij een gebouw virtueel wordt ‘omgeduwd’ met een bepaalde seismische kracht om de sterkte en vervormingscapaciteit te bepalen. Dit is een geavanceerde berekening die niet-lineair gedrag van de constructie beschrijft.
Non-Linear Time History (NLTH)	Dit is een meer gedetailleerde berekeningsmethode, waarbij een gebouw virtueel 'heen en weer’ wordt geslingerd om te zien wanneer (delen van) het gebouw bezwijken.

Op norm	Als uit de berekeningen blijkt dat de woning voldoet aan de Meijdam-norm en er geen versterking uitgevoerd hoeft worden, dan spreekt men van een woning die op norm is.
Op-norm-verklaring	Een mededeling dat een woning voldoet aan de Meijdarm-norm. Dat kan ook na versterking zijn. Vaak wordt op-norm-verklaring door elkaar gebruikt met 'besluit op norm'. In dit rapport hanteren wij op-norm-verklaring wanneer een woning na versterking voldoet aan de Meijdam-norm.
Oplegging	Dit is een steunpunt waarop een constructieonderdeel (zoals een balk of een plaat) rust en waarmee krachten worden overgedragen naar de onderbouw.
Opname(rapport)	Een schriftelijk of digitaal document waarin de bestaande situatie van een woning is vastgelegd. Naast het adres en kadastrale informatie, staat er onder meer een beschrijving van de bouwkundige staat en afwerkingen in, maar ook hoe de constructie in elkaar zit. Daarnaast is ook schade en scheefstand aan de woning opgenomen. Vaak zijn er tekeningen en foto's opgenomen in het rapport.
Plan-Do-Check-Act (PDCA)	Dit is een managementmethode voor continue verbetering van processen. Het helpt om planmatig te werken, prestaties te meten, problemen op te lossen en de kwaliteit structureel te verhogen door deze cyclus continu te herhalen.
Praktijkaanpak 2.0	Een beoordelingsmethode waarbij het hele proces van de opname van een woning, uitvoeren van de berekeningen tot en met het opstellen van het beoordelingsrapport door één ingenieursbureau wordt uitgevoerd. Binnen deze beoordelingsmethode kunnen ingenieursbureaus met verschillende berekeningsmethoden werken.
Reguliere aanpak	Een beoordelingsmethode waarbij de opname van een woning meestal door een ander ingenieursbureau is uitgevoerd, dan het ingenieursbureau dat de berekening maakt en het beoordelingsrapport opstelt. Het opnamerapport van het eerste ingenieursbureau wordt door het tweede ingenieursbureau als basis gebruikt voor de berekeningen. Binnen deze beoordelingsmethode kunnen ingenieursbureaus met verschillende berekeningsmethoden werken.
Rekenmodel	Dit is een vereenvoudigde, wiskundige weergave van de werkelijkheid, die wordt gebruikt om (complexe) situaties te simuleren, berekenen of voorspellen. Bij de verschillende berekeningsmethodes die door de ingenieursbureau worden toegepast, gebruikt men hiervoor verschillende computerprogramma's en -modellen.
Scheefstand	De afwijking van een wand in het verticale vlak, de mate waarin de wand naar binnen of naar buiten helt.
Scope (van de versterkingsoperatie)	De werklijst van (op peildatum 31 december 2025: 27.825) adressen in Groningen die bouwkundig worden opgenomen en vervolgens worden beoordeeld op hun veiligheid bij aardbevingen. Als een gebouw daarbij niet aan de Meijdam-norm blijkt te voldoen, worden versterkingsmaatregelen ontworpen en

	toegepast. De lijst van adressen wordt beheerd door de NCG die de opname, beoordeling en eventuele versterking van de adressen uitvoert.
Spouwanker	Een metalen verbindingselement (meestal van roestvast staal of verzinkt staal), dat het binnen- en buitenblad van een spouwmeer constructief met elkaar koppelt.
Staatssecretaris	Een bewindspersoon die een minister ondersteunt bij het politiek leiden van een ministerie, vaak op een eigen beleidsterrein. Waar in dit rapport naar een staatssecretaris wordt verwezen, wordt de heer Van Marum, toenmalig staatssecretaris *Herstel Groningen* bij het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties bedoeld, tenzij anders aangegeven in de tekst.
Technisch versterkingsadvies	Een schriftelijk of digitaal document waarin door middel van een berekening is aangetoond of een woning versterkt moet worden en zo ja, met welke maatregelen dat moet gebeuren. Het is een technisch inhoudelijk document dat vaak alleen door experts goed begrepen kan worden. De NCG laat daarom een voor bewoners meer begrijpelijk beoordelingsrapport door de ingenieursbureaus opstellen, waarin op een voor bewoners begrijpelijke manier wordt uitgelegd of de woning versterkt moet worden en met welke maatregelen dat moet gebeuren.
Topgevel	Een gevel die zich meestal op de verdieping aan de korte kant van een gebouw bevindt en meestal de vorm van een driehoek heeft. Het is het geveldeel tussen twee dakvlakken.
Typologie	Verzameling gebouwen met dusdanig vergelijkbare constructieve kenmerken dat hun gedrag en weerstand tegen aardbevingen zich op een vergelijkbare wijze laten beschrijven.
Typologieaanpak	Bij deze aanpak, ontwikkeld door TNO, worden gebouwen in de scope op basis van hun constructieve kenmerken ingedeeld in typen. Per type is nagegaan hoe een gebouw reageert op een aardbeving (de seismische weerstand). Dat wordt weergegeven op zogenoemde vlekkenkaarten: valt een gebouw van een specifieke typologie buiten de vlek, dan is het op norm. Valt een gebouw van een typologie binnen de vlek, dan is het mogelijk niet op norm en moet een nadere, individuele beschouwing plaatsvinden om vast te stellen of - en welke - versterking er nodig is.
Uit het vlak (bezwijken)	Een technische term om aan te geven dat een bouwelement zoals een wand, belast wordt en/of bezwijkt in de richting loodrecht op het vlak van dat bouwelement.
Uitbuiging	De mate waarin een wand naar buiten of naar binnen buigt of bolt.
Veiligheidsnorm	Zie: 'Meijdam-norm'
Veiligheidsoordeel	Het resultaat van een berekening, waaruit blijkt of een woning versterkt moet worden. Het veiligheidsoordeel kan 'op norm' of 'niet op norm' zijn.

Verbinding	De manier waarop twee of meer onderdelen aan elkaar zijn bevestigd om samen één geheel te vormen. In dit rapport wordt er vaak gekeken naar de verbinding tussen wanden onderling, tussen wanden en vloeren en tussen wanden en het dak.
Vergewisplicht	De wettelijke verplichting om zekerheid te krijgen over de zorgvuldige totstandkoming van de beoordeling en dat deze inzichtelijk en logisch is. Pas daarna kan de NCG een besluit op norm of een versterkingsbesluit nemen.
Versterking	Alle constructieve en bouwkundige maatregelen, die nodig zijn om een woning te laten voldoen aan de Meijdam-norm. De maatregelen kunnen klein zijn en weinig overlast geven, maar ze kunnen ook zodanig ingrijpend zijn dat bewoners tijdelijk naar een andere woning moeten verhuizen.
Versterkingsbesluit	Een formeel besluit van de NCG waarin wordt vastgelegd dat een woning niet voldoet aan de Meijdam-norm en welke maatregelen nodig zijn om deze woning wel te laten voldoen aan de norm.
Versterkingsoperatie	Het grootschalige programma van de NCG om woningen in het aardbevingsgebied te onderzoeken en te versterken als dat nodig blijkt te zijn. Dit gebeurt omdat door gaswinning aardbevingen zijn ontstaan, waardoor sommige gebouwen versterkt moeten worden om ervoor te zorgen dat ze net zo veilig zijn als andere gebouwen in Nederland.
Weerstand	De mate waarin een constructie een bepaalde seismische belasting kan weerstaan.
Woning	In dit onderzoeksrapport spreken we over woningen. In de hele versterkingsoperatie zijn ook andere soorten gebouwen opgenomen zoals boerderijen, bedrijfspanden, zorginstellingen etc. Daar waar wij over woning spreken, kan ook gebouwen gelezen worden.

Bijlage 1 – Voorbeeld van een besluit op norm

Nationaal Coördinator Groningen

> Retouradres Postbus 3006 9701 DA Groningen

AANGETEKEND
[Naam bewoner(s)]
[Straatnaam en nummer]
[Postcode en Plaats]

Nationaal Coördinator Groningen

Bezoekadres
Paterswoldseweg 1
9726 BA Groningen

Postadres
Postbus 3006
9701 DA Groningen

Behandelaar
[Naam NCG-medewerker]

Ons kenmerk
[Nummer kenmerk]

Bijlagen
Beoordelingsrapport d.d. *[datum]*
Begrippenlijst
Nieuwe inzichten versterken gebouwen

Datum *[Datum]*
Betreft Besluit op norm

Beste *[naam bewoner]*,

Uit de Basisregistratie Kadaster blijkt dat u eigenaar bent van de woning aan de *[straatnaam en huisnummer]* in *[plaatsnaam]* (Pand-ID nummer *[nummer]*). Nationaal Coördinator Groningen (NCG) heeft onderzocht of uw woning voldoet aan de in Nederland geldende veiligheidsnorm. De veiligheidsnorm zegt dat u bij een (zware) aardbeving uw woning veilig moet kunnen verlaten. Hieronder leest u ons besluit.

Het besluit
Uw woning voldoet aan de veiligheidsnorm. Dit betekent dat uw woning niet versterkt hoeft te worden.

Waarom heeft NCG dit besluit genomen?
De veiligheidsnorm is vastgelegd in artikel 52d van de Mijnbouwwet. In artikel 10f van het Besluit Tijdelijke wet Groningen is vastgelegd dat de Nederlandse Praktijkrichtlijn (NPR) 9998 gebruikt wordt om te beoordelen of gebouwen voldoen aan de veiligheidsnorm.
[Naam ingenieursbureau] heeft uw woning onderzocht in opdracht van NCG. Op basis van de gegevens van dit onderzoek heeft *[naam ingenieursbureau]* met de NPR 9998:2020 T5 beoordeeld of uw woning voldoet aan de veiligheidsnorm.

Uit de beoordeling blijkt dat uw woning voldoet aan de veiligheidsnorm. Dit staat in het beoordelingsrapport van *[datum]*. De beoordeling is inhoudelijk goed onderbouwd. Daarom neem ik de beoordeling over. Uw woning hoeft niet te worden versterkt. Ik neem dit besluit op grond van artikel 13i Tijdelijke wet Groningen.

Vragen?
Uw bewonersbegeleider zal binnen 15 werkdagen contact met u opnemen. Heeft u vragen over dit besluit? Neem dan contact op met NCG via telefoonnummer 088 041 44 77. We zijn bereikbaar op werkdagen van 9.00 tot 17.00 uur. U kunt ook een e-mail sturen naar info@nationaalcoordinatorgroningen.nl. We vragen u bij het bellen of mailen ook het NCG-kenmerk dat bovenaan dit besluit staat te noemen, zodat we u goed kunnen helpen bij het beantwoorden van uw vraag.

Nationaal Coördinator Groningen

Ons kenmerk
[Kenmerk]

Met vriendelijke groet,

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, namens deze,

[Naam]
Afdelingshoofd Opname en Normering

Bezwaar
Misschien bent u het niet eens met mijn beslissing. Dan kunt u binnen zes weken, vanaf de dag nadat deze brief is verzonden, bezwaar maken. Als u bezwaar wilt maken, maar langer dan zes weken nodig heeft om uw bezwaar te onderbouwen kunt u een pro-forma bezwaarschrift indienen. U stuurt dan een brief waarin u vraagt om extra tijd voor het motiveren van uw bezwaarschrift.

U kunt het ondertekende bezwaarschrift sturen naar:

Nationaal Coördinator Groningen
Afdeling Juridische en Economische Zaken Postbus 3006
9701 DA Groningen

In het bezwaarschrift vermeldt u het volgende:
- *uw naam en adres;*
- *datum en ondertekening;*
- *een kopie van dit besluit of een omschrijving van het besluit waartegen u bezwaar maakt; en*
- *de reden waarom u bezwaar maakt.*

Bijlage 2 - Samenvatting van de consultatie

Het ACVG heeft het conceptadvies over de kwaliteit van opname en beoordeling in de versterkingsoperatie gedeeld met de Regio (via het Ondersteunend Bureau Gaswinning), het Staatstoezicht op de Mijnen, de Nationaal Coördinator Groningen (NCG), het Instituut Mijnbouwschade Groningen, het Groninger Gasberaad en de Groninger Bodem Beweging.

Tegelijkertijd hebben wij aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) gevraagd om het conceptadvies te controleren op feitelijke onjuistheden. Het ACVG ontvangt de inhoudelijke reactie van de minister wanneer hij die naar de Tweede Kamer stuurt.

Wij hebben van alle partijen een inhoudelijke reactie ontvangen. Na bestudering van de opmerkingen hebben wij het advies naar eigen inzicht afgerond. In deze samenvatting geven wij de kern van de reacties weer. Wij informeren alle partijen afzonderlijk en in volledigheid over de manier waarop hun opmerkingen zijn meegenomen.

Algemeen

Uit de reacties blijkt dat partijen groot belang hechten aan dit onderwerp. Alle geconsulteerde partijen hebben het conceptadviesrapport met aandacht gelezen en in enkele gevallen hebben we desgevraagd een mondelinge toelichting verzorgd. De wijze waarop partijen hun uiteindelijke reacties op de consultatie hebben vormgegeven verschilt. Sommige partijen hebben het conceptadviesrapport van gedetailleerde opmerkingen voorzien, terwijl andere partijen hun reactie hebben beperkt tot de hoofdlijnen.

De geconsulteerde partijen noemen het conceptadviesrapport grondig, zorgvuldig en herkenbaar. Meerdere partijen kwalificeren het rapport daarnaast als waardevol. Daarnaast vroegen zij op enkele punten om een nadere toelichting of uitwerking, of hebben zij zorgen en aandachtspunten met ons gedeeld. De belangrijkste opmerkingen uit de consultatie zijn hieronder samengevat.

Voornaamste reacties

Inzicht in de impact

Alle partijen gaven aan dat de impact van het conceptadvies onduidelijk was, doordat een inschatting van de betrokken aantallen bij de verschillende conclusies ontbrak. Wij hebben dit in de definitieve versie van het rapport, met behulp van nader aangeleverde cijfers van de NCG, verder uitgewerkt voor zover dat mogelijk was.

Daarbij gaven enkele partijen aan dat onvoldoende duidelijk onderscheid werd gemaakt tussen woningen waarbij een beoordeling onvoldoende betrouwbaar is en woningen waarbij daadwerkelijk sprake is van een veiligheidsrisico. Ook dit hebben we in het definitieve advies nadrukkelijker toegelicht.

Aanvullende informatie en vragen om meer diepgang

Sommige partijen hebben gevraagd om meer diepgaande analyses bij onze constateringen en conclusies, bijvoorbeeld naar de onderliggende oorzaken van gemaakte fouten, een onderlinge vergelijking van beoordelingsmethoden en werkwijzen om te bepalen welke aanpak beter of betrouwbaarder is, en de vraag in hoeverre de NCG heeft gehandeld in lijn met de niet-technische interne werkafspraken en richtlijnen. Daarnaast hebben enkele partijen feitelijke aanvullingen of correcties op het conceptadviesrapport gedeeld of aangeboden om nadere informatie te delen.

Wij hebben het conceptrapport aangepast waar feitelijke onjuistheden zijn vastgesteld. Tegelijkertijd hebben we ervoor gekozen om geen nieuwe informatie te verwerken. Voor het onderzoek heeft het ACVG gewerkt met vooraf vastgestelde onderzoeksvragen en een peildatum voor het verzamelen van informatie. Op basis daarvan is de analyse uitgevoerd. Het alsnog betrekken van aanvullende informatie of nieuwe/verdiepende onderzoeksvragen zou een hernieuwde analyse en daarmee vertraging van het adviestraject hebben betekend.

Vragen naar aanleiding van signalen van bewoners
Uit de reacties op de consultatie bleek dat niet altijd duidelijk was dat de paragrafen met signalen van bewoners uitsluitend de door bewoners ervaren situatie weergeven. In deze passages wordt geen beoordeling gegeven van de feitelijke juistheid van deze signalen. Ook heeft op dit deel van het rapport geen verificatie of wederhoor plaatsgevonden.

Dit leidde in enkele reacties tot vragen. Daarom is de inleiding van het rapport op dit punt verder verduidelijkt, zodat er geen verwarring over de status van deze signalen kan ontstaan.

Vragen over de afbakening van de situaties
We hebben meerdere vragen en reacties gekregen over de gekozen afbakening van de genoemde situaties waarin wij het veiligheidsoordeel onvoldoende betrouwbaar vinden. Volgens enkele partijen bestaat het risico dat deze afbakening als harde grens wordt geïnterpreteerd, terwijl het volgens hen nadrukkelijk gaat om een deskundige risico-inschatting. Ook is op enkele onderdelen de gekozen afbakening door sommige partijen ter discussie gesteld, bijvoorbeeld bij de keuze van een bouwjaar, bepaalde typologieën of bij de beperking tot woningen die op norm zijn verklaard. We hebben deze punten opnieuw beoordeeld en op enkele onderdelen aanpassingen gedaan.

Uit enkele reacties bleek dat delen van het rapport verduidelijking nodig hadden om misverstanden te voorkomen. Zo hebben we ervoor gekozen om in de definitieve versie van het rapport explicieter te zijn over de gebruikte beoordelings- en berekeningsmethoden bij de diverse situaties. Ook is een aanvullende uitleg opgenomen over de uitsluitingscriteria bij de typologieaanpak.

Randvoorwaarden prominenter
In de conceptversie van het adviesrapport hadden we twee aanbevelingen opgenomen over de opvolging van het advies. Deze gingen over de communicatie naar bewoners over de opvolging van het adviesrapport en over het creëren van de juiste omstandigheden zodat de NCG de aanbevelingen met rust en zorgvuldigheid kan uitvoeren. Enkele partijen verzochten om deze punten een meer prominente plek in het rapport te geven. We hebben het adviesrapport hierop aangepast, omdat dit geen aanbevelingen betreft maar randvoorwaarden zijn voor een goede opvolging van het advies.

Publicatie, communicatie en opvolging
Verschillende partijen gaven aan zich zorgen te maken over mogelijke publieke onrust als gevolg van het advies. Deze zorgen hingen deels samen met de vraag om meer inzicht in de impact van het advies en de omvang van de betrokken groepen. Ook werd gewezen op het belang van duidelijke communicatie en voldoende handelingsperspectief voor bewoners. Daarbij waren enkele partijen van mening dat de beoogde publicatiedatum van het advies, juni 2026, ongunstig is.

Wij hebben er bewust voor gekozen om geen nadere aanbevelingen op te nemen over de communicatie naar bewoners. Het is aan de minister en de NCG om hier, in afstemming met andere betrokken partijen, invulling aan te geven. Wel zijn wij uiteraard bereid om mee te denken als daar behoefte aan is.

Wij hebben de verschillende belangen rondom het publicatiemoment afgewogen en contact gehad met het ministerie van BZK en de NCG over de benodigde voorbereidingstijd voor communicatie. Dit heeft voor ons geen aanleiding gegeven om de publicatiedatum uit te stellen.

Adviescollege Veiligheid Groningen
Postbus 93144 | 2509 AC Den Haag
contact@adviescollegeveiligheidgroningen.nl
T 088-0422777
www.adviescollegeveiligheidgroningen.nl

© Adviescollege Veiligheid Groningen
Juni 2026