



Staatstoezicht op de Mijnen

Bezoekadres

Henri Faasdreef 312
2492 JP Den Haag

Postadres

Postbus 24037
2490 AA Den Haag

T 070 379 8400 (algemeen)
F 070 379 8455 (algemeen)

info@sodm.nl
www.sodm.nl

> Retouradres Postbus 24037 2490 AA Den Haag

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Dhr. E. van Marum

Postbus 20011

2500 EA DEN HAAG

Ons kenmerk

[REDACTED]

Uw kenmerk

Bijlage(n)

-

Datum 6 september 2024

Betreft Advies SodM naar aanleiding van diepteanalyse NCG

Hooggeachte heer van Marum,

Om ervoor te zorgen dat het in Groningen net zo veilig wordt als in de rest van Nederland is het voorspoedig afronden van de versterkingsopgave van groot belang. Een tijdige realisatie van de versterkingsopgave draagt bij aan de veiligheid van gebouwen en tegelijkertijd ook aan de gezondheid en het welbevinden van de bewoners van die gebouwen. In de kabinetsmaatregelen in reactie op de parlementaire enquête naar de gaswinning gaf het kabinet vorig jaar aan te blijven streven naar afronding van de versterkingsopgave in 2028.

Uit de diepteanalyse van de Nationaal Coördinator Groningen (hierna: NCG) blijkt dat het niet lukt de versterkingsopgave in 2028 geheel af te ronden. Met de afgelopen jaren ingezette versnelling kan NCG de komende jaren naar eigen zeggen wel flink opschalen. Daarmee, zo stelt NCG, kan 95% van de versterkingsopgave in 2028 of, in het meest pessimistische scenario, begin 2029 worden afgerond. Deze verwachting van de NCG is gebaseerd op een eerste diepte-analyse en zal de komende periode verder onderbouwd en waar nodig verbeterd moeten worden. Om de versterkingsopgave zo spoedig mogelijk gereed te hebben en de navolgbaarheid van de opgave voor Groningers te verbeteren, adviseert SodM in deze brief een aantal maatregelen.

In deze brief leest u eerst de samenvatting van de bevindingen en adviezen van het Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: SodM). Daarna licht ik mijn bevindingen en adviezen in meer detail toe.

Samenvatting bevindingen en adviezen SodM

In Groningen moet nog een groot aantal huizen versterkt worden, mogelijk nog 11.000 adressen. Een realistische uitvoeringsplanning is nodig om bewoners goed te kunnen informeren en om de versterking te kunnen aansturen. Het huidige MJVP en de diepteanalyse maken dit mogelijk, zij het dat de planning op een aantal punten nog beter onderbouwd moet worden. SodM adviseert dit de komende paar maanden te doen.

SodM concludeert ook dat de NCG de handen meer dan vol heeft aan haar kerntaak, om voor alle gebouwen in de scope van de versterkingsopgave te beoordelen en zo nodig te versterken of te vervangen.

Daarom moet NCG zich kunnen focussen op de primaire taak. De NCG ziet de toevoeging van nieuwe beleidsdoelen als belangrijke oorzaak van de bestaande vertraging. Bestaand beleid en wetgeving geeft naar mijn oordeel voldoende duidelijkheid over hoe om te gaan met koppelkansen, verduurzaming en schadeherstel in de versterkingsopgave. Ik adviseer u geen extra beleidsdoelen op te nemen in de versterkingsopgave. Ik adviseer u ook om de resultaten van de pilot van maatregel 29 af te wachten, voordat overwogen wordt om activiteiten van maatregel 29 op te nemen in de versterkingsopgave. Dat neemt niet weg dat goed gekeken moet worden hoe maatregel 29 buiten de versterkingsopgave gerealiseerd kan worden waarbij de Groningers voldoende ondersteund worden en zich ook ondersteund voelen.

SodM adviseert de staatssecretaris om volgens een jaarlijkse PDCA-cyclus het MJVP en de diepteanalyse bij te werken. Door ieder jaar hierover te communiceren en te vertellen hoe het afgelopen jaar gegaan is, hoe bijgestuurd wordt en wat de verwachtingen voor de resterende opgave zijn, wordt de versterkingsopgave navolgbaar en kan aan vertrouwen gewerkt worden.

De grote inzet en versnelling waar de NCG op dit moment in de diepteanalyse vanuit gaat, moet praktisch worden. Zonder het richting geven voor meerdere jaren ontstaat opnieuw de kans dat de optelsom van alle jaarcijfers onvoldoende blijkt te zijn om het doel te halen. SodM adviseert daarom jaarlijkse productiedoelstellingen voor NCG, zodat tijdig bijgestuurd kan worden.

Aanleiding voor de diepteanalyse

De afgelopen jaren heeft NCG hard gewerkt aan het opstellen van een Meerjaren Versterkingsplan (verder: MJVP) dat dient als capaciteitsplanning en sturingstool voor de versterking. Daarmee kan steeds beter gepland en bijgestuurd worden en ontstaat ook meer duidelijkheid voor de grote groep bewoners die wachten op versterking. NCG heeft op dit vlak een flinke vooruitgang geboekt.

Bij de jaarlijkse beoordeling van de voortgang van de versterking heeft SodM bij herhaling geconstateerd dat de planning van het MJVP, dat nodig is om de doelstelling van realisatie in 2028 te behalen, niet is gehaald en dat de NCG moet versnellen en opschalen. SodM heeft ook geconstateerd dat de NCG en uw ambtsvoorganger al enkele jaren een lagere jaarlijkse productiedoelstelling hanteren dan volgens de planning van het MJVP nodig is om de kabinetsdoelstelling te halen.¹ Als het tot nu toe door de NCG gerealiseerde tempo van versterken aanhoudt, loopt de realisatie van de versterkingsopgave meerdere jaren vertraging op.

Uw ambtsvoorganger heeft NCG daarom gevraagd de vertragende factoren in de realisatie van het MJVP in kaart te brengen, te bezien welke interventies mogelijk zijn om toch de versterking tijdig te realiseren en daarbij onderscheid te maken tussen 'no regret' maatregelen en maatregelen die alleen onder voorwaarden kunnen worden genomen. En als de uitkomst van deze analyse is dat 2028 niet haalbaar is, onderbouwd aan te geven wanneer dan wel. NCG heeft hierop een diepteanalyse uitgevoerd naar de haalbaarheid van het afronden van de versterkingsopgave in 2028.

Uitkomsten diepteanalyse

Nieuwe beleidsdoelen leiden tot vertraging

NCG beschrijft om te beginnen dat nieuwe beleidsdoelen zijn toegevoegd, die hebben geleid tot extra werkzaamheden en taken in de afgelopen jaren. Deze hebben echter niet geleid tot bijstelling van de beoogde realisatiedatum.

Voorbeelden zijn de uitwerking van de bestuurlijke afspraken uit 2020 en ook het uitwerken van de kabinetsmaatregelen naar aanleiding van de parlementaire enquête (verder: PEGA); deze bemoeilijken om de doelstelling te behalen omdat aanpassing van de werkprocessen nodig was. Daarnaast was er de uitbreiding van de scope en het meenemen van PEGA-maatregel 28 voor (middel)zware versterkingen. Ook zijn het Instituut Mijnbouwschade en NCG werk gaan maken

¹ Zie bijvoorbeeld: [Voortgang van de versterkingsopgave en de afbouw van de gaswinning \('22-'23\) | Rapport | Staatstoezicht op de Mijnen \(sodm.nl\)](#).

van de al veel eerder voorgenomen afstemming voor wat betreft regulier en duurzaam schadeherstel.

NCG verwacht een groot deel van de opgave in 2028 gerealiseerd te hebben

In december 2023 gaf NCG aan dat de planning van het MJVP, en daarmee het afronden van de versterkingsopgave in 2028, gehaald kon worden. NCG geeft nu na het afronden van de diepteanalyse aan dat het niet lukt om de versterkingsoperatie in 2028 af te ronden. Niettemin valt uit de door de NCG in de diepteanalyse opgenomen grafieken af te leiden dat NCG verwacht, met inzet van de in de diepteanalyse beschreven mitigerende maatregelen, 95% van de te versterken adressen te kunnen afronden voor het vierde kwartaal van 2028. In het meest pessimistische scenario en zonder mitigerende maatregelen wordt de 95% gehaald in het eerste kwartaal van 2029. Dat impliceert ook dat NCG er nog steeds vertrouwen in heeft aanzienlijk te kunnen opschalen ten opzichte van de afgelopen jaren.

Observaties en adviezen SodM

SodM reageert in dit hoofdstuk op een aantal zaken die SodM in de diepteanalyse opvallen. Vervolgens geeft SodM een aantal adviezen in het verlengde van deze observaties die tot doel hebben dat de NCG de versterkingsopgave zo snel als mogelijk kan realiseren en de versterkingsopgave voor Groningers navolgbaar wordt. Een deel van de adviezen betreft herhaling van adviezen die SodM in haar laatste voortgangsrapportage heeft gegeven, maar die ook in het kader van de diepteanalyse relevant zijn.

Blijf de onderbouwing van de planning versterken

Het plannen van de versterkingsopgave is een zeer complex vraagstuk met veel afhankelijkheden. Met de diepteanalyse en het jaarlijks herijken daarvan via een PDCA-cyclus kan NCG de planning verbeteren. De diepteanalyse beschrijft risico's en mogelijke maatregelen om deze risico's te minimaliseren. NCG concludeert dat met het huidige beleid de doelstelling van 2028 niet haalbaar is. Gegeven de complexiteit van de versterkingsopgave is het lastig een precieze einddatum te noemen. Zelfs de door de NCG aangegeven bandbreedte waarbinnen zij verwacht de versterking te realiseren is niet 100% zeker. Zowel de basisscenario's als de mitigerende maatregelen zijn voor een deel op aannames gebaseerd die nog verder onderzoek vergen. Daarbij valt te denken aan de extra doorlooptijd van het meenemen van PEGA-maatregel 29 voor de gehele versterking, de toegenomen tijd die gemoeid is met engineering en een beter begrip van de vertraging van de laatste 5% van de opgave. Op deze specifieke punten kom ik hierna uitgebreider terug. SodM benadrukt wel dat de inherente onzekerheid in een complexe opgave

als deze, niet mag betekenen dat de NCG niet een doelstelling moet stellen en vervolgens alles op alles zetten om samen met burgers de doelstelling te realiseren.

Breid de taak van de NCG niet uit

Taakuitbreidingen uit het verleden stellen NCG voor grote uitdagingen. Om haar taken te kunnen uitvoeren, is NCG sterk gegroeid. Deze combinatie vergt een zeer hoge organisatiegraad, die SodM nog niet voldoende kan waarnemen.

Taakuitbreidingen geven meer werkzaamheden aan gebouwen en daarmee een vertraging van de versterkingsopgave. NCG geeft specifiek aan dat uitgewerkte PEGA-maatregel 6, duurzaam herstel, voor 10-20% van circa 5.500 gebouwen een extra doorlooptijd geeft van 3-6 maanden. De uitwerking van maatregel 28, het verduurzamen van woningen die een (middel)zware versterking behoeven, voor ongeveer 3.200 woningen een extra doorlooptijd van 5 tot 6 maanden geeft. In de diepteanalyse stelt NCG vast dat de organisatie niet in staat is geweest om diverse extra taken uit te voeren die in de loop van de tijd aan de versterking zijn toegevoegd.

NCG heeft de handen meer dan vol aan haar kerntaak om alle gebouwen in de scope van de versterkingsopgave te beoordelen en zo nodig te versterken of te vervangen.

SodM adviseert de staatssecretaris om de focus te houden op deze kerntaak van de NCG. Breng werkzaamheden die (nu) niet tot de primaire taken van NCG horen onder bij andere partijen dan de NCG en maak daarvoor gebruik van bestaand beleid en wetgeving.

Als het takenpakket van NCG wordt uitgebreid met extra werkzaamheden gericht op verduurzaming, niet veiligheid, voor bewoners die nu (na lang wachten) aan de beurt zijn in de planning van de versterkingsopgave, gaat dit ten koste van anderen die daardoor nog langer moeten wachten. Het is de taak van de NCG om ook naast *alle* bewoners te gaan staan, dus ook naast bewoners die nog niet aan de beurt zijn.

Beleid ten aanzien van verduurzaming in de versterking

Met de Kamerbrief van 6 maart 2024² is helder en uitvoerbaar beleid vastgesteld voor zowel maatregel 28 en 29. Maatregel 28 betreft het door NCG isoleren van woningen met middelzware tot zware versterkingsmaatregelen en maatregel 29 betreft een subsidiemaatregel voor isolatie van alle overige woningen in de 13 betrokken gemeenten. Het interne beleid van NCG lijkt daarop voor wat betreft maatregel 29 echter nog niet te zijn afgestemd. De ook in de Kamerbrief genoemde beperkte en tijdelijke proef, waarin eigenaren NCG opdracht kunnen geven hun te versterken woningen ook direct te isoleren, volgens maatregel 29, speelt daar een rol in.

De eerdere onduidelijkheid over het beleid van maatregel 29, en nu nog over het uitwerken door de regio daarvan, speelt in meerdere in de diepteanalyse geïdentificeerde risico's een rol. In afwachting van de verdere uitwerking zijn er in de diepteanalyse door NCG mitigerende maatregelen voorgesteld waarin maatregel 29 wel door NCG in de versterkingsopgave wordt meegenomen. Dat is in afwijking met het huidige beleid en vooruitlopend op de resultaten en conclusies die uit de tijdelijke proef getrokken kunnen worden.

De invloed van de extra doorlooptijd, van het door NCG laten meenemen van maatregel 29, op de planning van de totale versterkingsopgave blijkt niet uit de diepteanalyse. In de eerste reactie op een conceptversie heeft SodM gevraagd om dit voor alle, niet alleen de worstcase, scenario's inzichtelijk te maken maar dat is niet gedaan.

Loop niet vooruit op de resultaten, maar wacht de resultaten van de proef met maatregel 29 af. Pas na de evaluatie van de tijdelijke proef maatregel 29 kan meer gezegd worden over de invloed op de doorlooptijden en de planning. De gevolgen moeten dan voor alle scenario's inzichtelijk gemaakt worden om een goede afweging te kunnen maken.

Aantal te versterken adressen

SodM constateert dat in de diepteanalyse is uitgegaan van een behoorlijk lager aantal te versterken adressen dan eerder werd ingeschat. Bij navraag is door NCG aangegeven dat in de diepteanalyse 15.644 te versterken adressen zijn beschouwd. Dit komt overeen met de planning van het MJVP van mei 2024. Dat is ruim 1.000 adressen minder dan waarmee eind 2023 nog werd gerekend. NCG geeft in het rapport aan dat er 411 adressen niet meegenomen konden worden.

² <https://open.overheid.nl/documenten/9b9ca278-cd7b-4572-afca-7056245cbe69/file>.

Mede op basis van beoordelingen van het MJVP verwacht SodM dat het aantal te versterken adressen fors hoger zal zijn, mogelijk zelfs meer dan 17.000.

Doe verder onderzoek naar het aantal te versterken adressen en neem een mogelijk groter aantal te versterken adressen als risico mee in de verdere ontwikkeling van het MJVP.

Verdubbeling engineering ten opzichte van eerdere inschatting

Ten opzichte van de eerdere inschattingen in het MJVP valt in de diepteanalyse op dat NCG de tijd die gemoeid is met de engineering, het ontwikkelen van een uitvoeringsgereed ontwerp, van te versterken of vervangen gebouwen ongeveer verdubbelt van gemiddeld ongeveer 230 dagen naar 430 dagen of zelfs 480 dagen. Deze toename behoeft nadere duiding, aangezien het beeld van SodM is dat daar sinds de laatste versies van het MJVP geen zaken wezenlijk zijn veranderd en de NCG in december 2023 nog heeft aangegeven dat de planning haalbaar was.

De vraag rijst waarop deze inschatting is gebaseerd en waarop de vorige inschatting in het MJVP was gebaseerd. Bovendien is de vraag hoe deze nieuwe verwachting zich verhoudt tot de verwachting die de NCG al enkele jaren heeft dat in de toekomst lichtere maatregelen nodig zijn om een gebouw aan de veiligheidsnorm te laten voldoen.

Doe nader onderzoek naar de verdubbeling van de tijd die gemoeid is met engineering. Door de oorzaken van de langere doorlooptijd bij deze groep beter te begrijpen, kan mogelijk bijgestuurd worden.

Versnelling voor 95% maar vertraging laatste 5%

De NCG verwacht, met inzet van de in de diepteanalyse beschreven mitigerende maatregelen, 95% van de te versterken adressen te kunnen afronden voor het vierde kwartaal van 2028. In het meest pessimistische scenario en zonder mitigerende maatregelen wordt de 95% gehaald in het eerste kwartaal van 2029. Dat impliceert ook dat NCG er nog steeds vertrouwen in heeft aanzienlijk te kunnen opschalen ten opzichte van de afgelopen jaren. Ook in de pessimistische scenario's wordt een jaarproductie van meer dan 3.000 adressen bereikt, dat is ongeveer een verdrievoudiging van hetgeen de afgelopen twee jaar is gehaald.

Een voor SodM opvallende constatering is dat een relatief kleine groep van 5% van het aantal te verstreken adressen zorgt voor een relatief grote uitloop van de einddatum. Dit laat zich zien in een opwaartse 'knik' in de grafieken op pagina 39,

53 en 54 van de eindrapportage diepteanalyse. SodM heeft hiervoor in de eerste reactie richting de NCG een verklaring gevraagd. In de eindrapportage geeft de NCG aan dat de oorzaak hiervan is dat in de gemeente Eemsdelta meer dan 50% van de huizen in de versterkingsopgave staat. Ook zitten er in de dunne staart zwaardere en complexere versterkingen in zowel Eemsdelta als in andere gemeenten. Daarmee is nog niet voldoende duidelijkheid over de redenen van de vertraging van de laatste ongeveer 5% adressen.

SodM adviseert nader te onderzoeken en de duiden waaruit de vertraging van de laatste 5% bestaat. En daarbij te kijken of er specifieke maatregelen genomen kunnen worden om de uitloop te beperken.

Werk jaarlijks het MJVP en de diepteanalyse bij op basis van een PDCA-cyclus, communiceer hier in elk geval jaarlijks over, en geef NCG voor meerdere jaren richting met productiedoelstellingen

Het werken met scenario's in het MJVP geeft een goed inzicht in de spreiding van de planning. Met de kennis opgedaan in de diepteanalyse kan de voor het MJVP benodigde PDCA-cyclus verrijkt worden. De aannames en uitgangspunten in het MJVP en de scenario's zullen continu moeten worden bijgesteld op de laatste ervaringen en inzichten. SodM adviseert om dit jaarlijks te doen: analyseer ieder jaar wat de resultaten en ervaringen van het afgelopen jaar betekenen voor de resterende opgave, welke bijstellingen en additionele maatregelen nodig zijn en hoe de aangepaste scenario's en verwachte planning eruit zien (in feite wordt zo ook de diepteanalyse ieder jaar bijgewerkt).

Om te werken aan vertrouwen in de regio is het belangrijk open te zijn over de onzekerheden en ieder jaar opnieuw uit te leggen hoe het afgelopen jaar verlopen is, hoe bijgestuurd wordt en wat de verwachtingen zijn voor de resterende jaren waarin de opgave gerealiseerd moet gaan worden. De voortgang van de versterkingsopgave wordt navolgbaar voor de betrokken mensen als deze a) met een vast ritme uitgevoerd wordt, b) in eenvoudige termen en over de tijd consistent wordt uitgelegd en c) niet alleen generiek via website maar ook individueel naar iedere betrokken bewoner wordt verzorgd. SodM verwacht dat met een dergelijke aanpak het vertrouwen verder kan groeien in de versterkingsopgave. Overigens zal naarmate de tijd vordert zal de voorspelbaarheid van de versterkingsopgave gestaag toenemen.

Uit de diepteanalyse kan geen éénduidige datum voor het kunnen afronden van de versterkingsopgave worden afgeleid. Wel wordt duidelijk dat NCG de komende jaren flink kan opschalen, weliswaar minder dan volgens het MJVP, maar toch zeer aanzienlijk. Met bovengenoemde PDCA-cyclus en communicatieaanpak maakt het

voor de Groningers navolgbaar hoe de NCG de komende jaren voortgang weet te boeken.

SodM gelooft dat ook het stellen van jaarlijkse productiedoelstellingen voor de NCG belangrijk is als onderdeel van de bovengenoemde PDCA-cyclus. Ook de afgelopen jaren, en ook dit jaar, zijn aan NCG doelstellingen gesteld voor het afronden van de beoordelingen, en ook voor het jaarlijks aantal af te ronden versterkte of door nieuwbouw vervangen adressen. De jaarlijkse doelstellingen lagen echter ver onder hetgeen in het MJVP voor dat jaar werd gepland. Dat gaf per definitie dat de planning van het MJVP niet gehaald kon worden.

Ik adviseer u om NCG voor meerdere jaren richtinggevende productiedoelstellingen mee te geven voor het afronden van de versterkingsopgave die consistent zijn met de uitkomsten van de diepteanalyse en het MJVP. Met de analyses van NCG met onder- en bovenkant scenario's, uitgaande van 15.644 te versterken adressen, en mijn bevindingen waarin ik ook rekening hou met een mogelijk groter aantal te versterken gebouwen, kom ik tot het volgende overzicht. Deze richtinggevende doelstellingen zouden aan NCG meegegeven kunnen worden en in bovengenoemde PDCA-cyclus jaarlijks aangepast kunnen worden aan de laatste inzichten.

Periode	afgerond	jaarproductie	Afgerond*	Jaarproductie*
in 2021	2.298	661	2.298	661
in 2022	3.336	1.038	3.336	1.038
in 2023	4.458	1.122	4.458	1.122
in 2024	5.858	1.400	5.858	1.400
in 2025	7.858	2.000	7.858	2.000
in 2026	10.658	2.800	10.658	2.800
in 2027	13.458	2.800	13.458	2.800
in 2028	14.908	1.450	15.558	2.100
in 2029	15.644	736	16.958	1.400
in 2030			17.458	500
in 2031			17.500	42

*Richtinggevende productiedoelstellingen,
met * de kolommen indien er meer adressen te versterken zijn.*

De getoonde jaarproductie voor 2024 komt overeen met de huidige doelstelling van NCG. De in groen aangegeven waarden betreffen historische gegevens. Ik adviseer u NCG de komende jaren minimaal een doelstelling mee te geven zoals in de jaarproductie van de tabel staat aangegeven. Daarmee wordt 95% van de door de NCG ingeschatte aantal te versterken of vervangen gebouwen afgerond. Indien het aantal te versterken adressen toch groter is dan nu in e diepteanalyse

is aangenomen, kan dat worden meegenomen in het later afbouwen van de productiedoelstellingen, dit is in de kolommen met een * en in rood aangegeven.

SodM adviseert de staatssecretaris om volgens een jaarlijkse PDCA-cyclus het MJVP en de diepteanalyse bij te werken. Door ieder jaar hierover te communiceren en te vertellen hoe het afgelopen jaar gegaan is, hoe bijgestuurd wordt en wat de verwachtingen voor de resterende opgave zijn, wordt de versterkingsopgave navolgbaar en kan aan vertrouwen gewerkt worden. SodM adviseert ook om de NCG voor meerdere jaren richting te geven door het vaststellen van productiedoelstellingen. De grote inzet en versnelling waar de NCG op dit moment in de diepteanalyse vanuit gaat, moet praktisch worden. Zonder het richting geven voor meerdere jaren ontstaat opnieuw de kans dat de optelsom van alle jaarcijfers onvoldoende blijkt te zijn om het doel te halen.

Een tijdige realisatie van de versterkingsopgave draagt bij aan de veiligheid van gebouwen en tegelijkertijd ook aan de gezondheid en het welbevinden van de bewoners van die gebouwen. De maatregelen die SodM in deze brief heeft geadviseerd zijn dan op een tijdige realisatie gericht. Dat neemt niet weg dat bewoners zelf moeten kunnen kiezen voor het later versterken van hun huis om op die manier versterking en verduurzaming te combineren zonder andere wachtenden te benadelen. Een navolgbare voortgang helpt bewoners dergelijke lastige keuzes te maken.

SodM zal de komende jaren, ook als onderdeel van de geadviseerde PDCA-cyclus, jaarlijks toezicht blijven houden en adviezen blijven geven in het belang van de veiligheid van de mensen in Groningen.

Hoogachtend,

ir. T.F. Kockelkoren, MBA
Inspecteur-generaal der Mijnen