



**Onafhankelijke
Raadsman**



**Klachten over de afhandeling
van schade en versterking
als gevolg van gaswinning in
Groningen**

**Jaarrapportage
2019-2020**



Aanbevelingen

De Onafhankelijke Raadsman doet in deze jaarrapportage een aantal suggesties en aanbevelingen met betrekking tot de gevolgen van de gaswinning in Groningen. Deze aanbevelingen zijn gericht aan de verschillende betrokken partijen.

Schadeafhandeling

- Het IMG zal zich moeten (blijven) inzetten om alle schadedossiers binnen redelijke termijn af te handelen. Of ze nou 'normaal' of 'complex' of 'speciaal' zijn. Daarbij moet ruimte bestaan voor maatwerk.
- De nieuwe regeling voor immateriële schade moet voldoende recht doen aan ieders individuele situatie maar ook op een snelle manier kunnen worden uitgevoerd. Er zal een goede balans tussen beide belangen gevonden moeten worden.
- Compenseer voormalige huiseigenaren die een vergoeding hebben gekregen van NAM voor de waardedaling van hun huis, maar vergeleken met de IMG-regeling te weinig compensatie hebben ontvangen.
- Inwoners rond de gasopslag van Norg moet duidelijkheid worden geboden waar zij met hun klachten en signalen terecht kunnen.

Versterking

- Ga snel in gesprek met bewoners die een versterkingsadvies hebben ontvangen en bied daarbij handelingsperspectief.
- NCG zou meer aandacht moeten besteden aan de communicatie met inwoners. Inwoners moeten vaker worden geïnformeerd over het versterkingsproces.
- Biedt inwoners meer mogelijkheden voor maatwerk. Standaardoplossingen doen niet altijd recht aan de individuele situatie.
- Stel de inwoner centraal door schade en versterking tegelijkertijd op te pakken. NCG en IMG zouden hun samenwerkingsconvenant hiertoe ten volle moeten benutten.
- Stel het 'Loket opname op verzoek' ook open voor gebouwen die wel in de versterkings-scope zitten, maar nog (lang) niet aan de beurt zijn voor versterking.

Algemene opmerkingen

- Blijf aandacht besteden aan de sociaal-maatschappelijke impact van schade en versterking, ook voor de lange termijn.
- Kom beloftes na en zorg voor toekomstperspectief. Voorkom dat inwoners van het kastje naar de muur worden gestuurd.





Samenvatting

In 2019 werden 124 meldingen gedaan bij de Onafhankelijke Raadsman over de gevolgen van gaswinning in Groningen, in de eerste helft van 2020 waren dit er 68. Dat is een stuk minder dan in 2018. 165 meldingen betroffen een klacht over schade-afhandeling of versterking. Meer dan 60% van de klachten die in 2019 of 2020 zijn gesloten, konden (gedeeltelijk) worden opgelost door de verantwoordelijke instantie.

De Raadsman kreeg in anderhalf jaar tijd 70 meldingen binnen over schade-afhandeling door de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG). De meest gehoorde klachten gingen over communicatie, de afhandelingstermijn en het niet toekennen van schades.

De TCMG heeft in 2019 belangrijke stappen gezet in het versnellen van de schade-afhandeling. Zo heeft de Stuwmeerregeling ervoor gezorgd dat 10.000 schades niet het hele reguliere traject door hoefden. Ook is er meer aandacht gekomen voor de meer bijzondere schades (o.a. bij bedrijven en monumenten). Tegelijkertijd is het aantal nieuwe schademeldingen onverminderd hoog gebleven, waardoor het aantal openstaande schademeldingen de laatste maanden met 10.000 is toegenomen. De opvolger van de TCMG – het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) – zal er alles aan moeten doen om het tij te keren.

Over afhandeling van ‘oude’ schades kwamen 51 klachten binnen, waarvan de meeste over NAM. Veel van deze zaken lagen bij de Arbiter Bodembeweging, die op 1 juli 2020 is opgeheven nadat de laatste uitspraken waren gedaan. De laatste loodjes lijken het zwaarst te hebben gewogen: in het laatste jaar kwamen er 12 klachten over de Arbiter binnen. Deze gingen onder meer over inconsistenties tussen verschillende uitspraken en een veranderende manier van beoordelen. De Arbiter Bodembeweging heeft, zeker in de beginjaren, een belangrijke onafhankelijke en objectieve rol gespeeld in het door NAM gedomineerde schadetraject, maar de signalen in de laatste maanden van het bestaan van de Arbiter laten helaas een enigszins onbevredigend gevoel achter.

Er kwamen in 2019 39 klachten binnen over de versterking van gebouwen, in de eerste zes maanden van 2020 waren dit er 25. De klachten betroffen een breed scala aan onderwerpen, waaronder de vergoeding van bijkomende kosten, de afhandeling van PRBE's, prioritering, afhandelingstermijnen en communicatie. De meeste klachten gingen over de NCG. Wat opvalt is dat inwoners zich in veel gevallen niet gehoord voelen.

Helaas was 2019 voor het versterkingsprogramma niet het beloofde jaar van uitvoering. In 2020 gebeurt op enkele plekken wel wat, maar op veel plaatsen zijn nog geen busjes te zien. De ambities zijn voor een belangrijk deel (nog) niet gehaald. Dit komt onder andere door het tekort aan voldoende beschikbare opname- en beoordelingscapaciteit in het verleden, onduidelijke randvoorwaarden, complexe processen rond uitvoering, de overgang van het private naar het publieke stelsel en de reorganisatie van de NCG. Daarmee zijn de verwachtingen die bij inwoners zijn gewekt tot op heden onvoldoende of niet tijdig waargemaakt.





Het is duidelijk dat de versterkingsoperatie op de oude wijze niet snel genoeg ging. Daarom is begin 2020 een versnellingspakket vastgesteld. Het is te hopen dat dit pakket zorgt voor meer handelingsperspectief voor de inwoners. Dat is namelijk hard nodig. Een essentieel onderdeel daarin is adequate communicatie naar de inwoners. Die was in het verleden vaak te laat, te onduidelijk of in het geheel afwezig. Nu de overheid de volledige verantwoordelijkheid naar zich heeft toegetrokken, zou het toch mogelijk moeten zijn dit beter te organiseren. De Groningers zijn er in ieder geval klaar mee om van het kastje naar de muur te worden gestuurd.

Zuidhorn, 19 oktober 2020

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'L.J. Klaassen', with a long horizontal stroke extending to the right.

De Onafhankelijke Raadsman
Mr. L.J. Klaassen



Mr. Leendert Klaassen



Inhoudsopgave

Aanbevelingen	2
Samenvatting	3
1. Inleiding	6
2. Organisatie en positie	7
3. Algemeen beeld	8
3.1 Omvang van het aantal meldingen	8
3.2 Ruimtelijk herkomst klachten 2019	9
3.3 Status en resultaat meldingen	10
4. Schadeafhandeling	11
4.1 Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG)	11
4.1.1 Werkvoorraad	12
4.1.2 Schade bij monumenten en (agrarische) bedrijven	13
4.2 Het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG)	14
4.2.1 Immateriële schade	14
4.2.2 Waardedaling	14
4.2.3 Gasopslag Norg	16
4.3 Afhandeling 'oude' schades	16
4.3.1 CVW	17
4.3.2 NAM	17
4.3.3 Arbitrer Bodembeweging	17
4.4 Samenloop van 'oude' en 'nieuwe' schades	18
4.5 Proefprocessen bij de rechtbank	19
5. Bouwkundige versterking	21
5.1 Organisatie van de versterking	22
5.2 Voortgang	23
5.3 Communicatie	24
5.4 Vergoeding bijkomende kosten huurders	24
5.5 Einde PRBE-programma	25
5.6 Samenloop schade en versterking	25
5.7 Loket opname op verzoek	26
5.8 Haperingen Eigen Initiatief	26
6. Vooruitblik	27
6.1 Mandaat Onafhankelijke Raadsman	27
6.2 Schadeafhandeling	27
6.3 Versterking	28
6.4 Psychische impact	28



1. Inleiding

Voor u ligt de rapportage van de Onafhankelijke Raadsman over het jaar 2019 en de eerste helft van 2020. De raadsman vervult al jaren een toegankelijke ombudsfunctie in het aardbevingendossier in Groningen. In 2013 verzocht de Tweede Kamer de toenmalige minister om een klachtenloket in te richten voor schadeafhandeling door NAM. Als gevolg van de beving bij Huizinge in augustus 2012 was het aantal schademeldingen namelijk sterk gestegen en dat leidde tot signalen van ontevredenheid.

Sinds die tijd is er veel veranderd in het aardbevingendossier. Zo zijn er nieuwe organisaties gekomen en weer verdwenen. Het aantal schademeldingen is sinds 2012 enorm gegroeid: inmiddels is het aantal de 150.000 gepasseerd en dit groeit jaarlijks nog met tienduizenden tegelijk. Versterking is vanaf 2016 ook een steeds prominentere positie in gaan nemen. En de verantwoordelijkheid voor afhandeling van schade en versterking is van NAM naar het Rijk gegaan.

In al die veranderingen doet de Onafhankelijke Raadsman al jaren ongeveer hetzelfde: hij is een onafhankelijk aanspreekpunt voor inwoners van Groningen bij wie problemen door de gaswinning niet worden opgelost. Hij behandelt meldingen over schadeafhandeling en versterking als gevolg van gaswinning. In die hoedanigheid vervult de Onafhankelijke Raadsman een bemiddelende en signalerende rol, waarbij hij adviezen kan geven aan de verschillende betrokken organisaties binnen het gaswinningsdossier. Daarnaast rapporteert de Raadsman over de trends die hij ziet en doet hij aanbevelingen aan de betrokken partijen.

In deze 'anderhalf-jaarrapportage' geven we een overzicht van de meldingen die in 2019 en de eerste helft van 2020 zijn gedaan bij de Onafhankelijke Raadsman. Het betreft vooral klachten over schadeafhandeling en versterking. Hierbij doet de Raadsman tevens enkele aanbevelingen aan de betrokken partijen. Deze rapportage wordt aangeboden aan de ministers van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Gebruikte afkortingen

BZK	Minister(ie) van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CVW	Centrum Veilig Wonen
EZK	Minister(ie) van Economische Zaken en Klimaat
HRA	Hazard and Risk Assessment
IMG	Instituut Mijnbouwschade Groningen
NAM	Nederlandse Aardolie Maatschappij
NCG	Nationaal Coördinator Groningen
PRBE	Potentieel Risicovol Bouw Element
TCMG	Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen





2. Organisatie en positie

Leendert Klaassen is al sinds 2013 ‘de’ Onafhankelijke Raadsman. Hij stuurt het meldpunt inhoudelijk aan en is op de hoogte van alle meldingen. Hierin wordt hij ondersteund door een klein bureau, dat is gevestigd in het gemeentehuis van Loppersum. De Onafhankelijke Raadsman en zijn bureau opereren volledig onafhankelijk van andere organisaties, zodat de onafhankelijkheid van het instituut gewaarborgd wordt. De Raadsman is aan geen enkele organisatie hiërarchisch ondergeschikt. Dit creëert vertrouwen bij de inwoners die door de tijd vaak het nodige wantrouwen hebben gekregen door hetgeen ze is overkomen in het gaswinningsdossier. Tot voor kort waren schadeafhandeling en versterking privaatrechtelijk geregeld. Dat betekent dat NAM juridisch aansprakelijk en verantwoordelijk was voor de afhandeling van schade en versterking. Dit maakte dat de Onafhankelijke Raadsman feitelijk het enige onafhankelijke klachtenloket was waar inwoners terecht konden.

Met de overgang naar het publieke bestel is het Rijk verantwoordelijk geworden voor schadeafhandeling en versterking. De uitvoering hiervan geschiedt door IMG en NCG, die vallen onder de verantwoordelijkheid van de ministers van EZK respectievelijk BZK. Deze verschuiving van het private stelsel naar een publiek stelsel heeft tot gevolg dat het formele klachtenrecht jegens de overheid ook geldt voor schade en versterking. Men kan met een klacht dus ook direct naar IMG c.q. NCG stappen, die wettelijk verplicht zijn deze formele klachten te behandelen. Als een burger niet tevreden is over de afhandeling van zijn formele klacht kan hij zich wenden tot de Nationale Ombudsman.

De vraag kan worden gesteld welke toegevoegde waarde de Onafhankelijke Raadsman dan precies nog heeft. Een logische vraag. De Raadsman komt tot de conclusie dat die waarde er wel degelijk is. De Onafhankelijke Raadsman vervult namelijk een waardevolle rol voor inwoners van het gebied in individuele casuïstiek, maar heeft ook een signalerende functie inzake de algemene problematiek en de voortgang van de aanpak. De problematiek rondom de gaswinning is nog lang niet voorbij: het IMG zal zichzelf opnieuw moeten uitvinden en de versterkingsoperatie hapert en wordt alleen maar complexer. Bovendien wordt een deel van de versterking nu toch weer privaat georganiseerd. Een echt onafhankelijke bemiddelaar c.q. adviseur kan burgers helpen in dit complexe speelveld.

Een positionering als klachtenloket is door de recente stelselwijziging weliswaar minder voor de hand liggend, maar dat hoeft geen belemmering te zijn voor continuering van de rol die de Onafhankelijke Raadsman al sinds 2013 heeft. Het verzorgen van onafhankelijke bemiddeling, het houden van ruggespraak, het geven van advies en het signaleren van knelpunten is niet per se gebonden aan de functie van een ‘formeel’ klachtenloket. Sterker nog: de Nationale Ombudsman in Den Haag kan deze ‘informele’ rol moeilijker invullen vanwege de fysieke en mentale afstand. Hij is bovendien gebonden aan zijn wettelijke bevoegdheden. Kortom, een Onafhankelijke Raadsman geworteld in de regio blijft van waarde, ook in de komende jaren.

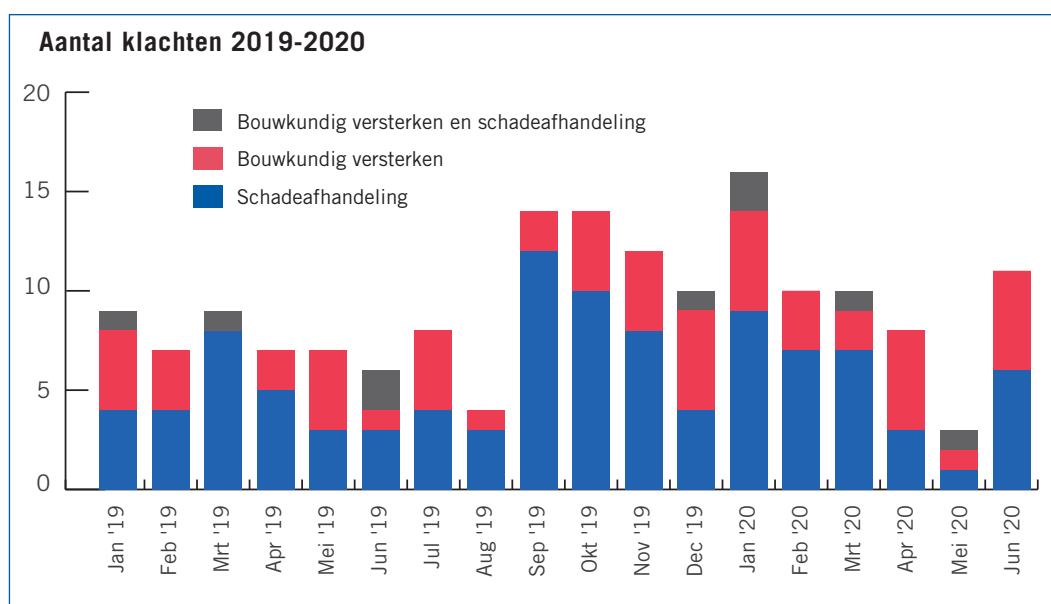
Inmiddels heeft de minister van EZK aangegeven dat de Onafhankelijke Raadsman in ieder geval de komende periode door kan gaan met zijn werkzaamheden. Over de precieze invulling worden momenteel gesprekken gevoerd met de ministeries van EZK en BZK en met de Nationale Ombudsman. Een goede afstemming met laatstgenoemde is daarbij belangrijk.



3. Algemeen beeld

3.1 Omvang van het aantal meldingen

In 2019 werden in totaal 124 meldingen gedaan bij de Onafhankelijke Raadsman. In de eerste helft van 2020 waren dit er 68. Deze meldingen betreffen klachten over schadeafhandeling en versterking (107 in 2019 en 58 in het eerste half jaar van 2020), maar ook andersoortige meldingen en signalen die verband houden met de gaswinning. Bij laatstgenoemde categorie kan gedacht worden aan meldingen (of klachten) over bepaalde regelingen of aanmeldingen voor de Commissie Bijzondere Situaties. In figuur 1 wordt het aantal klachten per maand weergegeven. In tabel 1 wordt het aantal meldingen binnen de verschillende categorieën weergegeven.



Figuur 1: Aantal klachten per maand in 2019 en 2020.

Categorie	2019 ¹⁾	2020 (t/m juni)
Klacht schadeafhandeling	73	37
Klacht bouwkundig versterken	39	25
Regelingen omtrent aardbevingen	18	5
Overige aardbevingsgerelateerde zaken	5	7
Anders	2	1

Tabel 1: Aantal meldingen per categorie in 2019 en 2020.

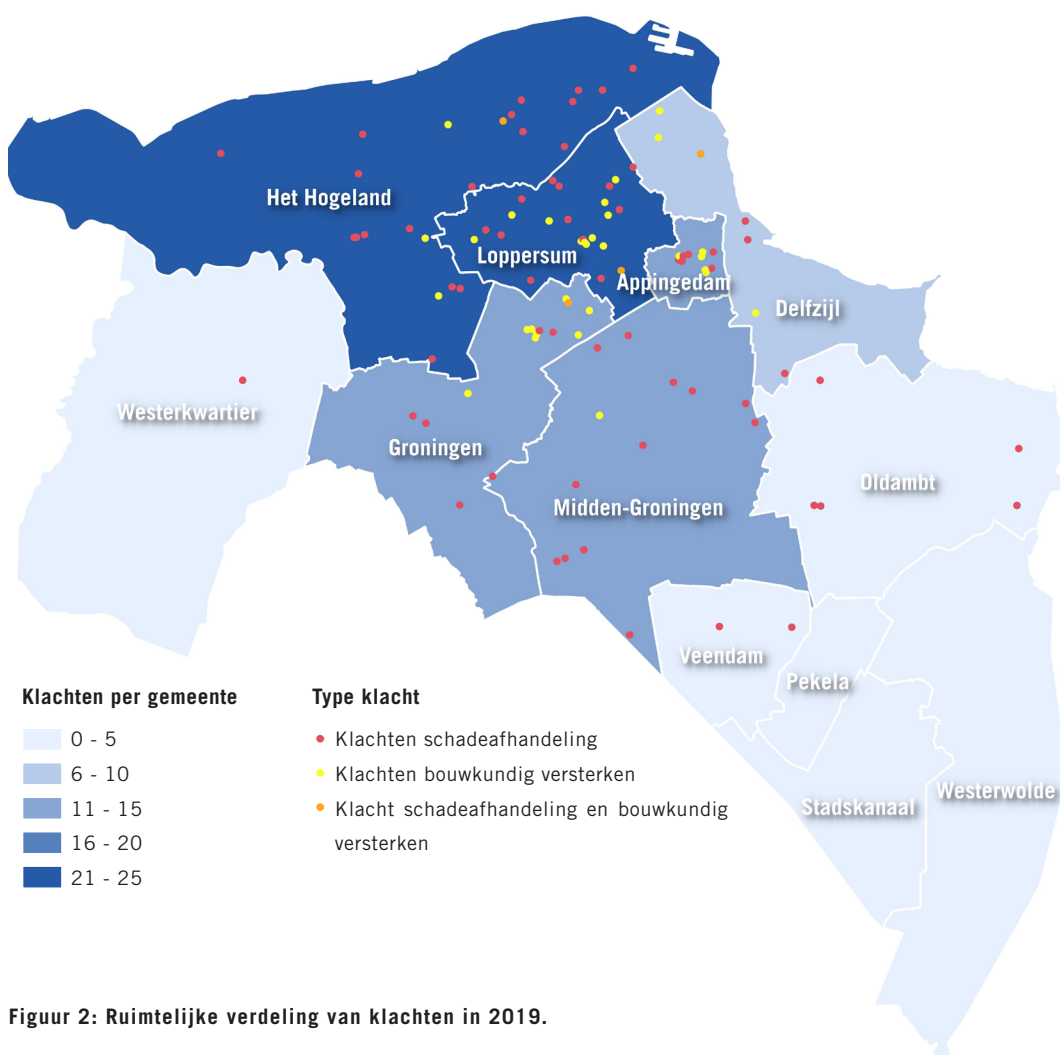
Het aantal klachten dat werd gemeld in 2019 is ten opzichte van 2018 gedaald met 90, dat is een flink aantal. De afhandeling van 'oude' schades door NAM in 2018 zorgde voor veel klachten, waardoor het aantal in 2018 dus flink hoger lag. Tussen september 2018 en september 2019 kwamen relatief weinig klachten binnen, daarna is het aantal weer wat toegenomen. Mogelijk heeft dit te maken met de veranderingen in het dossier, zoals de opheffing van CVW, reorganisatie bij NCG en oprichting van IMG.

1) Een melding kan meerdere categorieën omvatten; er kan bijvoorbeeld een klacht zijn over bouwkundig versterken, maar ook over schadeafhandeling of een bepaalde regeling.



3.2 Ruimtelijke herkomst klachten in 2019

Net als in 2017 en 2018 komen veel klachten uit de gemeente Loppersum (25), al is dat een flinke daling ten opzichte van 2017 en 2018 toen elk jaar 50 klachten binnenkwamen uit Loppersum. Vanuit de nieuwe gemeente Het Hogeland (die sinds 1 januari 2019 bestaat) kwamen afgelopen jaar eveneens 25 klachten binnen. Uit de gemeente Groningen en Midden-Groningen kwamen elk 14 meldingen binnen. Voor de gemeente Midden-Groningen is dat een grote daling ten opzichte van het jaar ervoor (40 klachten in 2018). De ruimtelijke spreiding is weergegeven in figuur 2.

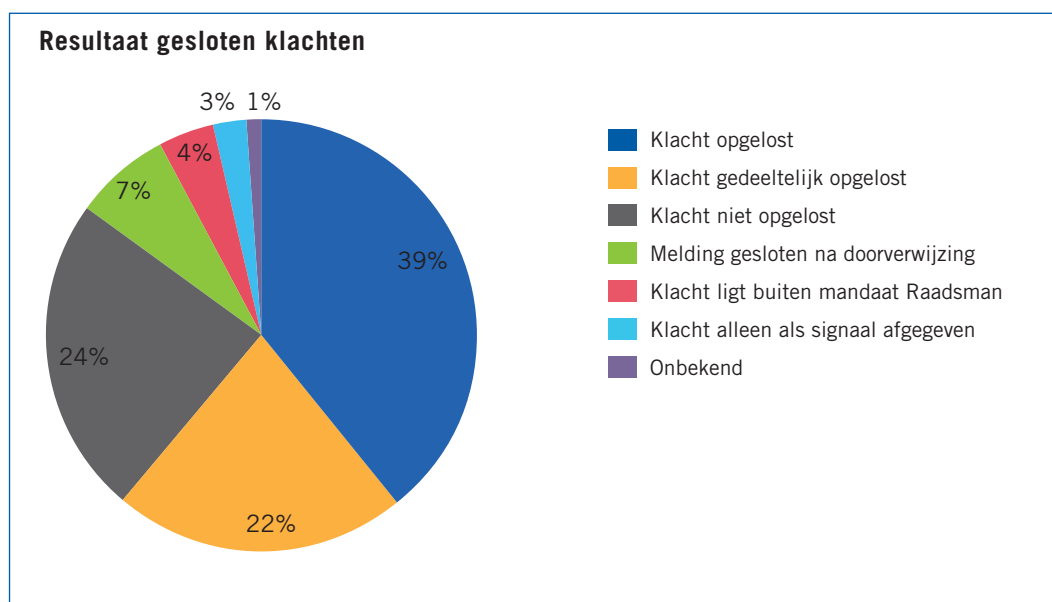


Figuur 2: Ruimtelijke verdeling van klachten in 2019.



3.3 Status en resultaat meldingen

In 2019 werden 145 meldingen gesloten, in het eerste half jaar van 2020 waren dit er 78. In 2018 werden nog 198 meldingen gesloten, dit hogere aantal werd bereikt doordat er in 2017 en 2018 meer meldingen binnenkwamen. 87% van de gesloten meldingen betrof een klacht over schadeafhandeling en/of versterking (194 in totaal). 61% van de klachten die in 2019 of 2020 bij de Onafhankelijke Raadsman zijn gesloten is (deels) opgelost, zoals figuur 3 laat zien. Helaas was er bij iets minder dan een kwart van de klachten geen sprake van een positieve afronding. Dat is gelijk aan 2018. Een kleiner aantal van de klachten is in overleg met de melder doorverwezen naar een andere partij, zoals de Arbiter Bodembeweging of de Commissie Bijzondere Situaties.

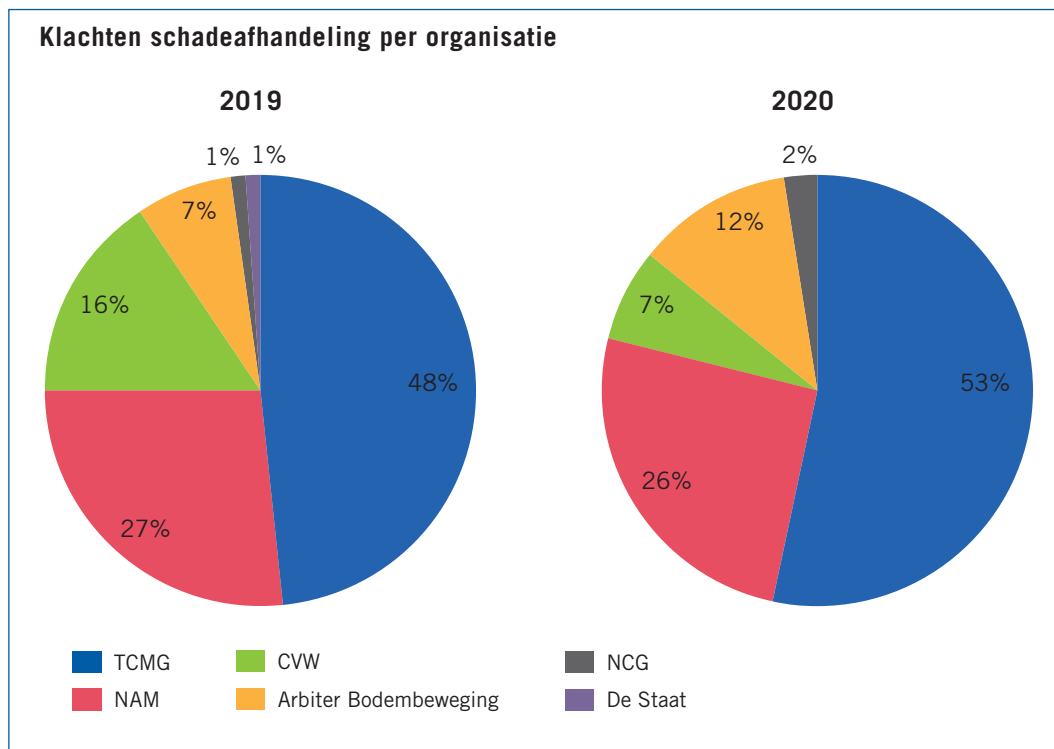


Figuur 3: Resultaat van de klachten die in 2019 en 2020 zijn gesloten (in totaal 194 klachten).



4. Schadeafhandeling

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op klachten die zijn binnengekomen over de schadeafhandeling/ Dit waren er in 2019 73 en in de eerste helft van 2020 37. Figuur 4 geeft een overzicht van de organisaties waarop de meldingen rond schadeafhandeling betrekking hadden.



Figuur 4: Aantal klachten over schadeafhandeling per organisatie in 2019 en 2020.²⁾

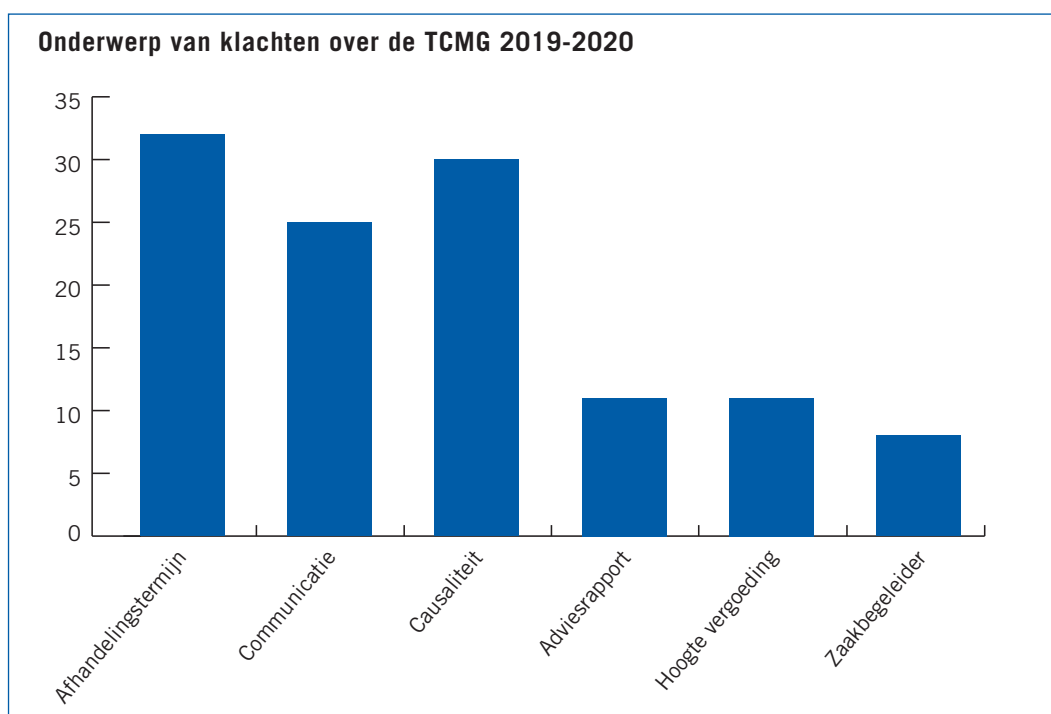
4.1 Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG)³⁾

In 2019 heeft de Raadsman 47 klachten ontvangen over schadeafhandeling door de TCMG.⁴⁾ In de eerste helft van 2020 waren dit er 23. In de afgelopen anderhalf jaar zien we een beperkte stijging in het aantal klachten over de TCMG. Qua onderwerp van de klacht is er weinig verschil te ontwaren tussen 2019 en 2020, de meeste klachten zijn van procedurele aard. Ondanks dat in 2019 het aantal experts is uitgebreid bestaat het grootste deel van de klachten over de TCMG uit klachten over de afhandelingstermijn (46%). Ook gingen veel klachten over (een gebrek aan) communicatie (36%). 47% had een inhoudelijke klacht over niet toegekende schades en/of de hoogte van de vergoeding. In figuur 5 is in aantallen weergegeven wat de meest in het oog springende onderwerpen van klachten waren.

2) Sommige meldingen bevatten een klacht over meerdere partijen. Deze zijn in deze figuur per organisatie bij elkaar opgeteld. Hierdoor is de som groter dan 73 c.q. 37.

3) Per 1 juli 2020 is de TCMG omgedoopt tot het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG). Omdat deze rapportage tot 1 juli 2020 loopt, spreken we van klachten over de TCMG.

4) De Onafhankelijke Raadsman behandelt geen formele klachten zoals omschreven in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het wettelijke klachtenrecht van een burger jegens de overheid blijft ook na een melding bij de Onafhankelijke Raadsman onvoorwaardelijk gelden.



Figuur 5: Onderwerp van de klachten die in 2019 en de eerste helft van 2020 over de TCMG zijn gemeld.

4.1.1 Werkvoorraad

Toen in maart 2018 de TCMG werd opgericht lag de schadeafhandeling van 'nieuwe' schades al bijna een jaar stil. De afhandeling van de schadedossiers ging in het eerste jaar bovendien erg traag. Ondanks een versnelling in de afhandeling begin 2019 bleef er een terechte zorg over de afhandelingstermijn en het totale aantal openstaande dossiers. De beving bij Westerwijtwerd op 22 mei 2019 zorgde voor een nieuwe explosie van het aantal schademeldingen. Toen er 23.000 openstaande schadedossiers waren in juni 2019 besloot de minister om de zogeheten Stuwmeerregeling in te stellen. Met die regeling zijn uiteindelijk zo'n 11.000 schades op een snelle manier afgehandeld. De meldingen c.q. signalen die de Raadsman over de regeling heeft ontvangen waren over het algemeen positief. Daarmee kan de regeling een succes worden genoemd.

De Raadsman heeft wel enkele signalen ontvangen over de Stuwmeerregeling. In eerste instantie waren de voorwaarden niet voor iedereen duidelijk. Daarnaast waren mensen bang dat schades die zouden ontstaan tussen acceptatie van de regeling en de nulmeting, niet vergoed zouden worden. De Raadsman deelde deze zorg en heeft dit ook met de TCMG besproken. Er zijn nadien echter geen concrete meldingen meer over gedaan bij de Raadsman, mogelijk omdat er geen zware bevingen hebben plaatsgevonden en dus nieuwe schade is ontstaan.

Sinds de zomer van 2019 is het aantal nieuwe schademeldingen per week echter steeds hoger geworden. Ondanks dat oudere schademeldingen eindelijk werden afgehandeld en nieuwe schademeldingen sneller worden afgehandeld, is het aantal openstaande schademeldingen weer gegroeid. De TCMG kon de nieuwe aanwas ternauwernood bijblijven, maar door de coronacrisis lijkt de achterstand vergroot. Sinds mei 2020 stijgt het aantal openstaande schademeldingen verontrustend snel. In mei 2020 waren er nog 20.000 openstaande schademeldingen, in september werd de 30.000 overschreden.⁵⁾ Het IMG zal alles op alles moeten zetten om de schades binnen redelijke termijn af te handelen.

5) Dashboard IMG, <https://www.schadedoormijnbouw.nl/dashboard?topic=voortgang> [geraadpleegd 16 september 2020].



Proces schadeafhandeling

Onder het schadeprotocol van NAM en CVW konden bewoners op enig moment kosteloos een contra-expert inschakelen, die een nieuwe beoordeling deed op basis van het rapport van de schade-expert van NAM/CVW. In de publieke schadeafhandeling is het inschakelen van een contra-expert niet ingepast. Eigenaren die het niet eens zijn met het rapport van de deskundige van de TCMG (c.q. het IMG), moeten hier zelf een zienswijze op schrijven. De termijn van maximaal 8 weken is vaak te kort om een contra-expertise te laten uitvoeren, bovendien moeten eigenaren dit dan zelf financieren. De TCMG c.q. het IMG neemt op basis van het adviesrapport en de zienswijze een besluit. Hierop kan een eigenaar bezwaar maken, maar moet ook hier zelf een bezwaarschrift voor indienen.

De Raadsman constateert – vanuit de binnengekomen meldingen – dat veel mensen het lastig vinden om zelf een zienswijze of bezwaarschrift te schrijven. Dat heeft onder andere te maken met de technische aard van het schaderapport en de juridische grondslag van het schadetraject. Mensen kunnen voor hulp bij het schrijven van een zienswijze of bezwaarschrift gelukkig terecht bij inwonersorganisatie Stut en Steun. Over deze organisatie komen veel positieve berichten binnen van inwoners. In die zin is Stut en Steun momenteel onmisbaar. Toch is het bijzonder dat de verschuiving naar het publieke stelsel, dat meer rechtszekerheid zou moeten bieden aan burgers, heeft geleid tot een grotere behoefte aan inhoudelijke ondersteuning van een particuliere organisatie.

4.1.2 Schade bij monumenten en (agrarische) bedrijven

Het heeft de TCMG de afgelopen jaren moeite gekost om de afhandeling van ‘speciale’ schadedossiers op gang te brengen. Het gaat dan met name om schades bij monumenten en (agrarische) bedrijven, waar specialistische kennis voor nodig is. De TCMG kwam in september 2019 met een nieuwe aanpak voor de speciale schadedossiers, waardoor er meer gespecialiseerde deskundigen beschikbaar zijn. Daarnaast zal er meer worden samengewerkt met belangenorganisaties voor monumenten, kerken en agrariërs. Er zijn afspraken gemaakt over het inzetten van eigen specialisten voor schadeopnames en het maken van calculaties. Schade aan mestkelders blijft echter een aandachtspunt. Er is inmiddels een protocol waarmee de schademelding kan worden opgepakt, maar er lijkt op dit moment een tekort te zijn aan experts met afdoende specialistische kennis. Ook is er nog onduidelijkheid over hoe de schade precies moet worden vergoed.

De Raadsman begrijpt dat het zoeken was naar de juiste experts, echter kan ook geconcludeerd worden dat deze speciale schadedossiers eerst niet de prioriteit hadden in verband met de grote aantallen ‘normale’ en eenvoudiger af te afhandelen schadedossiers. De afhandeling van deze speciale dossiers duurt momenteel bovendien veel langer dan normale schadedossiers. Er blijft dus voortdurende aandacht nodig voor deze groep.

4.1.3 Prioritering

Soms zijn er binnen het schadeafhandelingsproces bijzondere situaties, waarbij het wenselijk is om het afhandelingsproces met prioriteit op te pakken. In 2018 droeg de Onafhankelijke Raadsman enkele dossiers aan bij de TCMG voor meer prioriteit, maar de TCMG kon daar toen nog niet goed op inspelen. Er waren geen heldere richtlijnen en kaders voor regelmatig voorkomende prioriteitsvraagstukken. In de Jaarrapportage 2018 concludeerde de Raadsman dat dit wel nodig was. De TCMG lijkt de aanbeveling





van de Onafhankelijke Raadsman ter harte te hebben genomen. Zo is er duidelijker (intern) beleid opgesteld binnen de TCMG over hoe er moet worden omgegaan met bijzondere gevallen waar een snellere doorlooptijd noodzakelijk is. Dit is een positieve ontwikkeling. De Raadsman wil benadrukken dat ruimte voor maatwerk onverminderd belangrijk blijft, ook bij toepassing van de gestelde kaders.

4.2 Het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG)

Op 1 juli 2020 is de TCMG overgegaan in het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG). Het IMG heeft een breder takenpakket dan de TCMG, die alleen fysieke schade aan gebouwen en bouwwerken mocht behandelen en directe gevolgschade die daarmee verband houdt. Zo kunnen bewoners binnenkort een vergoeding voor immateriële schade aanvragen bij het IMG. Daarnaast vergoedt het IMG vanaf september waarde-daling van woningen als gevolg van de gaswinning uit het Groningerveld. Ook financiële schade door gaswinning bij bedrijven kan door het IMG worden opgepakt.

4.2.1 Immateriële schade

Wat de inwoners van het aardbevingsgebied overkomt is ongekend in Nederland. Bewoners worden geconfronteerd met schade en onzekere versterkingstrajecten. Inwoners hebben het gevoel geen regie te hebben over het herstel en de versterking van hun huizen, waardoor ze zich onveilig en machteloos voelen. Het kan leiden tot lichamelijke én psychische klachten, zoals onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen al enkele jaren laat zien. Daarnaast leiden de bevingen tot vermindering van het woongenot.

Bij de Onafhankelijke Raadsman hebben zich de afgelopen jaren veel inwoners gemeld waarbij het duidelijk is dat emotionele schade is ontstaan. Sommigen stelden daarbij de expliciete vraag hoe zij genoegdoening konden krijgen voor die emotionele schade en het gederfde woongenot. Dit lag nog tot 1 juli jl. bij NAM, maar NAM erkende deze schade maar in een zeer beperkt aantal gevallen. Kortom, er was geen manier waarop de vele getroffen (financiële) genoegdoening konden krijgen.

Met de komst van het IMG is er nu eindelijk een toegankelijke mogelijkheid voor inwoners om een vergoeding van immateriële schade aan te vragen. Dat is een positieve ontwikkeling.

De verdere uitwerking van de Smartengeldregeling volgt nog, de regeling is volgens het IMG in het eerste kwartaal van 2021 operationeel. De Onafhankelijke Raadsman is van mening dat de nieuwe regeling voldoende recht moet doen aan ieders individuele omstandigheden bij het vaststellen van het schadebedrag. Want in de spaghetti van verschillende regelingen, schade- en versterkingstrajecten is geen enkele individuele situatie gelijk. Aan de andere kant dient de procedure niet te ingewikkeld en tijdrovend te worden. Er zal een goede balans tussen beide gevonden moeten worden, waarbij voorop dient te staan dat de bewoners niet opnieuw in een moeras van bewijslast terecht komen.

4.2.2 Waardedaling

Al kort na de beving bij Huizinge in 2012 maakten huiseigenaren melding van een daling van de woningwaarde als gevolg van aardbevingen. Het gaat dan niet om waardedaling doordat er scheuren in de muur zitten, maar om het feit dat woningen minder aantrekkelijk worden door de voortdurende dreiging van nieuwe aardbevingen. Dat leidde in de jaren erop, in combinatie met de algemene crisis op de woningmarkt na





2008, soms tot fikse waardedaling en de daarmee gepaard gaande problemen zoals restschulden, verdampte pensioenverwachtingen en mensen die ‘gevangen’ zaten in hun eigen huis.

NAM kwam al gauw met een regeling waarbij de waardedaling als gevolg van gaswinning werd uitgekeerd. Er bestond echter veel ontevredenheid over de regeling: er werd alleen uitgekeerd na verkoop van een woning en men was het vaak oneens met de hoogte van het geboden bedrag en de soms ondoorzichtige berekening daarvan. Toch accepteerden veel van de aanvragers het aanbod (volgens cijfers van NAM 96%).

Na aanhoudende kritiek besloot het Rijk dat de afhandeling van alle soorten schade in het publieke domein moest worden gebracht, dus ook de waardedaling. Het Rijk heeft in 2019 een aantal stappen gezet om dit vorm te geven. Het IMG heeft inmiddels een regeling vastgesteld waarmee iedere woningeigenaar binnen een vastgesteld gebied waardedaling kan laten uitkeren. Vanaf september 2020 kunnen de eerste aanvragen worden gedaan door bewoners van de gemeenten Appingedam en Loppersum. Dat is positief nieuws.

De Onafhankelijke Raadsman heeft de afgelopen 7 jaar geregeld klachten ontvangen van inwoners over de waardedaling. De onzekerheid over de vergoeding en het gevoel van onrecht hebben veel impact gehad. Het is daarom van belang dat de regeling soepel wordt uitgevoerd. Hierbij dient het IMG te letten op bijzondere omstandigheden bij aanvragers. Er moet ruimte kunnen worden genomen om in individuele gevallen van het berekeningsmodel af te wijken.

Ongelijkheid door NAM-regeling

De Onafhankelijke Raadsman ziet daarnaast één punt in de regeling van het IMG dat (wederom) leidt tot ongelijkheid en onrechtvaardigheid. De Raadsman heeft de afgelopen jaren tientallen inwoners gesproken die een aanvraag voor de waardedaling van NAM hadden ingediend. Velen waren niet tevreden met het aanbod maar zijn schoorvoetend akkoord gegaan. Omdat het alternatief (een dure en slepende rechtszaak starten tegen een juridisch machtige NAM) vaak geen reële mogelijkheid was. Hierdoor zullen er voormalige huiseigenaren zijn die van NAM minder compensatie hebben gekregen dan waar zij op basis van de nieuwe regeling van het IMG recht op zouden hebben gehad. Hieronder staat een fictief voorbeeld ter verduidelijking:

Mevrouw A verkoopt in 2017 haar woning in Ten Post voor €150.000. Ze doet na verkoop een aanvraag bij NAM voor waardedaling. Volgens NAM is de waardedaling €5.000. Mevrouw A accepteert het aanbod omdat ze het geld hard nodig heeft om de restschuld af te lossen.

Volgens de nieuwe waarderegeling van het IMG was de waardedaling echter €8.000. Zoals het er nu uitziet kan mevrouw A fluiten naar het verschil van €3.000 omdat ze destijds onder druk heeft getekend voor finale kwijting. Dat voelt erg onrechtvaardig.

Casus 1: Fictief voorbeeld hoe de waarderegeling van NAM nadelig kan uitpakken.





In dit soort gevallen kan de objectieve conclusie worden getrokken dat de betrokken burgers in het verleden onvoldoende zijn gecompenseerd vergeleken met de nieuwe regeling. Juridisch gezien hebben zij echter geen basis voor verdere actie, omdat men voor finale kwijting moest tekenen om de vergoeding van NAM te ontvangen. Een aanvraag voor compensatie van het verschil zal onder de huidige regeling hoogstwaarschijnlijk worden afgewezen door het IMG.

De vraag is of dit moreel rechtvaardig is. Het onrecht dat velen in Groningen heeft geraakt, zou hier moeten worden meegewogen. De Raadsman vraagt de betrokken partijen daarom om coulance te bieden aan deze groep, zodat het eventuele verschil tussen de NAM-regeling en de IMG-regeling aan de voormalige huiseigenaren kan worden uitgekeerd door het IMG.⁶⁾ De Raadsman roept de minister van EZK, NAM en het IMG op om hierover spoedig in gesprek te gaan.

4.2.3 Gasopslag Norg

Onlangs ontving de Onafhankelijke Raadsman signalen van inwoners rond de ondergrondse gasopslag bij Norg in Drenthe. Met het beëindigen van de gaswinning uit het Groningenveld heeft de gasopslag bij Norg een belangrijkere functie gekregen. Inwoners maken zich zorgen over schade als gevolg van ‘cyclische bodembeweging’ en het toegenomen gebruik van de opslag.

Nu valt het gebied wel onder de bevoegdheid van het IMG voor schadeafhandeling, en wordt ook het wettelijk bewijsvermoeden (nog) toegepast. Zodoende is er de afgelopen jaren een flink aantal schades vergoed. Maar tegelijkertijd is de afhandeling van schademeldingen aan de zuidkant van het gebied onlangs gepauzeerd, in afwachting van een onderzoek naar schade door bodemdaling. Dat is een vervelende situatie die mogelijk ook weer tot een ongelijke behandeling gaat leiden. Ook zijn er signalen over ontbrekende kennis bij schade-experts over de gasopslag bij Norg.

Het is evenwel niet geheel duidelijk waar deze inwoners terecht kunnen met hun vragen en signalen. Het mandaat van de Onafhankelijke Raadsman beperkt zich tot het werkingsgebied van het Groningenveld, dat deels overlapt met dat van de gasopslag van Norg – maar deels ook niet. Het is dan ook van belang dat er duidelijkheid wordt geschapen waar inwoners rond de gasopslag van Norg terecht kunnen met vragen, klachten en signalen over de schadeafhandeling rond Norg.

4.3 Afhandeling ‘oude’ schades

Bij de Onafhankelijke Raadsman zijn in 2019 37 klachten binnengekomen over de afhandeling van ‘oude’ schades.⁷⁾ De meeste klachten gingen over NAM (26), maar er waren ook nog steeds klachten over schadeafhandeling door CVW (15). 7 klachten gingen over de Arbiter Bodembeweging en 1 klacht ging deels nog over de afhandeling van complexe schade door de NCG, die hier tot medio 2018 een regierol bij vervulde. In de eerste helft van 2020 kwamen over ‘oude’ schades nog 14 meldingen binnen. 11 klachten gingen over NAM, 3 over CVW en 5 over de Arbiter Bodembeweging.

6) NAM heeft in totaal ongeveer 5500 aanbiedingen gedaan voor waardedaling, waarvan 9% zonder compensatie. De gemiddelde vergoeding ligt rond de 3% van de verkoopwaarde. 96% heeft het aanbod geaccepteerd (bron: www.NAM.nl). Een eventuele compensatie zou dus gelden voor maximaal 5000 woningen, waarbij een gedeelte al voldoende zal zijn gecompenseerd. Afgezet tegen het totale aantal rechthebbenden onder de IMG-regeling (circa 120.000 woningen), gaat het om een uiterst beperkte groep.

7) Dit zijn schades die voor 31 maart 2017 zijn gemeld en onder verantwoordelijkheid van NAM vallen. Sommige meldingen betroffen een klacht over meerdere organisaties, daarom is de som van betrokken organisaties groter dan 37 in 2019 c.q. 14 in 2020.





4.3.1 CVW

CVW was van 1 januari 2015 tot 31 maart 2017 verantwoordelijk voor de afhandeling van schade, in opdracht van NAM. Tot de oprichting van de TCMG in maart 2018 registreerde CVW wel nieuwe schademeldingen en zijn nog zo'n 3.000 schadeopnames uitgevoerd. 'Oude' schades werden in die periode afgehandeld door CVW. In mei 2018 besloot NAM de laatste 6.000 'oude' schades een laatste aanbod te doen. De verdere schadeafwikkeling werd vanaf de zomer van 2018 weer teruggenomen door NAM, waardoor CVW zich alleen nog met versterking bezig hield.

Toch kwamen er in 2019 nog 15 klachten binnen die (deels) over schadeafhandeling door CVW gingen. Deze klachten hadden bijvoorbeeld te maken met herstelwerkzaamheden die in het verleden niet goed waren uitgevoerd, of afspraken die niet werden nagekomen. Ook was er onduidelijkheid over garanties op herstelwerkzaamheden na de opheffing van CVW eind 2019. Soms ging (een deel van) de klacht over de manier waarop CVW in eerdere jaren met schades was omgegaan.

4.3.2 NAM

Toen in 2017 werd besloten om NAM uit de schadeafhandeling te halen, werd overeengekomen dat NAM de bestaande schades zelf nog zou (laten) afhandelen. Begin 2018 heeft NAM in overleg met de minister besloten om alle eigenaren die nog een openstaand 'oud' schadedossier hadden, een laatste aanbod te doen ter finale afhandeling (in totaal 6199 dossiers). Het merendeel van de schademelders heeft dat aanbod geaccepteerd. Voor een aanzienlijk deel van de schademelders zal het finale aanbod een oplossing zijn geweest, maar dat gold voor lang niet iedereen.

Mede naar aanleiding van deze signalen van de Onafhankelijke Raadsman heeft de Tweede Kamer een onderzoek laten uitvoeren.⁸⁾ De resultaten van het onderzoek bevestigen het beeld dat de Onafhankelijke Raadsman in de jaarrapportage van 2018 heeft geschetst. Zo gaf maar liefst 63% van de ondervraagden aan niet alle schade te kunnen repareren met het uitgekeerde aanbod. Velen gaven aan het aanbod te hebben geaccepteerd omdat ze waren moegestreden.

Naar aanleiding van deze conclusies is de provincie Groningen in gesprek gegaan met NAM en heeft een nieuwe regeling opgesteld. Eigenaren die aantoonbaar konden maken dat reparatie meer kostte dan het bedrag dat was uitgekeerd, konden het verschil vergoed krijgen. Van de regeling is echter weinig gebruik gemaakt, mogelijk omdat offertes moesten worden overlegd van eerdere datum. Slechts 80 van de ruim 5.000 eigenaren die theoretisch gezien gebruik zouden kunnen maken van de regeling, hebben zich gemeld. Gemiddeld is €4.370 uitgekeerd.⁹⁾

4.3.3 Arbiter Bodembeweging

Degenen die het aanbod van NAM niet accepteerden konden hun dossier aan de Arbiter Bodembeweging voorleggen. De Arbiter is in mei 2016 ingesteld om een meer onafhankelijke, laagdrempelige en juridisch onderbouwde arbitrageregeling in het privaatrechtelijke schadetraject te brengen. De Arbiter Bodembeweging heeft met zijn uitspraken een belangrijk kader gecreëerd voor de omgang met aardbevingschade en het toepassen van het bewijsvermoeden daarin.

8) <https://www.tweedekamer.nl/nieuws/kamernieuws/afhandeling-oude-schades-door-nam-gewaardeerd-met-een-5>.

9) <https://www.provinciegroningen.nl/actueel/nieuwsartikel/nabetaling-voor-aardbevingsgedupeerden-met-oude-schade>.





Met de overgang naar de publiekrechtelijke afwikkeling van mijnbouwschade is in 2018 besloten om de Arbiter Bodembeweging uit te faseren. Er werden echter weer vele zaken aan de werkvoorraad toegevoegd naar aanleiding van het aanbod van NAM in de zomer van 2018. Hierdoor is er lange tijd druk geweest op de doorlooptijden bij de Arbiter. De laatste dossiers zijn in 2020 afgehandeld, per 1 juli jl. is de Arbiter gestopt met zijn werkzaamheden.

In 2019 en 2020 zijn over de Arbiter Bodembeweging 12 klachten binnengekomen bij de Onafhankelijke Raadsman, waarvan 10 na de zomer van 2019. De laatste loodjes lijken zwaar te hebben gewogen. Sommige inwoners waren ontevreden over de wijze waarop de Arbiter schades beoordeelde. Dit zou niet in alle gevallen in lijn zijn met het bewijsvermoeden, c.q. de manier waarop de TCMG het bewijsvermoeden hanteert. Hierdoor zouden opnieuw verschillen ontstaan in de afhandeling van (vergelijkbare) casussen door verschillende organisaties. In het laatste jaar wees de Arbiter geregeld slechts een percentage van de herstelkosten toe als aardbevingsschade, terwijl de TCMG dit niet deed. Ook zouden verschillende Arbiters verschillend oordelen volgens klachtenmelders.

Naar aanleiding van deze signalen is de Onafhankelijke Raadsman samen met de Commissaris van de Koning in gesprek gegaan met de Arbiter Bodembeweging. Helaas waren op dat moment de meeste uitspraken al gedaan. De Arbiter gaf bovendien aan zich niet te herkennen in de klachten. Geconcludeerd kan worden dat de Arbiter Bodembeweging zeker in de beginjaren een belangrijke onafhankelijke rol heeft gespeeld in het door NAM gedomineerde schadetraject, maar de signalen in de laatste maanden van het bestaan van de Arbiter laten helaas een enigszins onbevredigend gevoel achter.

4.4 Samenloop van ‘oude’ en ‘nieuwe’ schades

In de jaarrapportage 2018 constateerde de Raadsman dat de scheiding in de afhandeling van ‘oude’ en ‘nieuwe’ schades erg strikt was.¹⁰⁾ De TCMG nam ‘nieuwe’ schade pas in behandeling als de ‘oude’ schade was afgehandeld. Dit is vooral een probleem geweest voor mensen die hun oude NAM-schade hadden voorgelegd aan de Arbiter Bodembeweging. De wachtrij was hier immers aanzienlijk. En kwam de zaak eenmaal in procedure dan bleek er vaak ook ‘nieuwe’ schade te zijn waarover de Arbiter zich niet mocht uitspreken.

Ook de communicatie tussen Arbiter, NAM en TCMG ging niet altijd even goed. Na aandringen van de Raadsman heeft de TCMG de communicatie over het on hold zetten van schademeldingen overigens verbeterd. Helaas is geen simultaan proces opgestart waarbij ‘oude’ en ‘nieuwe’ schades gelijktijdig werden opgepakt. Al is een beperkt aantal (schrijnende) gevallen wel maatwerk geleverd door de TCMG. De Raadsman blijft benadrukken dat het belangrijk blijft dat opvolger IMG voldoende aandacht blijft houden voor een duidelijke communicatie richting schademelders. Dit blijkt ook uit casus 2.

10) We spreken van ‘oude’ schade als de schademelding voor 31 maart 2017 is gedaan en onder de juridische verantwoordelijkheid van NAM valt. ‘Nieuwe’ schade is na deze datum gemeld en is de verantwoordelijkheid van de TCMG c.q. het IMG. Op hetzelfde adres kan zowel ‘oude’ als ‘nieuwe’ schade zijn.





In april 2019 meldt Mevrouw P. zich opnieuw bij de Onafhankelijke Raadsman omdat de TCMG haar nieuwe schade heeft afgewezen. Het betreft schade aan dakgoten die bij de schouw van de Arbiter in 2018 is geconstateerd. Omdat de schade niet is beschreven in het oude NAM-rapport is de Arbiter niet bevoegd hier een uitspraak over te doen.

De Arbiter noemt de schade wel in zijn uitspraak en geeft aan dat het aardbevingsschade betreft. De TCMG moet de schade echter formeel vaststellen omdat de Arbiter niet bevoegd is.

Dan ontstaat een rare situatie. De TCMG wijst de schade af omdat de Arbiter reeds een uitspraak zou hebben gedaan over deze schade. De TCMG stelt niet bevoegd te zijn voor schades die al door de Arbiter zijn behandeld. Na contact met de TCMG wordt duidelijk dat voor dergelijke casussen geen procedure bestaat. Mevrouw P. moet maar een zienswijze indienen.

Het signaal van de Onafhankelijke Raadsman dat er een oplossing zou moeten komen verandert helaas niets aan het oordeel van de TCMG. Mevrouw P. moet de hele procedure van zienswijze, besluit en bezwaar door, waarna ze uiteindelijk gelukkig toch in het gelijk wordt gesteld.

Veel tijd en energie hadden kunnen worden bespaard als er binnen de TCMG soepeler met zulke bijzonderheden kon worden omgegaan. Inmiddels is de communicatie tussen de TCMG en de Onafhankelijke Raadsman verbeterd zodat dergelijke signalen eerder worden opgepakt en procedures worden aangepast. Dit voorbeeld geeft bovendien aan dat het van belang is dat maatwerk moet kunnen worden toegepast. Niet iedere situatie past namelijk netjes binnen een bestaand protocol.

Casus 2: Goed communiceren en maatwerk leveren is belangrijk.

4.5 Proefprocessen bij de rechtbank

Schademelders die niet akkoord zijn met de inhoud van het adviesrapport van het IMG kunnen dat kenbaar maken door een zienswijze in te dienen bij het IMG. Het kan voorkomen dat IMG niet alle informatie heeft meegenomen in het adviesrapport of dat een inwoner bedenkingen heeft bij de inhoud. Als het IMG een besluit heeft genomen op de schadeaanvraag dan heeft de schademelder nog de mogelijkheid om een bezwaarschrift in te dienen, waarna het bestuur een beslissing neemt op het bezwaarschrift. De uiteindelijke beslissing van het bestuur op het bezwaarschrift hoeft, vanzelfsprekend, niet te betekenen dat een inwoner het daarmee eens is. Een inwoner kan bijvoorbeeld bezwaar hebben tegen de manier waarop het IMG schades heeft gecalculeerd of de wijze waarop het IMG het bewijsvermoeden heeft toegepast.

Tegen de beslissing op het bezwaarschrift staat beroep open bij de rechtbank Noord-Nederland. De beroepsprocedure bij de rechtbank maakt echter geen deel uit van het schadeproces van het IMG en daarom zijn hier voor de aanvrager kosten aan verbonden. Kosten die niet iedere inwoner van Groningen kan of wil maken. De Raadsman heeft hier verschillende signalen van inwoners over ontvangen.





Op dit moment is er nauwelijks jurisprudentie ten aanzien van de schadeafhandeling door het IMG. Dit was eerder ook het geval toen de schadeafhandeling nog de verantwoordelijkheid was van NAM. Daarom werd in 2016 een motie aangenomen in de Tweede Kamer waarin de regering werd opgeroepen een regeling in te stellen om proefprocessen te financieren.¹¹⁾

Het zou de overweging waard zijn om een dergelijke regeling nu alsnog in te stellen, om schadeafhandeling door het IMG te laten toetsen aan het Nederlands recht. Een rechter kan uitspraken doen die maatgevend zijn voor soortgelijke gevallen en schept daarmee helderheid voor zowel de inwoners van Groningen evenals voor het IMG. Ook kan het bijdragen aan een groter vertrouwen van inwoners in een rechtvaardige schadeafhandeling.

11) Motie Van Tongeren c.s., Kamerstuk 33529 nr. 301. De motie is overigens niet op de voorgestelde wijze uitgevoerd, uiteindelijk is juridische ondersteuning geboden bij zaken bij de Arbiter Bodembeweging.





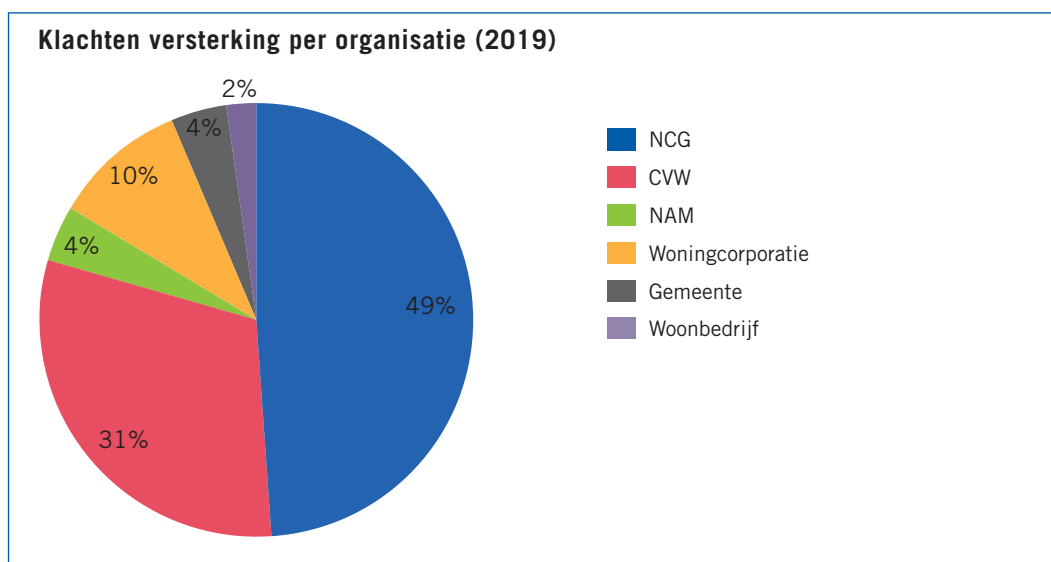
5. Bouwkundige versterking

Al sinds 2013 is bekend dat de veiligheid in de aardbevingsgemeenten een belangrijk aandachtspunt is. Daarom moeten gebouwen bouwkundig worden versterkt. In eerste instantie was NAM volledig verantwoordelijk voor de versterkingsopgave. In 2015 werd de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) opgericht om de regie te voeren, al bleef de formele juridische aansprakelijkheid bij NAM. Dat leidde tot een ingewikkeld systeem waardoor onvoldoende voortgang kon worden geboekt.

De afgelopen jaren is begonnen aan de afbouw van de gaswinning. In maart 2018 kondigde de minister van EZK aan dat de gaswinning vóór 2030 volledig afgebouwd zou worden. Deze aankondiging ging gepaard met een tijdelijke pauzering van het lopende versterkingsprogramma. De vreugde om de afbouw van de gaswinning sloeg al snel om in onrust en onzekerheid. In 2018 en 2019 is vervolgens gewerkt aan een nieuwe aanpak binnen de versterkingsoperatie, waaronder de opheffing van CVW. Dat heeft zijn weerslag gehad op de voortgang.

Halverwege 2019 kondigde de minister van EZK aan dat de gaswinning waarschijnlijk al in 2022 wordt beëindigd. Dit is goed nieuws, echter geeft het nog onvoldoende perspectief voor de inwoners. Velen van hen zitten op dit moment in onzekerheid over de veiligheid van hun woning en over de mogelijke versterkingsmaatregelen die nodig zijn om de woning aan de norm te laten voldoen. Daarnaast zijn veel beloftes omtrent versterking (nog) niet nagekomen.

In 2019 kwamen bij de Onafhankelijke Raadsman 39 klachten binnen over bouwkundige versterking.¹²⁾ In de eerste helft van 2020 waren dit er 25. In figuur 6 is het aantal klachten over versterking in 2019 per organisatie uitgesplitst. De meeste klachten gingen over de NCG, gevolgd door CVW. Dit beeld is in 2020 niet heel anders, al is het aantal klachten over CVW logischerwijs afgenomen en is het aantal klachten over de NCG relatief groter geworden.



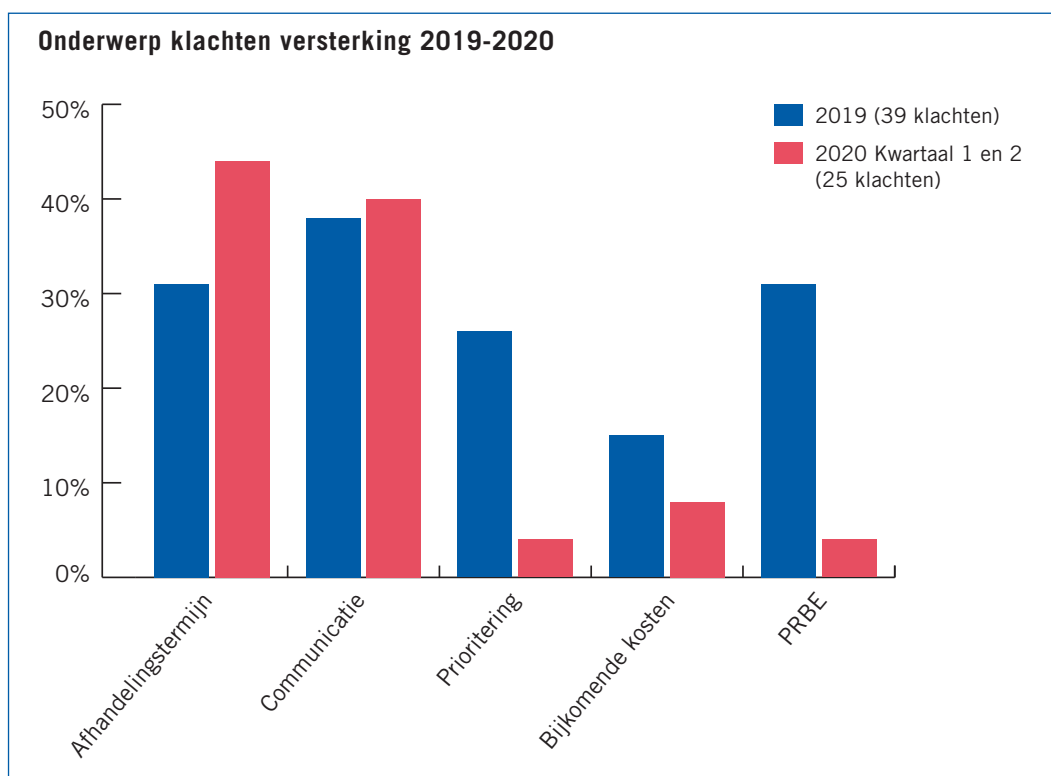
Figuur 6: Verdeling van de klachten over bouwkundig versterken per betrokken partij in 2019.¹³⁾

¹²⁾ Hieronder rekenen wij ook de aanpak van risicovolle gebouwelementen zoals schoorstenen. Deze worden ook wel Potentieel Risicovolle Bouw Elementen (PRBE's) genoemd.

¹³⁾ Sommige meldingen bevatten een klacht over meerdere partijen. Deze zijn in deze figuur per organisatie bij elkaar opgeteld. Hierdoor is de som groter dan 39.



Figuur 7 geeft een overzicht van de onderwerpen van de meest voorkomende klachten in 2019 en 2020. Het betreft afhandelingstermijn, communicatie, prioritering, vergoeding van bijkomende kosten en PRBE's. In 2020 kwamen nauwelijks klachten meer binnen over PRBE's, dit heeft te maken met het stoppen van dit programma in 2019 (zie ook paragraaf 5.5). Ook waren er in 2019 meer klachten over prioritering, waarschijnlijk heeft dit te maken met het feit dat de nieuwe aanpak in dit jaar is uitgerold. Ontevredenheid over de tijd die het kost om versterkingsprojecten aan de gang te krijgen lijkt evenwel te groeien.



Figuur 7: Onderwerp klachten versterking 2019-2020

5.1 Organisatie van de versterking

In 2018 werd besloten dat de versterking anders moest worden georganiseerd. De twee belangrijkste wijzigingen waren de introductie van het HRA-model en het besluit van het Rijk om de verantwoordelijkheid voor de versterking over te nemen van NAM. Achteraf blijkt dit een ingewikkelde operatie te zijn geweest die veel tijd heeft gekost. Veel gedupeerde Groningers hebben hier last van gehad.

Zo werd een gedeelte van de operatie in 2018 gepauzeerd, waardoor eigenaren en huurders binnen de zogeheten 'batch 1.581' lange tijd in onzekerheid zijn geweest of de versterking van hun woning überhaupt door zou gaan. Uiteindelijk besloot de NCG in november 2019 op advies van het SodM dat de versterking van alle huizen in de batch alsnog door kon gaan,¹⁴⁾ op basis van de liggende versterkingsadviezen. Deze onzekerheid heeft danige impact gehad om de betrokken bewoners.

14) Ca. 50 adressen met een verhoogd risicoprofiel hadden in 2018 al groen licht gekregen, in juni 2019 werd dit uitgebreid met ca. 150 adressen met een licht verhoogd risicoprofiel.



Halverwege 2019 werd besloten om het contract met CVW als uitvoeringsorganisatie niet te verlengen. Dat betekende dat er in december 2019 een einde kwam aan de werkzaamheden van CVW. Daarmee is de uitvoering in handen gekomen van de NCG. De NCG is tegelijkertijd ondergebracht bij een ander ministerie (BZK) en is gereorganiseerd. Deze veranderingen hebben helaas geleid tot onduidelijkheid en nieuwe vertraging in de operatie. De verwachtingen die in 2018 en 2019 bij inwoners zijn gewekt, zijn veelal niet tijdig waargemaakt. Zo zijn in 2019 veel te weinig versterkingsadviezen opgeleverd. Een deel van de problemen lijkt inmiddels te zijn opgelost, maar met de introductie van nieuwe programma's en kaders blijft dit absoluut een aandachtspunt.

5.2 Voortgang

De daadwerkelijke uitvoering van versterkingsmaatregelen blijft nog ver achter bij wat nodig is. In 2019 werden slechts 488 woningen versterkt, waarvan zo'n 300 woningen een flat in de stad Groningen betrof. Ook is het aantal beoordelingen (1.013) en opnames (2.200) ver achtergebleven bij de ambitie van 4.000 beoordelingen en 4.000 opnames.

Alle partijen zagen al eerder dat de versterkingsoperatie niet snel genoeg ging en dat versnelling nodig was. Na de herpositionering van alle partijen in het publieke stelsel is in juni 2019 overeenstemming bereikt over een maatregelenpakket voor versnelling. In januari 2020 is dit versnellingspakket vastgesteld.¹⁵⁾ Daarmee is er actie ondernomen, maar het blijft afwachten in hoeverre het lukt om de inwoners meer handelingsperspectief en regie te bieden.

De afgelopen tijd is door het SodM, maar ook in de Tweede Kamer en vanuit de regio, aangedrongen om een crisisaanpak toe te passen op de versterkingsoperatie. Die oproep is helaas niet nieuw, de afgelopen jaren is hiertoe diverse malen opgeroepen. Dat heeft tot op heden alleen niet tot tastbare resultaten geleid. De Raadsman heeft de indruk dat het lastig blijkt om te preciseren wat er moet veranderen in de aanpak en hoe dat kan worden gerealiseerd. Dat dit een zeer complexe vraag is, valt niet te ontkennen, maar de aanvliegroute zou anders kunnen.

In plaats van bovenaf te kijken welke processen, systemen en procedures anders zouden moeten worden georganiseerd, zou juist van onderaf moeten worden vastgesteld waar de knelpunten liggen. Daarbij moet goed worden geluisterd naar de mensen die er in de dagelijkse praktijk mee te maken hebben, inclusief de bewoners die het betreft. Er moet daarbij voldoende ruimte zijn om maatwerk toe te passen en tegemoet te komen aan individuele situaties. Standaardoplossingen zijn voor een meerderheid vaak prima, maar kunnen voor een minderheid tot onredelijke uitkomsten leiden.

Eén element is in de ogen van de Raadsman in ieder geval nodig: (financieel) mandaat om maatwerk toe te kunnen passen moet lager in de verantwoordelijke organisatie(s) worden belegd. Beperkende regels, bureaucratische processen en onduidelijke procedures lijken namelijk een steeds grotere hobbel te zijn die de voortgang in de weg staan. Het is daarbij van belang dat inwoners meer invloed krijgen op de te maken keuzes in het bouwproces.

15) <https://www.nationaalcoördinatorgroningen.nl/downloads/publicaties/2020/01/23/versnellingspakket>.





5.3 Communicatie

(Mede) door de hiervoor genoemde problemen blijven inwoners lange tijd in onzekerheid over wat er moet gebeuren met hun woning. Ze proberen veelal tevergeefs regie en perspectief te krijgen over het versterkingsproces van hun huis. Adequate communicatie is daarom essentieel, dat tot op heden helaas onvoldoende is ingevuld. Het is niet uit te leggen dat een inwoner eind 2018 bericht krijgt dat zijn woning een verhoogd risico heeft, maar vervolgens anderhalf jaar niks hoort over hoe het verder gaat. Ook al gebeurt er achter de schermen misschien wat.

Als mensen lange tijd niet weten waar ze aan toe zijn, veroorzaakt dit boosheid, onzekerheid en zelfs gezondheidsklachten. De lange radiostiltes richting inwoners moeten daarom verdwijnen. De Onafhankelijke Raadsman roept de NCG op om vaker met de betrokken bewoners in het versterkingsproces te communiceren en daarbij open en transparant te zijn. Dit geldt voor alle fases in het proces, dus ook als er nog geen versterkingsadvies ligt.

5.4 Vergoeding bijkomende kosten huurders

Wanneer een huurwoning van een woningcorporatie versterkt moet worden, dan heeft een huurder recht op een wettelijke verhuisvergoeding van ongeveer zesduizend euro. Daarbovenop krijgen huurders vaak nog een aanvullende vergoeding voor de verhuizing naar een tussentijdse wisselwoning. Sommige kosten kunnen ook in natura worden uitgekeerd, bijvoorbeeld door het regelen van de opslag van de inboedel of herinrichting van de tuin.

In 2019 is veel discussie ontstaan over de hoogte van deze verhuisvergoeding. Huurders(organisaties) waren van mening dat de vergoeding bij lange na niet kostendekkend was. Ook was er verschil in de hoogte van de vergoeding tussen de corporaties en tussen verschillende projecten. Daarnaast waren de verschillen met particuliere huizenbezitters soms enorm. De gemoederen liepen zelfs zo hoog op dat het versterkingsproces van enkele projecten stil viel.

In november 2019 hebben de acht woningcorporaties in het aardbevingsgebied aangegeven een aanvullend pakket te willen aanbieden om huurders tegemoet te komen. Hiermee werd vooruitgelopen op een regeling die door het ministerie van BZK is opgesteld. Deze regeling wordt in oktober 2020 van kracht en moet ook de verschillen tussen particulieren en huurders opheffen. Tevens wordt een herstelregeling gemaakt waarbij huurders, die eerder in het versterkingsproces zijn verhuisd, in aanmerking komen voor een aanvulling van de verhuisvergoeding tot het niveau van de nieuwe regeling. Hoe dit georganiseerd wordt is op dit moment nog niet bekend. Het is positief dat er een regeling komt waarmee de ongelijkheid wordt aangepakt. Hier heeft de Onafhankelijke Raadsman eerder ook voor gepleit. Desondanks blijft ruimte voor maatwerk nodig.





5.5 Einde PRBE-programma

Al sinds 2014 liep er een apart programma om mogelijk onveilige bouwelementen aan te pakken, zoals schoorstenen. Deze worden ook wel PRBE's genoemd: Potentieel Risicovolle Bouw Elementen. In 2018 werd besloten dit programma te beëindigen, maar de afwikkeling van de laatste honderden casussen heeft veel tijd gekost. De uitvoering van het programma lag bij Centrum Veilig Wonen, met het opheffen van CVW op 31 december 2019 is lange tijd onduidelijk geweest hoe het verder moest met de resterende adressen.

De meeste PRBE-dossiers zijn voor 1 januari 2020 afgerond door CVW, maar dat is niet in alle gevallen gelukt. Uiteindelijk bleek dat 41 nog lopende dossiers aan de NCG werden overgedragen (en niet aan NAM). De meeste medewerkers van CVW die zich met de PRBE's bezighielden, zijn overgegaan naar de NCG en zij werken aan de afronding van deze dossiers.

Het betreft vooral de meer complexe dossiers waardoor deze niet tijdig konden worden afgerond. De vrees bestond dat deze dossiers door het overgaan van de ene organisatie naar de andere tussen wal en schip zouden vallen. In een tweetal bij de Onafhankelijke Raadsman gemelde dossiers was dit helaas ook het geval. Er zijn in 2019 totaal 12 klachten bij de Onafhankelijke Raadsman binnengekomen ten aanzien van het PRBE-programma. In 2020 kwam nog 1 nieuwe klacht binnen.

5.6 Samenloop schade en versterking

De Raadsman ziet al enkele jaren dossiers waarbij het wenselijk is om de processen van schade en versterking gezamenlijk op te pakken. In september 2019 hebben de NCG en de TCMG een samenwerkingsconvenant getekend waarin is afgesproken om schadeafhandeling en versterking stapsgewijs meer gezamenlijk op te pakken. Het convenant beschrijft op welke wijze en in welke situaties een dossier samen opgepakt kan worden. Waar voorheen een strikte scheiding was van de processen zal in de toekomst gekeken worden of tijdens een lopend proces zaken samen opgepakt kunnen worden.

De Raadsman heeft in de halfjaarrapportage 2019 de aanbeveling gedaan om schade en versterking beter met elkaar in verbinding te brengen. Vooral bij de complexe dossiers waarbij verschillende trajecten door elkaar lopen is deze verbinding erg belangrijk. De Raadsman hoopt dat met het convenant de tot voor kort gecreëerde bureaucratie verleden tijd is en de dossiers die daarom vragen integraal opgepakt gaan worden. Tot op heden heeft de Onafhankelijke Raadsman nog weinig zichtbare resultaten gezien van het convenant. Het is van belang dat bureaucratische barricades écht worden weggenomen en partijen gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen. Zelfs als het maar om een beperkt aantal casussen gaat, heeft deze aanpak zijn waarde. Het zijn vaak namelijk de complexe zaken met een combinatie van schade en versterking, die door die samenloop extra veel tijd, energie en stress kosten. Een integrale aanpak kan dan voor een doorbraak zorgen in deze ingewikkelde dossiers.





5.7 Loket opname op verzoek

In november 2018 werd in het regionale plan van aanpak van de NCG aangekondigd dat er een loket voor een 'opname op verzoek' zou komen voor bewoners die zich onveilig voelen in hun eigen huis.¹⁶⁾ Spijtig genoeg heeft het inrichten van het loket lang geduurd, pas op 2 maart 2020 is dit loket geopend.

Na opening van het loket hebben meerdere inwoners zich gemeld bij de Onafhankelijke Raadsman omdat hun aanvraag was afgewezen. De reden van afwijzing was in alle gevallen dat het adres al in het versterkingsprogramma zou zitten. Dit kan echter ook inhouden dat het adres wel op de lijst van 26.000 adressen staat, maar dat er nog geen zicht is op een opname en/of beoordeling. Dit zou in sommige gevallen nog jaren kunnen duren.

De Onafhankelijke Raadsman constateert dat hier een discrepantie is ontstaan tussen praktijk en beleid. Het uitsluiten van adressen die mogelijk ooit in de toekomst aan de beurt zullen zijn binnen het versterkingsprogramma, gaat voorbij aan het oorspronkelijke doel van de 'opname op verzoek'. Het gevoel van onveiligheid is bij inwoners die op deze grond zijn afgewezen niet weggenomen en er wordt geen toets gedaan op werkelijke onveiligheid.

De Raadsman verzoekt de NCG derhalve om een kritische blik te werpen op het staande beleid. Woningen die weliswaar op de grote lijst van 26.000 staan, maar nog geen zicht hebben op een bouwkundige beoordeling, zouden redelijkerwijs gebruik moeten kunnen maken van het Loket opname op verzoek. Op deze manier bepaalt een expert op basis van de feitelijke situatie of er reden tot zorg is en de woning met prioriteit moet worden beoordeeld, in plaats van dat een papieren werkelijkheid dit bepaalt.

5.8 Haperingen Eigen Initiatief

In het programma Eigen Initiatief/Heft in Eigen Hand zitten 272 woningen. Deze trajecten zijn in 2016 of 2017 gestart onder leiding van de NCG, 36 woningen zijn inmiddels opgeleverd. Uitvoering van het programma lag gedeeltelijk bij CVW. Na de overgang van CVW naar de NCG en de reorganisatie binnen NCG bleek er veel onduidelijkheid te zijn over kaders en voorwaarden. 7 deelnemers meldden zich in 2019 en 2020 bij de Onafhankelijke Raadsman met problemen rond hun traject.

Ondanks dat de trajecten al lange tijd lopen, heeft de nieuwe onduidelijkheid opnieuw tot vertraging geleid. Het inrichten van processen, de overgang van medewerkers naar de NCG en het inwerken van nieuwe medewerkers, heeft tijd gekost. In feite waren de kaders en de processen voor veel betrokkenen onduidelijk: zowel voor bewoners en bewonersbegeleiders, als beleidsmakers en controllers. Dit lijkt daarnaast te hebben gezorgd voor een ongelijke behandeling tussen verschillende projecten, waardoor bij bewoners het gevoel van willekeur is ontstaan. Naar aanleiding van deze signalen heeft de Onafhankelijke Raadsman in april 2020 een gesprek gevoerd met de Nationaal Coördinator Groningen om de zorgen over te brengen.

De indruk bestaat dat de organisatie inmiddels beter op orde is. In september 2020 is er duidelijkheid gekomen over de kaders van het programma. Die moeten vervolgens wel voor de bewoner in mogelijkheden worden vertaald naar het eigen versterkings- of nieuwbouwproject. Belangrijk is dat afspraken worden nagekomen en gewekte verwachtingen worden ingevuld.

16) Nationaal Coördinator Groningen, Plan van Aanpak Mijraadadvies: Veiligheid voorop en de bewoner centraal (13 november 2018). Dit plan is opgesteld in opdracht van het Rijk, provincie Groningen en de tien aardbevingsgemeenten.





6. Vooruitblik

6.1 Mandaat Onafhankelijke Raadsman

Ondanks dat er veel verschuivingen in het gaswinningsdossier hebben plaatsgevonden, kunnen inwoners in ieder geval de komende tijd nog steeds terecht bij de Onafhankelijke Raadsman met aardbevingsgerelateerde klachten en meldingen. In het najaar van 2020 zal de Raadsman gesprekken voeren met de Nationale Ombudsman en de ministeries van EZK en BZK om de precieze invulling vorm te geven. Voorop staat dat de Raadsman ook de komende periode een onafhankelijke en laagdrempelige positie vervult. Inwoners die met een probleem bij de Raadsman aankloppen, kunnen rekenen op een luisterend oor en zo nodig onafhankelijke bemiddeling in het schade- en versterkingsproces.

6.2 Schadeafhandeling

Als gevolg van de nieuwe Tijdelijke wet Groningen is op 1 juli 2020 de TCMG overgegaan in een permanente organisatie: het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG). Het IMG heeft niet alleen de afhandeling van fysieke schade aan gebouwen overgenomen, maar zal ook immateriële schade en de waardedaling vergoeden. De Onafhankelijke Raadsman heeft in de afgelopen jaren voor gepleit dat ook deze andersoortige schade wordt vergoed. Het is positief dat daar nu het mandaat voor bestaat, al zal de uitvoering geen gemakkelijke opgave zijn.

Daarnaast zal het IMG verder moeten gaan op de door de TCMG ingeslagen weg voor wat betreft de afhandeling van fysieke schade. Er komen echter iedere week zoveel nieuwe schademeldingen binnen, dat het tempo van schadeafhandeling dit niet meer kan bijbenen. In vier maanden tijd is het aantal openstaande schademeldingen met 50% gestegen. Dit is een zorgelijke ontwikkeling.

De afgelopen tijd is bovendien discussie ontstaan over het grote aantal schades aan de randen van het aardbevingsgebied. De afhandeling van een flink aantal schademeldingen is gepauzeerd in afwachting van een onderzoek. Dit leidt tot onrust in Groningen. In het verleden zijn de regels vaker veranderd, wat vaak niet goed was voor het vertrouwen van inwoners in een rechtvaardige en gelijkwaardige behandeling. Het is daarom verstandig ook de maatschappelijke effecten van een mogelijke wijziging van aanpak mee te wegen in de besluitvorming.





6.3 Versterking

Tot op heden zijn de ambities die in het verleden zijn uitgesproken voor de versterking vaak niet gehaald. Ook de gedane beloftes uit de Plannen van aanpak 2019 zijn veelal (nog) niet nagekomen. Problemen in de beschikbare capaciteit, ondoorzichtige afspraken met NAM en een onduidelijke rolverdeling zijn daar (mede) debet aan.

NAM is nu eindelijk uit het systeem gehaald, de NCG is gereorganiseerd en er is een ander ministerie verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van de versterking. Ook is er begin 2020 een versnellingspakket vastgesteld wat moet leiden tot snellere uitvoering van de plannen. Dit jaar worden meer woningen beoordeeld dan ooit, maar veel inwoners zien nog weinig concreet gebeuren. Het aantal versterkingsadviezen waar iets mee moet gebeuren groeit eveneens.

De Raadsman wijst er evenwel op dat de rolverdeling tussen organisaties en andere overheden nog steeds niet altijd helder is. Duidelijke afspraken over verantwoordelijkheden, procedures en processen zijn noodzakelijk. Ook zal er meer aandacht moeten worden besteed aan de communicatie richting inwoners. Zij zijn nu te vaak het sluitstuk van lange en ondoorgrondelijke processen. De betrokken partijen moeten laten zien dat de inwoners echt centraal staan. De focus moet dan ook minder liggen op de interne organisatie en processen, maar meer op de behoeftes van de individuele inwoner. Dit kan door de inwoners serieus te nemen, duidelijk te communiceren en vooral ook te luisteren naar wat hij of zij te zeggen heeft. Hierbij moet inwoners invloed worden gegeven op de te maken keuzes.

6.4 Psychische impact

Ook in deze jaarrapportage moet de Raadsman helaas constateren dat de effecten en gevolgen van schadeafhandeling en versterking nog steeds een immens grote impact hebben op het welbevinden van de inwoners van Groningen. Jarenlange stress en onzekerheid kunnen bij inwoners resulteren in psychische en lichamelijke klachten. Inmiddels zijn er genoeg wetenschappelijke onderzoeken uitgevoerd die dit beeld bevestigen. Ook de Raadsman heeft in de afgelopen jaren veel meldingen van inwoners ontvangen die deze constatering ondersteunen.

De gevolgen van de gaswinning hebben in de afgelopen jaren diepe wonden geslagen en littekens achtergelaten bij de inwoners. Veel inwoners hebben weinig vertrouwen meer in de (Rijks)overheid. De komende jaren zal de overheid er alles aan moeten doen om dit vertrouwen terug te winnen. Daarvoor is het nodig dat er spoedig positieve resultaten worden geboekt en beloftes worden ingelost. De aandacht moet niet alleen uitgaan naar de stenen, maar juist ook naar de mensen.





Colofon

Redactie: Ondersteuning Onafhankelijke Raadsman
Vormgeving: AtweeA - Kirsten Plomp
Kaartmateriaal: P.J. Karsijns Cartografie & Vormgeving

De Onafhankelijke Raadsman
Postbus 19
9919 ZG Loppersum

T: 088-2234455
E: info@onafhankelijkeraadsm.nl
W: www.onafhankelijkeraadsm.nl

