

**Onafhankelijke
Raadsman**



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



Jaarrapportage 2018



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

- De TCMG zal de hoogste prioriteit moeten (blijven) geven aan het versnellen van de schadeafhandeling. Daarbij is duidelijke communicatie met inwoners over o.a. prioritering, wachttijden en vergoeding van bijkomende kosten noodzakelijk.
- De TCMG moet zorgdragen voor een professionele, consistente en onafhankelijke werkwijze van de schade-experts.
- Tevens dient de TCMG spoedig een schadeproces voor agrarische bedrijven in te richten, waarbij ook schade aan mestkelders wordt meegenomen.
- Schademelders met een lopend dossier bij zowel de TCMG als de Arbitrer Bodembeweging zouden bij de TCMG een verzoek moeten kunnen doen voor simultane afhandeling van beide schadedossiers.
- In geval van samenloop van 'oude' en 'nieuwe' schades zou, als de situatie daar om vraagt, maatwerk moeten worden toegepast door CVW en TCMG.
- De aanhoudende problemen bij het afhandelen van schade na een uitspraak van de Arbitrer Bodembeweging moeten snel worden opgelost. NAM dient de laatste 650 schadegevallen die nog in het Arbitrerproces zitten, op een adequate, snelle en rechtvaardige wijze af te handelen.

Versterking

- Er moet nu echt snel duidelijkheid worden geboden aan individuele inwoners over het nieuwe versterkingsprogramma. Alle betrokken partijen moeten daarvoor hun verantwoordelijkheid nemen.
- De nieuwe aanpak mag niet verzanden in discussies over aansprakelijkheid, kostenverdeling en verantwoordelijkheden.
- Bewoners in 'batch 1588' moeten snel concrete duidelijkheid krijgen over het versterkingstraject van hun huis.
- Aan de bewoners in 'batch 1581' dient een helder perspectief te worden geboden, zodat zij binnen afzienbare tijd duidelijkheid krijgen over hun toekomst. Hierbij moet recht worden gedaan aan de gevoelens van onveiligheid.

Algemene opmerkingen

- Er moet onverminderd aandacht blijven voor de sociaal-maatschappelijke impact van schade en versterking. Het wegnemen van onzekerheid is hierin een sleutelbegrip.
- Schade en versterking moeten beter met elkaar in verbinding worden gebracht dan nu het geval is. Daarmee moet niet worden gewacht totdat alle relevante wetgeving formeel van kracht is.





Samenvatting

In 2018 werden 197 klachten gemeld bij de Onafhankelijke Raadsman over de afhandeling van schade of versterking als gevolg van gaswinning in Groningen. Dat is een daling van 16% ten opzichte van 2017. Een mogelijke oorzaak hiervan is de lange tijd dat de schadeafhandeling en versterking grotendeels hebben stilgelegen. Ongeveer 60% van de klachten kon (gedeeltelijk) worden opgelost door de verantwoordelijke instanties, maar voor een kwart lukte dat helaas niet.

Al in maart 2017 maakte minister Wiebes bekend dat de Staat de verantwoordelijkheid voor de schadeafhandeling over zou nemen. NAM bleef verantwoordelijk voor de afwikkeling van schades die tot dan waren gemeld. Begin 2018 besloot NAM om de nog resterende 6000 'oude' schades een laatste aanbod te doen. In dat proces gingen in het voorjaar van 2018 een aantal dingen niet goed. In totaal kwamen 67 klachten binnen bij de Onafhankelijke Raadsman over dit laatste aanbod. De Raadsman heeft NAM daarom in mei een brief gestuurd met zeven kritiekpunten en enkele aanbevelingen. NAM heeft op een aantal punten adequaat gereageerd.

Bij ruim 900 'oude' schademeldingen werd geen akkoord bereikt, hiervan wachten nog zo'n 650 schademeldingen op een oordeel van de Arbitrer Bodembeweging. Dat is nog een flinke opgave. Een extra zorgpunt is dat de afwikkeling van (complexe) arbitragezaken na een uitspraak van de Arbitrer vaak moeizaam verloopt. NAM dient in 2019 sneller en adequaat gevolg te geven aan de uitspraken van de Arbitrer.

De schadeafhandeling van 'nieuwe' schades lag al bijna een jaar stil, toen in maart 2018 de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG) werd opgericht. De TCMG kwam moeizaam op gang. Na een half jaar was pas over 3,5% van de schademeldingen een besluit genomen. De lange duur van de schadeafhandeling was in 2018 dan ook veruit de meest gehoorde klacht over de TCMG. De laatste maanden heeft de TCMG flinke stappen gezet in capaciteit en efficiëntie: inmiddels is over 4.000 schades een besluit genomen en zijn bijna 10.000 van de 22.000 schades opgenomen. In 2019 moet blijken of de TCMG de grote werkvoorraad daadwerkelijk weet af te handelen.

Het versterkingsprogramma was eveneens een heet hangijzer in 2018. De minister besloot in april de versterkingsoperatie grotendeels stil te leggen. De gedachte was dat minder versterking noodzakelijk was door het op termijn beëindigen van de gaswinning. Hierbij werden gemaakte afspraken en gewekte verwachtingen genegeerd. Lopende processen werden stilgelegd, met veel onzekerheid en frustratie tot gevolg. Beloftes over het snel weer opstarten van de processen zijn helaas niet nagekomen, want er bestaat bij veel inwoners nog steeds grote onzekerheid over wat er precies gaat gebeuren en wanneer.

Al deze vertraging en onzekerheid is slecht voor het vertrouwen van de inwoners van Groningen in de overheid. Mensen maken zich zorgen over hun veiligheid en over wat de toekomst hen zal brengen. Ze worden geraakt in de kern van het bestaan, namelijk het dak boven hun hoofd dat tegelijkertijd ook hun 'thuis' betekent. Niet zelden gaan mensen er aan onderdoor en geven ze aan dat het einde van hun incasseringsvermogen is bereikt. Er moet dan ook snel een einde komen aan de gas-chaos.



Groningen heeft decennialang gas en welvaart geleverd aan Nederland. Het is nu aan Nederland om terug te leveren aan Groningen!

Zuidhorn, 25 maart 2019

A handwritten signature in purple 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
2.1 Organisatie	7
2.2 Positie	7
3. Algemeen beeld	8
3.1 Omvang van het aantal meldingen	8
3.2 Ruimtelijk herkomst klachten	9
3.3 Status en resultaat meldingen	10
4. Schadeafhandeling	11
4.1 Afhandeling 'oude' schades door CVW en NAM	11
4.2 Arbitrer Bodembeweging	14
4.3 Afhandeling schades door de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG)	16
4.3.1 Ontwikkeling nieuw schadeprotocol	16
4.3.2 Oprichting TCMG	17
4.3.3 Communicatie en tempo	17
4.3.4 Prioritering	18
4.3.5 Experts	19
4.3.6 Onduidelijkheid over beleid	20
4.3.7 Samenwerking tussen de TCMG en de Onafhankelijke Raadsman	20
4.4 Samenloop van 'oude' en 'nieuwe' schades	21
5. Bouwkundige versterking	23
5.1 Pauzeren van het versterkingsprogramma	23
5.1.1 Eigen Initiatief	24
5.1.2 Onduidelijkheid voor vele anderen	25
5.1.3 Moeizaam naar een nieuw plan van aanpak	26
5.2 Uitvoering PRBE-trajecten door CVW	27
6. Vooruitblik	28
6.1 Mandaat Onafhankelijke Raadsman	28
6.2 Schadeafhandeling	28
6.3 Versterking	28
6.4 Psychische impact	29



1. Inleiding

Deze jaarrapportage gaat over de klachten die in 2018 bij de Onafhankelijke Raadsman zijn gemeld. In dit rapport geeft de Raadsman een overzicht van de klachten in de context van de ontwikkelingen rond het gasdossier in Groningen. Tevens doet de Raadsman enkele aanbevelingen aan de betrokken partijen. Deze rapportage wordt aangeboden aan de minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK).

In 2013 heeft de minister van Economische Zaken op verzoek van de Tweede Kamer de Onafhankelijke Raadsman ingesteld. Door de regio is mr. Leendert Klaassen destijds aangedragen om deze 'ombudsfunctie' te vervullen. Inmiddels is de Onafhankelijke Raadsman al bijna zes jaar hét aanspreekpunt voor inwoners van Groningen waarvan de problemen door de gaswinning niet worden opgelost. De Raadsman behandelt klachten over de afhandeling van schade als gevolg van gaswinning, evenals klachten over versterking van gebouwen. Sinds zijn aanstelling heeft de Raadsman rond de 1600 meldingen binnen gekregen.

De Raadsman fungeert als vraagbaak, maar zijn voornaamste taak is bemiddeling en signalering. Hierbij heeft hij een adviserende bevoegdheid gekregen richting de verschillende betrokken organisaties binnen het gaswinningsdossier, waaronder Centrum Veilig Wonen (CVW), de Nationaal Coördinator Groningen (NCG), de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG) en NAM. Daarnaast rapporteert de Raadsman ieder jaar over de trends die hij ziet en doet hij aanbevelingen aan de betrokken partijen.

In 2018 zijn er veel ontwikkelingen en verschuivingen van verantwoordelijkheden geweest op het gebied van schadeafhandeling en versterking. Zo is de schadeafhandeling publiek belegd bij de TCMG en heeft het ministerie van EZK een actievere rol aangenomen in het versterkingsprogramma. Vanwege deze veranderingen heeft deze jaarrapportage een iets andere vorm gekregen dan voorheen het geval was. We gaan minder uitgebreid in op de typologie van de klachten, maar juist dieper in op de belangrijke gebeurtenissen en de gevolgen daarvan in het afgelopen jaar.

Gebruikte afkortingen

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



2. Organisatie en positie

2.1 Organisatie

De Onafhankelijke Raadsman is een persoon én een instantie. De Raadsman wordt ondersteund door de consultants van het meldpunt Onafhankelijke Raadsman. Dit bureau is ondergebracht binnen de ambtelijke organisatie van de gemeente Loppersum. De inhoudelijke aansturing gebeurt in zijn geheel door de Onafhankelijke Raadsman zelf. Op deze wijze is de onafhankelijkheid van het instituut geborgd.

2.2 Positie

Vanaf het begin is de Raadsman aan geen enkele organisatie hiërarchisch ondergeschikt. Dat is ook noodzakelijk om het vertrouwen van inwoners te krijgen en te behouden in dit zeer complexe dossier. De Onafhankelijke Raadsman was voorheen het enige klachtenloket waar mensen terecht konden, aangezien schadeafhandeling en versterking privaatrechtelijk waren geregeld. Klachten over de Nationaal Coördinator Groningen (NCG, een publieke organisatie zonder formele bevoegdheden) konden eveneens op flexibele wijze worden behandeld.

Met de verschuiving naar een publieke schadeafhandeling¹⁾ kan men echter ook een beroep doen op formele klachtenprocedures bij publieke instellingen zoals die in de wet zijn geborgd. Eveneens kan vervolgens bij de Nationale Ombudsman worden aangeklopt.

Klachten die bij de Onafhankelijke Raadsman worden gemeld hebben geen publiekrechtelijke grondslag. Dat is niet per se nadelig; in de praktijk lijkt het erop dat deze 'informele' klachtenafhandeling in veel gevallen effectiever kan werken dan een formele procedure. De meeste mensen die een klacht melden willen namelijk graag gewoon een oplossing voor hun probleem. De bemiddelende rol die de Raadsman speelt is daarbij dan ook heel belangrijk. Hierbij is medewerking van het publieke instituut echter wel een voorwaarde. Dat is momenteel nog ambigue bij de TCMG. Er worden inmiddels gesprekken gevoerd over een betere samenwerking, maar daar moet nu wel gevolg aan worden gegeven.

In januari 2019 heeft de Onafhankelijke Raadsman een gesprek gevoerd met de minister van Economische Zaken en Klimaat. Hierbij is afgesproken dat er dit jaar wordt gekeken naar de toekomstige positionering van de Onafhankelijke Raadsman. Hierover gaan we graag verder in gesprek met de minister. Wat hierbij voorop staat is dat de Onafhankelijke Raadsman al jaren voorziet in een behoefte van mensen die een oplossing willen voor hun probleem. De Raadsman is een onafhankelijke partij waar inwoners van Groningen hun frustraties en klachten neer kunnen leggen en waar serieus naar hen wordt geluisterd, maar waar tegelijkertijd wordt gezocht naar een oplossing. De Raadsman is dan ook van mening dat deze rol behouden moet blijven in de overgang van privaat- naar publiekrecht, zolang dat voor de inwoners van Groningen van belang is.

1) Momenteel belegd bij de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG).

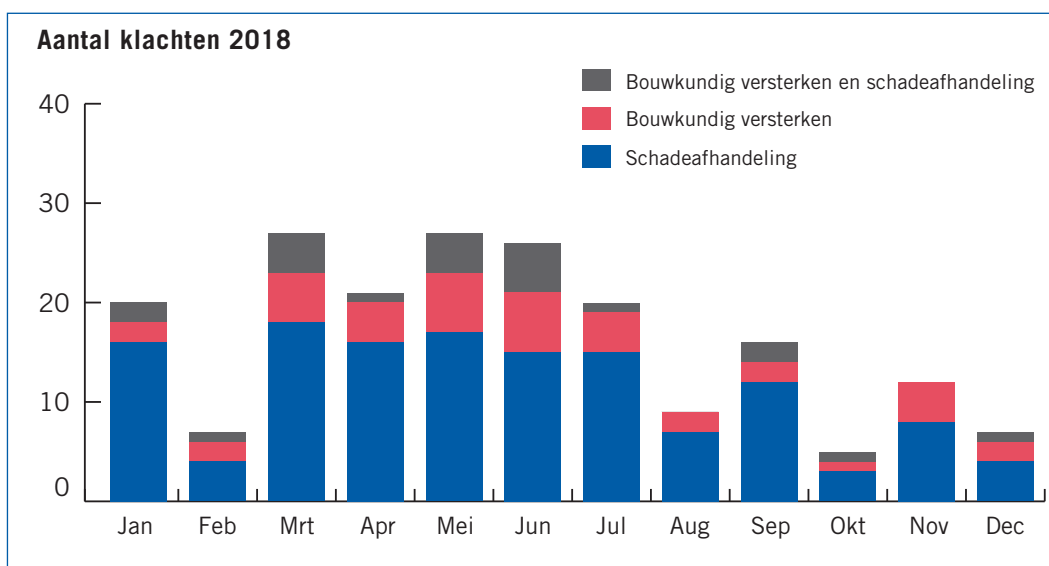




3. Algemeen beeld

3.1 Omvang van het aantal meldingen

In 2018 werden er in totaal 223 meldingen gedaan bij de Onafhankelijke Raadsman. Deze meldingen betreffen klachten over schadeafhandeling en versterking (197 in totaal), maar ook andere klachten en signalen die verband houden met de gaswinning. Bij laatstgenoemde categorie kan gedacht worden aan 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 2018.

Categorie	Aantal ²⁾
Klacht schadeafhandeling	157
Klacht bouwkundig versterken	62
Regelingen omtrent aardbevingen	19
Overige aardbevingsgerelateerde zaken	9
Anders	4

Tabel 1: Aantal meldingen per categorie in 2018.

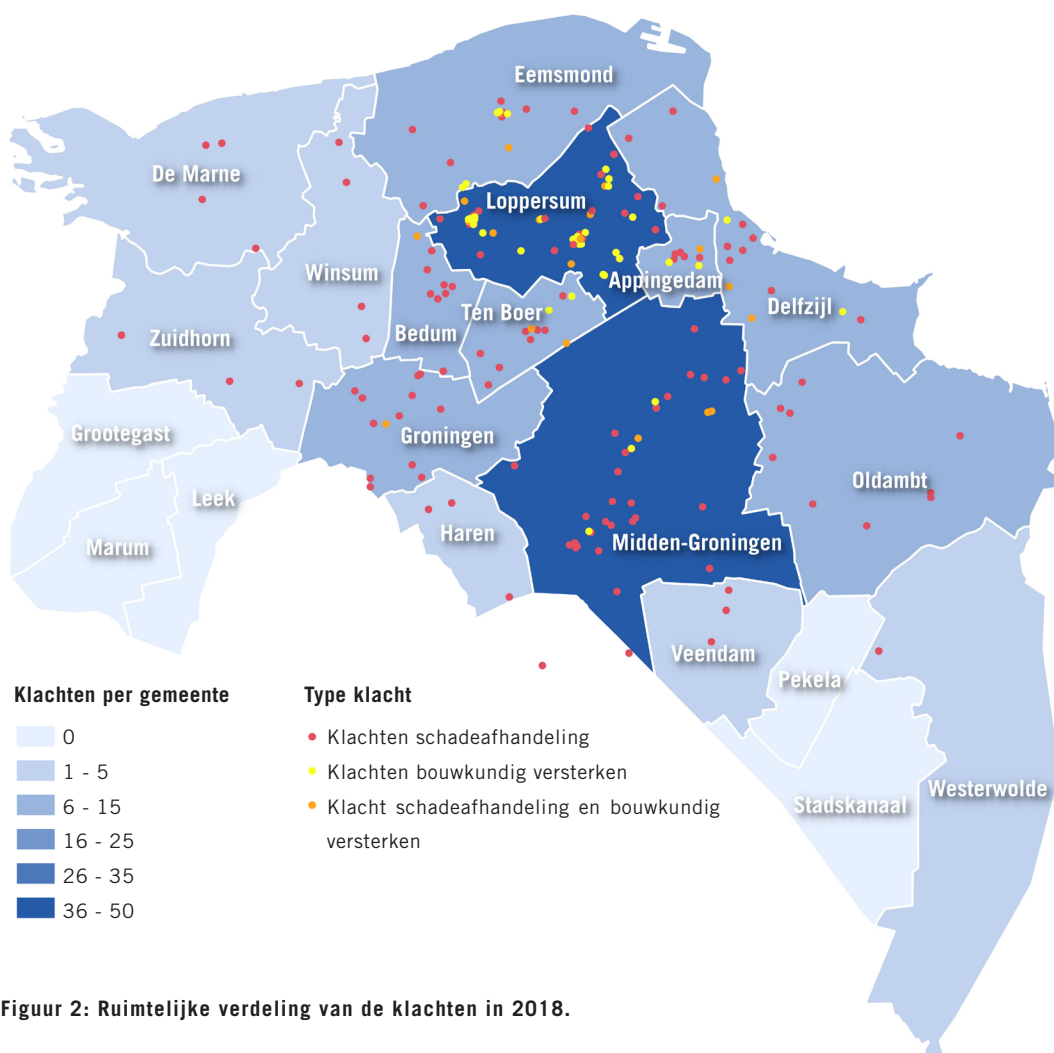
Het aantal klachten dat werd gemeld is ten opzichte van 2017 met 16% gedaald. Een mogelijke oorzaak daarvan ligt in het feit dat de schadeafhandeling en versterking langere tijd hebben stilgelegen. Met name de daling van de hoeveelheid klachten in de tweede helft van het jaar wijst daar op. Het aantal andersoortige meldingen (dus buiten schadeafhandeling en versterking) is ook flink gedaald: met de helft maar liefst. Er kwamen bijvoorbeeld maar weinig klachten binnen over de verschillende regelingen zoals het Opkoopinstrument en de Waardevermeerderingsregeling.

2) Een melding kan meerdere categorieën omvatten; er kan bijvoorbeeld een klacht zijn over bouwkundig versterken, maar tegelijkertijd ook over schadeafhandeling of een bepaalde regeling. 22 meldingen betroffen zowel een klacht over schadeafhandeling als over versterking.



3.2 Ruimtelijke herkomst klachten

Net als in 2017 kwamen in 2018 vanuit de meeste klachten uit de gemeente Loppersum (50). Het betreft een kwart van het totale aantal klachten. Uit de nieuwe gemeente Midden-Groningen kwamen ook veel klachten, 40 in totaal. Dat is meer dan in 2017 (31), maar ruim minder dan in 2016 (62).³⁾ Een flinke daling ten opzichte van 2017 zien we in de gemeenten Groningen, Delfzijl, Appingedam, Winsum en De Marne (7 tot 15 klachten minder). Uit de verschillende gemeenten aan de rand van het aardbevingsgebied kwamen iets meer klachten dan vorig jaar (van 17 naar 24), maar minder dan in 2016 (29). Het aantal klachten uit het centrum van het gebied bleef ongeveer gelijk ten opzichte van 2017. Met name in de gemeente Loppersum gingen de klachten vaak over de versterkingsoperatie. De ruimtelijke spreiding is weergegeven in figuur 2.



Figuur 2: Ruimtelijke verdeling van de klachten in 2018.

3) Totalen van de voormalige gemeenten Slochteren, Hoogezand-Sappemeer en Menterwolde opgeteld.

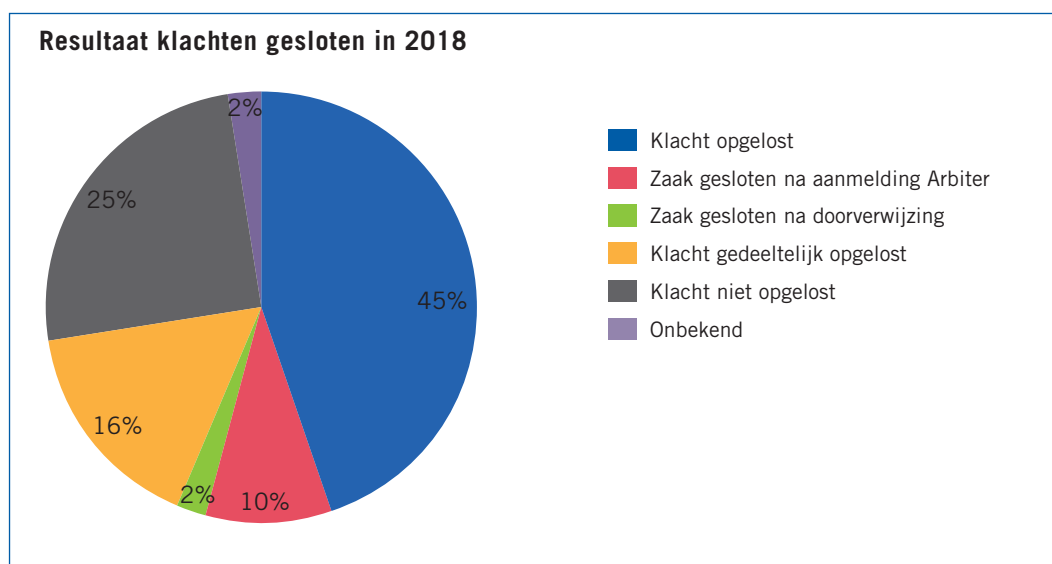




3.3 Status en resultaat meldingen

In 2018 werden 346 meldingen gesloten, dit zijn er meer dan in 2017 het geval was. Het grootste gedeelte hiervan betrof een klacht over schadeafhandeling en/of versterking (306 in totaal). Eveneens kan worden geconstateerd dat een groot aantal meldingen relatief sneller gesloten is dan voorheen. Dit heeft een duidelijk aanwijsbare oorzaak. Een groot aantal (nieuwe) klachten had betrekking op het finale aanbod van NAM voor de zogenaamde 'oude' schadegevallen. Dit was een kortlopend proces met een duidelijke einddatum. Daarnaast konden veel oudere klachten worden afgesloten, omdat via het aanbod overeenstemming was bereikt over de schadeafwikkeling. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 3.1.

61% van de klachten die in 2018 bij de Onafhankelijke Raadsman zijn gesloten is (deels) opgelost, zoals figuur 3 laat zien. Helaas was bij een kwart van de klachten geen sprake van een positieve afronding. Dat is meer dan in 2017 het geval was, toen 17% van de klachten niet kon worden opgelost. Een duidelijke oorzaak voor deze stijging is moeilijk te geven. Mogelijk is ontevredenheid over het finale aanbod van NAM een oorzaak hiervan. In eerste instantie was er bijvoorbeeld nauwelijks mogelijkheid tot verlenging van de bedenktijd van drie weken, of werd een gesprek over het aanbod geweigerd. De klacht kon dus niet worden opgelost. Daarnaast waren er ook situaties waar de eigenaar het fundamenteel oneens was met NAM. In deze zaken kon vaak niet tot een vergelijk gekomen worden (en dus een oplossing van de klacht). Tot slot konden klachten over de lange afhandelingsduur van schades door de TCMG en de versterkingsoperatie door de NCG vaak niet worden opgelost.



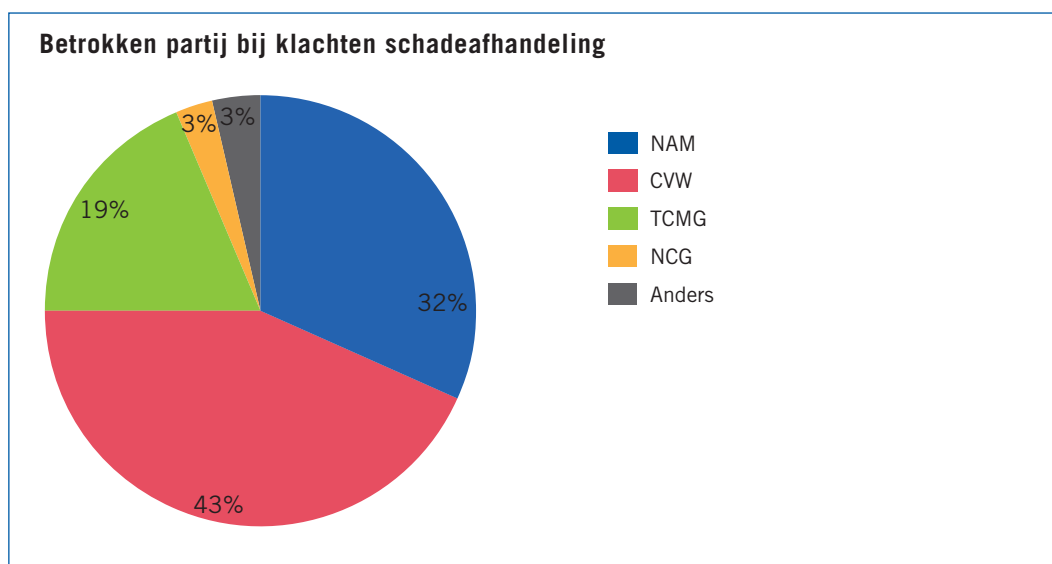
Figuur 3: Resultaat van de 306 klachten die in 2018 zijn gesloten.



4. Schadeafhandeling

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de klachten die zijn binnengekomen over de schadeafhandeling. Hierbij maken we onderscheid tussen 'oude' schademeldingen van vóór 31 maart 2017 en 'nieuwe' schademeldingen die na 31 maart 2017 zijn gemeld.⁴⁾ Dit onderscheid is van belang, omdat Centrum Veilig Wonen (CVW) en NAM verantwoordelijk zijn voor de afhandeling van de 'oude' schades en de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG) verantwoordelijk is voor de afhandeling van 'nieuwe' schades.

In figuur 4 staat de verdeling van de klachten over schadeafhandeling per betrokken organisatie. Wat opvalt is dat driekwart van de klachten over NAM of CVW ging. Ten opzichte van 2017 is het aantal klachten over NAM gestegen met 67%. Dit heeft te maken met het feit dat de aanbiedingen voor de 6000 'oude' schadedossiers deels vanuit NAM zijn gedaan, terwijl NAM in de jaren ervoor juist steeds minder direct betrokken was bij de schadeafhandeling. Twee derde van de klachten over de TCMG kwamen in de tweede helft van 2018 binnen, in deze periode ging het om 46% van het totale aantal klachten over schadeafhandeling.



Figuur 4: Verdeling van de klachten over schadeafhandeling per betrokken partij in 2018.⁵⁾

4.1 Afhandeling 'oude' schades door CVW en NAM

Toen de beving bij Huizinge in 2012 plaatsvond was de vergunninghouder van een mijnbouwactiviteit volgens de wet verantwoordelijk voor de afhandeling van schade die door die mijnbouwactiviteiten ontstond. NAM was dus de verantwoordelijke partij. Dit gaswinningsbedrijf was echter niet ingericht op de omvang van de schade. Daarom heeft NAM de schadeafhandeling begin 2015 overgedragen aan CVW, dat de schades voortaan voor NAM moest afhandelen.

Er was echter veel kritiek op het feit dat 'de slager zijn eigen vlees keurde'. Deze situatie was niet langer houdbaar. Op 31 maart 2017 maakte de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) dan ook bekend dat er een nieuw schadeprotocol zou komen onder publieke regie. Met als gevolg dat NAM niet meer verantwoordelijk zou zijn voor

4) Al is 'nieuw' ook maar een betrekkelijke term: het is inmiddels al twee jaar later en velen wachten nog op afhandeling.

5) Nb: Sommige meldingen bevatten een klacht over meerdere partijen. Deze worden in deze figuur 'dubbel' geteld.



de afhandeling van nieuwe schademeldingen. Dit werd voortaan bij de Rijksoverheid belegd.

Er waren op dat moment echter nog duizenden ‘oude’ schades in behandeling bij CVW. Veel dossiers werden in de loop van 2017 opgelost, maar veel ook niet. Begin 2018 heeft NAM in overleg met de minister besloten om alle eigenaren met een openstaand ‘oud’ schade-dossier een laatste aanbod te doen ter finale afhandeling (in totaal 6199 dossiers). Het belangrijkste uitgangspunt van dit laatste aanbod was de toezegging dat alle in het verleden gemelde schade werd vergoed, behoudens schade die door de Arbiter Bodembeweging zou worden beschouwd als evident niet voor vergoeding in aanmerking komende schade.⁶⁾

Voordat de aanbiedingen van NAM de deur uit waren kwamen de eerste meldingen al binnen bij de Onafhankelijke Raadsman. Schademelders vroegen zich af wat het aanbod inhield maar ook of zij wel een aanbod zouden ontvangen. Al snel werden ook de eerste klachten gemeld over de aanbiedingen zelf. Sommige dingen bleken niet goed te gaan. Naar aanleiding van de signalen die de Onafhankelijke Raadsman binnenkreeg en een rooskleurig nieuwsbericht van NAM besloot de Raadsman om een brief naar NAM te sturen over de meest heikle punten. Zo was er nauwelijks de mogelijkheid om in gesprek te gaan over een aanbod en werden evidente fouten vaak niet hersteld. Ook was er veel kritiek op de korte reactietermijn van drie weken. Citaat 1 en 2 geven weer waar eigenaren tegenaan liepen.

“Ik word er alleen maar ongelukkig van. En de deadline hangt als het zwaard van Damocles boven mijn hoofd. Het kan zomaar uit de lucht vallen.”

“Een deel van de later begrote schade wordt opeens “Coulance” genoemd, dit is echter schade waar we niks van overhouden ook gezien de NAM begroting van 2014 is. Voor dit bedrag wil de aannemer de schade niet meer herstellen.”

Citaat 1 en 2: Sommige bewoners hadden veel moeite met de wijze waarop NAM het aanbod deed.

Op een aantal van de zeven kritiepunten heeft NAM adequaat actie ondernomen. Er is bijvoorbeeld een lijst op de website geplaatst met de schades die niet in aanmerking kwamen voor vergoeding en de reactietermijn is verlengd. Daarnaast werd het beter mogelijk om in gesprek te gaan over het aanbod. Inmiddels is de operatie bijna achter de rug. Op basis van de binnengekomen meldingen en signalen kan de Raadsman enkele eindconclusies trekken.

1. Voor een aanzienlijk deel van de schademelders zal het finale aanbod een oplossing zijn geweest, maar voor een deel ook niet of slechts gedeeltelijk. Er liggen momenteel nog zo’n 650 zaken bij de Arbiter Bodembeweging.
2. Het meest voorkomende discussiepunt daarbij is de herstelmethodiek. NAM vergoedt cosmetisch herstel terwijl de schademelder duurzaam herstel wenst. Het is aan de Arbiter Bodembeweging om hier een oordeel over te vellen.

⁶⁾ De Arbiter had overigens nogal wat kritiek op deze zinsnede: een lijst met “evident niet voor vergoeding in aanmerking komende schadesoorten” zou niet zomaar zijn vast te stellen. Een schadesituatie zou volgens de Arbiter altijd in de context moeten worden bekeken.





3. Veel schademelders lijken te hebben getekend om van het gedoe af te zijn. Of de schade ook daadwerkelijk volledig kan worden hersteld met het bedrag is onduidelijk.
4. De Raadsman is van mening dat het doen van het aanbod heeft geleid tot een grote mate van ongelijkheid. De schademelders die in een eerder stadium een voucher of schikking hebben geaccepteerd komen er financieel gezien bekaaid van af. Sociaal-maatschappelijk is dat, zeker binnen kleine gemeenschappen, een zorgpunt.
5. Een groep schademelders heeft in maart een brief van NAM ontvangen met de aankondiging dat een aanbod zou volgen. Dit bleek na maanden wachten een vergissing te zijn geweest. Het betrof met name dossiers waarbij de Arbitrer Bodembeweging al een uitspraak had gedaan. Dit heeft voor veel onnodige vertraging, verwarring en frustratie gezorgd.

Onder andere naar aanleiding van de brief die de Raadsman naar NAM heeft gestuurd, heeft de minister van Economische Zaken en Klimaat op verzoek van de Tweede Kamer onderzoek laten doen naar de beweegredenen van mensen om niet akkoord te gaan met het door NAM gedane aanbod. Dit onderzoek is half juli uitgevoerd onder 235 schademelders die het aanbod hebben afgewezen. Het onderzoek laat zien dat de hoogte van het geboden schadebedrag vaak de reden was voor afwijzing van het aanbod. Daarnaast bleek dat de ontvangen aanbiedingen te weinig informatie bevatten om die goed te kunnen beoordelen. De Raadsman kan uit ervaring zeggen dat de hoogte van het schadebedrag in het aanbod in veel gevallen samenhangt met de herstelmethodiek. Het onderzoek bevestigt het beeld dat de Raadsman al in een eerder stadium heeft geschetst.

De vaste Kamercommissie voor Economische Zaken en Klimaat heeft vervolgens besloten om ook een onderzoek uit te laten voeren naar de tevredenheid van eigenaren die het aanbod wél hebben geaccepteerd. De aanleiding voor dit onderzoek is onder andere het signaal van de Onafhankelijke Raadsman dat een deel van de eigenaren die het aanbod hebben geaccepteerd, dit met tegenzin heeft gedaan (zie citaat 3). Een aanzienlijk deel van de schademelders lijkt te hebben getekend om van het gedoe af te zijn en het is onduidelijk of de schade ook daadwerkelijk volledig kan worden hersteld met het bedrag. Dit onderzoek moet nog plaatsvinden.

“De NAM blijft nog steeds de bal gooien, dit in tegenstelling tot wat Wiebes verteld heeft, namelijk dat Den Haag het over ging nemen. Ik denk dat ik maar eieren voor mijn geld moet kiezen, net als meer mensen zonder rechtsbijstandverzekering.”

Citaat 3: Voorbeeld van een eigenaar die schoorvoetend akkoord ging met het aanbod van NAM.

Op 6 september 2018 heeft NAM een eindrapportage opgesteld over de afhandeling van de ruim 6000 ‘oude’ openstaande schademeldingen van vóór 31 maart 2017. Twee weken later is nog een addendum opgesteld met peildatum 19 september 2018. Hieruit blijkt dat in totaal 5138 (83%) schademelders akkoord zijn gegaan met het aanbod en dat 938 (15%) schademelders het aanbod hebben afgewezen. Er zijn 92 schademelders die niet hebben gereageerd en 31 schademelders zullen een herzien aanbod ontvangen binnen de reactietermijn.





De Raadsman ziet dat NAM op dit moment nog steeds in gesprek is met enkele schade-melders met een complex 'oud' schadedossier. Dit betreft ook agro-dossiers, waar een combinatie wordt gemaakt met het Programma Groninger Schuren en Stallen.

4.2 Arbiter Bodembeweging

De Arbiter Bodembeweging werd in 2016 ingesteld om een meer onafhankelijke, laag-drempelige en juridisch onderbouwde arbitrageregeling in het privaatrechtelijke schadetraject te brengen. Dit ter vervanging van het traject met een derde deskundige dat daarvoor door NAM werd gebruikt. De Arbiters hebben van meet af aan veel werk gehad. In 2018 zijn over de Arbiter Bodembeweging 2 klachten binnengekomen bij de Onafhankelijke Raadsman.

De Arbiter Bodembeweging heeft met zijn uitspraken een belangrijk kader gecreëerd voor de omgang met aardbevingsschade en het toepassen van het bewijsvermoeden daarin. Toen in 2017 werd besloten NAM buiten de schadeafhandeling te plaatsen rees ook de vraag hoe de publiekrechtelijke afwikkeling van mijnbouwschade er dan uit zou moeten komen te zien. Ondanks een oproep van de Arbiter om zijn instituut en de daarin opgedane ervaringen te benutten, is besloten om de Arbiter Bodembeweging uit te faseren.

Alleen voor de afhandeling van schadetrajecten die onder het oude schadeprotocol vallen (meldingen tot 31 maart 2017), is de Arbiter nog beschikbaar. Het finale aanbod dat NAM halverwege 2018 in zo'n 6000 schadedossiers heeft gedaan, heeft gezorgd voor een hausse in het aantal aanmeldingen bij de Arbiter. Tegelijkertijd is bij veel zaken die al bij de Arbiter waren aangemeld (maar nog niet in procedure waren), alsnog overeenstemming bereikt via het finale aanbod van NAM.

Op dit moment heeft de Arbiter nog circa 650 'oude' en vaak ook complexe schadedossiers liggen. Er wordt gesproken van minstens nog een jaar werk. Waar eerst voornamelijk een uitspraak over de causaliteit werd gevraagd, wordt er op dit moment veelal een uitspraak gevraagd over de herstellmethodiek en de daarmee samenhangende kosten.

We zien helaas dat ook het proces ná uitspraak van de Arbiter niet altijd even soepel verloopt. In de jaarrapportage van 2017 is door de Onafhankelijke Raadsman hierin al een aanbeveling gedaan om dit proces snel, rechtvaardig en adequaat uit te voeren. NAM verbindt zich in beginsel aan de uitspraak van de Arbiter, maar in de praktijk blijkt er na uitspraak van de Arbiter toch nog geregeld een discussie te ontstaan over bijvoorbeeld de herstellmethodiek of over de vaststellingsovereenkomst. Casus 1 is een voorbeeld hiervan.





In de jaarrapportage van 2017 heeft de Raadsman een uitspraak van een schademelder opgenomen over de problemen over schadeafhandeling na uitspraak van de Arbiter:

“Schrone troost voor mij: het blijkt dat ik niet de enige ben waarvoor geldt dat er geen opvolging wordt gegeven aan uitspraken van de arbiter (voor ons intussen 8 maanden geleden).”

De Arbiter heeft in juli 2017 een uitspraak gedaan in dit dossier. Pas in december 2018, anderhalf jaar na de uitspraak van de Arbiter, hebben de partijen een vaststellingsovereenkomst getekend. Deze schademelder merkte toen het volgende op:

“Ik heb de twijfelachtige eer om geciteerd te worden in het meest recente jaarverslag van de Onafhankelijk Raadsman. Ik denk dat ik al heel blij mag zijn als de situatie voor het einde van dit jaar is opgelost, maar het kan nog wel later worden. Eind van dit jaar loopt dit dossier meer dan 3,5 jaar. De schade is heel veel groter dan alleen geld.”

Het is verbazingwekkend om te moeten constateren dat de schade dus nog steeds niet is hersteld. Het is dan ook goed voorstelbaar dat deze schademelder sceptisch is over het verdere verloop van zijn schademelding en de uitvoering van het herstel. De Onafhankelijke Raadsman heeft NAM en CVW geadviseerd om de afspraken die zijn vastgelegd in de vaststellingsovereenkomst binnen redelijke termijn na te komen. De Raadsman zal het proces ook in 2019 blijven volgen.

Casus 1: Aanhoudende problemen bij het afhandelen van schade na een uitspraak van de Arbiter.

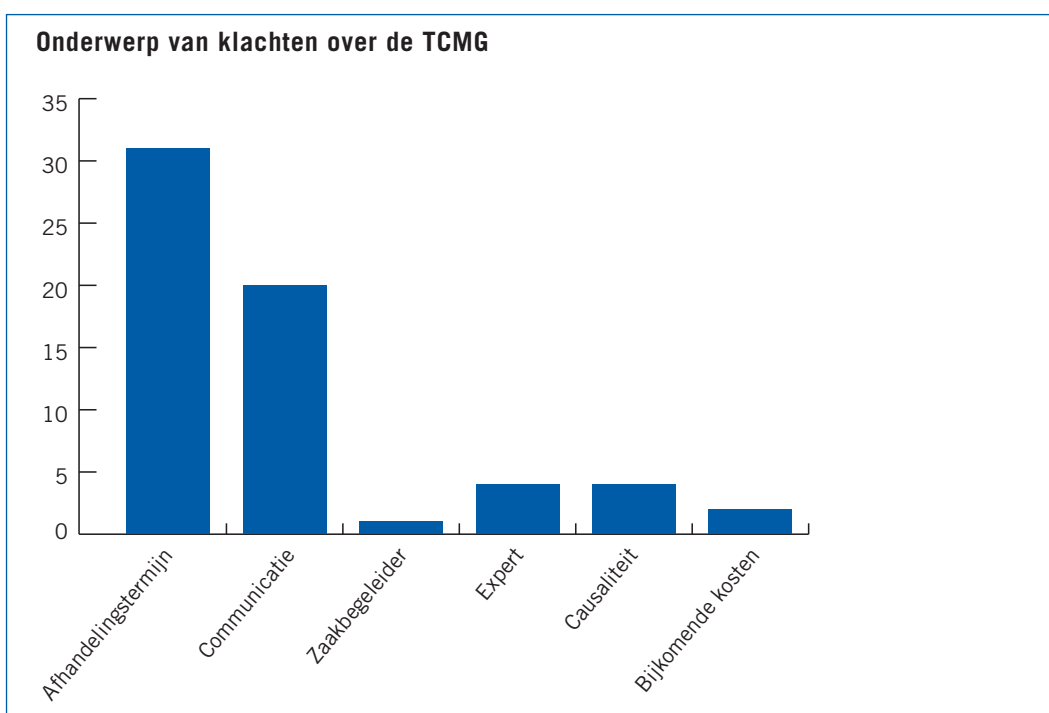
Situaties zoals deze zouden niet moeten kunnen voorkomen. De Raadsman roept NAM dan ook op om de schadegevallen die nog in het arbitrageproces zitten, op een adequate en rechtvaardige wijze af te handelen, zonder dat gedupeerden opnieuw in een maandenlang, frustrerend traject terechtkomen. Het is eveneens aan de minister en de Commissaris van de Koning om dit proces nauwlettend in de gaten te houden en NAM hier zo nodig op aan te spreken.





4.3 Afhandeling schades door de Tijdelijke Commissie Mijnbouw schade Groningen (TCMG)

In 2018 heeft de Raadsman 38 klachten ontvangen over de TCMG. Het merendeel van deze klachten is in de tweede helft van het jaar gemeld en is van procedurele aard. In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van deze klachten en van de voorgeschiedenis van de TCMG. Zoals figuur 5 laat zien gingen veruit de meeste klachten (onder andere) over de lange afhandelingstermijn van schade. Ook was men ontevreden over de communicatie.



Figuur 5: Onderwerp van de klachten die in 2018 over de TCMG zijn gemeld.

4.3.1 Ontwikkeling nieuw schadeprotocol

Zoals al eerder benoemd heeft de NCG op 31 maart 2017 aangekondigd dat er een nieuw schadeprotocol zou komen. Tegelijkertijd werden nieuwe schademeldingen vanaf deze datum niet meer in behandeling genomen door CVW. Het streven was om per 1 juli 2017 een nieuw schadeprotocol te hebben.

Nieuwe schademeldingen werden alleen geregistreerd door CVW, om later over te kunnen dragen aan een nieuwe instantie. Toen bleek dat het optuigen van een nieuw instituut langer zou duren dan drie maanden, werd besloten dat CVW alsnog schades moest gaan opnemen die dan later door het nieuwe instituut zouden worden beoordeeld. Deze werkwijze is ongeveer twee maanden gevolgd en heeft zo'n 2000 (zeer uitgebreide) schaderapporten opgeleverd. Onduidelijk is waarom deze werkwijze na een korte periode weer is gestopt.

Na de beving bij Zeerijp op 8 januari 2018 was het van nog groter belang dat er snel duidelijkheid kwam over het nieuwe schadeprotocol. Na tien maanden van stagnatie in het schadeafhandelingsproces, maakte de minister op 31 januari 2018 bekend dat er overeenstemming was bereikt over een nieuw schadeprotocol. Achteraf kan worden geconcludeerd dat de nieuwe vertragingen (die tot op de dag van vandaag voortduren) het vertrouwen van de Groningers danig hebben geschaad.



4.3.2 Oprichting TCMG

In maart 2018 is de TCMG opgericht, bijna een jaar na het opschorten van de schadeafhandeling. Het opzetten van deze nieuwe organisatie bleek erg ingewikkeld te zijn en veel tijd te kosten. De TCMG ging van start met een werkvoorraad van 13.500 schademeldingen.⁷⁾ Bij slechts 2000 schadedossiers was een schaderapport opgemaakt, dat soms zelfs niet eens bruikbaar bleek te zijn. Bij de resterende dossiers was niet veel meer bekend dan een adres. In het overige deel van 2018 zijn nog zo'n 6000 nieuwe schademeldingen gedaan.

De Raadsman heeft in de halfjaarlijkse rapportage van 2018 de TCMG aangespoord om niet in dezelfde valkuilen te trappen als CVW in 2015. De TCMG had net als CVW destijds immers ook te maken met een grote werkvoorraad in een zeer complex dossier met een grote maatschappelijke impact. Nu de TCMG bijna een jaar verantwoordelijk is voor de afhandeling van schade door gaswinning kan de Raadsman concluderen dat er toch verschillende dingen niet goed zijn gegaan die bovendien voor onnodige onrust hebben gezorgd.

4.3.3 Communicatie en tempo

Eind maart 2018 heeft de TCMG een ontvangstbevestiging naar alle schademelders gestuurd met de mededeling dat de schade door de TCMG in behandeling werd genomen. In mei 2018 hebben alle schademelders een verdagingsbrief van de TCMG ontvangen met daarin een uiterlijke afhandelingstermijn van nog eens 15 maanden. De Onafhankelijke Raadsman heeft hierover meerdere klachten ontvangen. De reacties van schademelders op deze verdagingsbrief waren niet positief (zie ter illustratie citaat 4). Het is niet uit te leggen aan schademelders die al meer dan een jaar wachten op afhandeling van hun schade dat het mogelijk nog eens een jaar kan gaan duren. Een gedifferentieerde aanpak zou beter zijn geweest, waarbij bijvoorbeeld rekening zou zijn gehouden met de datum van de schademelding.

“Blijft staan dat de opgave in de brief van TCMG dermate algemeen is dat zeer zeker niet valt uit te sluiten dat we over de periode van 2 jaar heen dreigen te gaan. En dat is voor ons absoluut niet acceptabel!! Het is onbegrijpelijk dat TCMG niet in staat is belanghebbenden aanvaardbare en redelijke termijnen aan te bieden.”

Citaat 4: Er was veel boosheid over de verdagingsstermijn die in het voorjaar van 2018 door de TCMG werd aangekondigd bij schademelders.

Al snel na de start van de TCMG werd duidelijk dat er sprake was van te weinig capaciteit qua schade-experts.⁸⁾ Er waren in eerste instantie slechts 15 experts beschikbaar terwijl er al snel 15.000 openstaande dossiers waren. Er is wel actie ondernomen om het aantal experts uit te breiden, maar het heeft uiteindelijk erg lang geduurd voordat dit resultaat heeft opgeleverd. Eind oktober 2018 heeft de TCMG een Europese aanbestedingsprocedure afgerond. Sinds december 2018 zijn daardoor zo'n 60

7) De meeste schademeldingen die zijn overgedragen aan de TCMG zijn gedaan in de periode na 31 maart 2017. Er zijn echter ook schademeldingen overgedragen aan de TCMG die vóór 31 maart 2017 zijn gedaan (met goedkeuring van de schademelder). Dit is met name gebeurd in het gebied buiten de schadecontour van NAM. Hier was dan meestal nog geen schadeopname gedaan.

8) Het tekort werd mede veroorzaakt door de beperkende voorwaarden die werden gesteld aan nieuwe experts: zij mochten geen (recent) werk hebben gedaan voor NAM of CVW.





schade-experts per week extra beschikbaar. In de eerste maanden van 2019 is inderdaad een versnelling waar te nemen in het aantal schadeopnames en besluiten. Inmiddels zijn 4.000 besluiten genomen en zijn 10.000 schadeopnames gedaan.⁹⁾ De Raadsman volgt met belangstelling het voornemen van TCMG om eind 2019 alle huidige schadedossiers af te handelen.

Daarnaast wil de Raadsman aandacht vragen voor de schadeafhandeling bij agrarische bedrijven. Dit proces is lange tijd onduidelijk gebleven. Onlangs heeft de TCMG aangegeven dat er een proces wordt ingericht, maar dat dit nog een aanzienlijke tijd kan duren. De Raadsman acht het wenselijk dit proces te versnellen, mede omdat bedrijfsprocessen van agrariërs hierdoor in het gedrang komen.

“Ik werk bij een overheidsinstantie en ik moet u zeggen dat ik een dergelijk aanpak van een organisatie nog nooit heb meegemaakt en dat hier – in mijn ogen – duidelijk sprake is van onbehoorlijk bestuur. Een afdoenings termijn voor een schadeopname van zes maanden of mogelijk langer kan toch niet als acceptabel worden beschouwd.”

Citaat 5: Deze schademelder vindt de trage schadeafhandeling getuigen van onbehoorlijk bestuur.

4.3.4 Prioritering

De TCMG zou in principe werken op basis van het ‘first in first out’ principe, waarbij de oudste schademeldingen dus het eerst aan de beurt zijn. De TCMG is echter begonnen met het afhandelen van de dossiers waarbij geen sprake was van een eerdere schademelding op het adres. Vanuit organisatorisch oogpunt is dit wellicht te begrijpen, maar het besluit om te beginnen met deze dossiers heeft wel geleid tot ongelijkheid. Immers, eigenaren die al eerder schade hadden gemeld moeten hierdoor langer wachten. Sommige schadedossiers hebben een bepaalde urgentie. Wanneer sprake is van bijvoorbeeld een verbouwing, ander schadeherstel, verkoop of medische omstandigheden kan het noodzakelijk zijn om snel uitsluitel te hebben over de schade. De TCMG bleek soms echter moeizaam te kunnen voorzien in een vorm van maatwerk, zoals casus 2 laat zien.

Het is bovendien niet duidelijk wanneer een dossier met prioriteit kan worden opgepakt. De Raadsman heeft enkele situaties aangedragen bij de TCMG waarbij er tijdens de herstelwerkzaamheden van ‘oude’ schades of tijdens verbouwingswerkzaamheden nieuwe schades werden ontdekt. Vaak kon de TCMG niet op korte termijn een schade-expert sturen. Het is echter onduidelijk of een schademelder dan zelf foto’s kan maken voor een beoordeling door een expert op een later moment. Er is grote behoefte aan heldere richtlijnen en kaders voor regelmatig voorkomende prioriteringsvraagstukken, waarbij ruimte blijft bestaan voor maatwerk als dat noodzakelijk is.

9) De TCMG heeft in totaal 22.000 schademeldingen in behandeling gekregen (cijfers van 14 maart 2019).





Mevrouw H. meldt in november 2017 schade bij CVW. In januari 2018 neemt ze opnieuw contact op met CVW om nieuwe schades te melden die door de beving bij Zeerijp zijn ontstaan. Mevrouw H. is aan het verbouwen en er is dus enige haast geboden bij de schadeafhandeling. CVW gaf daarom aan dat een ander traject zou worden gevolgd vanwege deze verbouwing. Binnen een maand vond er dan ook een inspectie plaats. Binnen zes tot acht weken zou mevrouw H. het rapport ontvangen, maar dit is niet gebeurd. Het dossier is in maart 2018 overdragen aan de TCMG. Mevrouw H. heeft vervolgens meerdere malen tevergeefs geprobeerd duidelijk te krijgen wanneer haar 'verbouwingsdossier' opgepakt ging worden. Pas in oktober 2018 maakte de TCMG via de media bekend dat de tweeduizend verbouwingsdossiers voor het einde van het jaar opgepakt zouden worden. Uiteindelijk heeft mevrouw H. halverwege januari 2019 een schaderapport van de TCMG ontvangen. Ondanks dat mevrouw H. in een verbouwings-situatie zat en dit bekend was bij de TCMG, moest ze dus bijna een jaar wachten op een rapport.

Casus 2: Prioriteit bij verbouwingen was in 2018 niet goed geregeld bij de TCMG.

4.3.5 Experts

Een aantal klachten gaat over de houding of de uitspraken van een schade-expert. Er wordt melding gedaan van experts met een ongeïnteresseerde houding, het niet serieus nemen van schade en laatdunkendheid. Ook wordt gemeld dat een expert bij de inspectie zou hebben gezegd dat een scheur duidelijk aardbevingsschade is, maar als het inspectierapport op de mat ploft het tegenovergestelde is opgenomen (zie citaat 6). Daarnaast ontving de Raadsman het signaal dat er experts op pad zijn gestuurd waarvan achteraf door de TCMG zou zijn geconcludeerd dat ze niet deskundig genoeg waren. Dergelijke situaties kwamen in de tijd van NAM en CVW ook regelmatig voor. Hier ligt voor de TCMG nog een opgave.

“De deskundige is langs geweest voor een schadeopname. Bij inspectie deelde hij mondeling mee dat er, gezien de aard van de schade, toch echt sprake was van aardbevingsschade! Wij waren dan ook erg verbaasd dat uit het rapport blijkt dat de problematiek niet gerelateerd is aan mijnbouw-schade. Hier zijn wij het dan ook niet mee eens.”

Citaat 6: Voorbeeld van inconsistenties in de uitspraken van een schade-expert.

De Raadsman heeft daarnaast verschillende negatieve signalen ontvangen over de adviesrapportages. De belangrijkste is dat er door schademelders getwijfeld wordt of het wettelijk bewijsvermoeden wel goed wordt toegepast. Dit zou niet te herleiden zijn uit de adviesrapportage. Het lijkt er op dat de TCMG zelf ook heeft geconcludeerd dat werkwijze en beoordeling op een meer uniforme wijze zouden moeten plaatsvinden. In januari 2019 heeft een panel van deskundigen namelijk op verzoek van de TCMG een advies uitgebracht over de werkzaamheden van de TCMG.¹⁰⁾ Het doel van dit panel

10) <https://www.schadedoormijnbouw.nl/nieuws/mijnbouwschade-nu-eenvoudiger-en-eenduidig-te-beoordelen>.





was om de TCMG handvatten te geven om in individuele gevallen op consistente en deugdelijk gemotiveerde wijze te beslissen over een schadevergoeding.

In dit advies heeft het panel twee criteria voorgesteld op grond waarvan kan worden aangenomen dat het wettelijke bewijsvermoeden van toepassing is. Ondanks dat het advies niet alle vragen wegneemt, is de verwachting dat het inderdaad een bijdrage zal leveren aan een consistente, deugdelijk gemotiveerde wijze van beslissen en dat het discussies over causaliteit zal reduceren.

4.3.6 Onduidelijkheid over beleid

De Raadsman heeft een aanzienlijk aantal vragen ontvangen over de zienswijze of de mogelijkheid tot vergoeding van advieskosten. Veel schademelders vinden het lastig om een zienswijze te schrijven op het adviesrapport. Inwonersorganisatie Stut & Steun kan inwoners daarbij ondersteunen, maar dit is niet bij iedereen bekend. Tevens is het beleid rondom de vergoeding van advieskosten door de TCMG onduidelijk. De Raadsman heeft de TCMG gevraagd schademelders hier duidelijker over te informeren.

4.3.7 Samenwerking tussen de TCMG en de Onafhankelijke Raadsman

Ondanks dat er sprake is van een publiekrechtelijke procedure concludeert de Raadsman dat er bij de schadeafhandeling door de TCMG nog onduidelijkheid bestaat over de stappen binnen het proces, regels en beleid. Dat de TCMG een organisatie in opbouw was is ook merkbaar geweest in de samenwerking tussen de Onafhankelijke Raadsman en de TCMG. De door de Raadsman gevraagde hoor- en wederhoor is in 2018 niet altijd even adequaat opgepakt bij de TCMG. Ook is niet altijd even goed op inhoudelijke vragen antwoord gegeven, mogelijk omdat men binnen de TCMG ook nog zoekende was naar de juiste werkwijze. Casus 3 illustreert in ieder geval hoe het niet zou moeten.

Inmiddels zijn hier verschillende gesprekken over gevoerd en worden afspraken gemaakt voor een betere samenwerking. We hopen dat de komende maanden zullen uitwijzen dat dit zich positief ontwikkelt. Het gaat er immers uiteindelijk om dat de mensen die schade hebben door de gaswinning snel, adequaat en op een duidelijke manier worden geholpen met hun vragen en problemen.

In mei 2017 meldt meneer S. schade bij CVW, welke in december 2017 door CVW wordt opgenomen. In maart 2018 krijgt meneer S. bericht dat zijn schademelding door de TCMG is overgenomen. In april neemt de heer S. telefonisch contact op met de TCMG. Tot zijn verbazing krijgt hij te horen dat zijn schademelding is ingetrokken door de TCMG, maar onduidelijk is waarom. In juni neemt meneer S. opnieuw contact op. Hij vraagt of zijn dossier met prioriteit behandeld kan worden, omdat de badkamervloer niet meer waterdicht is. De TCMG zegt toe dat dit wellicht kan, maar geeft geen uitsluitsel. In juli 2018 krijgt meneer S. wel bericht van de TCMG: er ligt nog een 'oud' schadedossier bij de Arbiter Bodembeweging en daarom kan de TCMG niet overgaan tot behandeling van de nieuwe schademelding. Meneer S. vindt dit te zot voor woorden, omdat hij inmiddels al meer dan een jaar wacht. >>



>>

In augustus 2018 tekent meneer S. een overeenkomst met NAM over zijn 'oude' schades, waarmee deze dus zijn afgehandeld. Dit is echter niet bekend bij de TCMG en de 'nieuwe' schademelding blijft daarom onbehandeld op de plank liggen. Het is september 2018 als meneer S. dan maar een klacht bij de TCMG zelf indient. In oktober volgt een gesprek met de klachtencoördinator van de TCMG. Deze blijft volhouden dat het dossier niet inhoudelijk in behandeling genomen kan worden omdat er nog een 'oud' dossier bij de Arbiter zou liggen. In november 2018 vindt er een hoorzitting plaats over de klacht, waar blijkt dat de TCMG inderdaad een fout heeft gemaakt. De TCMG biedt meneer S. verontschuldigen aan, want de TCMG had ervoor moeten zorgen dat zij beschikken over de actuele dossiers van NAM. De TCMG belooft dat er op de korte termijn een deskundige wordt aangewezen en er duidelijkheid komt over de schade.

De Onafhankelijke Raadsman heeft dit dossier in deze periode meermaals onder de aandacht gebracht bij de TCMG. Maar dat heeft helaas dus weinig soelaas geboden. Er werd door de TCMG geen antwoord gegeven op vragen van de Raadsman, enkel het bericht dat de bewoner in goed contact stond met zijn zaakwaarnemer. Achteraf blijkt dat dus een misvatting. Was er beter naar de Raadsman geluisterd, dan had deze situatie sneller tot een goed einde kunnen komen.

Casus 3: Situatie die voorkomen had kunnen worden als beter naar de Raadsman was geluisterd.

4.4 Samenloop van 'oude' en 'nieuwe' schades

Door het besluit van de minister om de schadeafhandeling publiek te maken is er een tweedeling ontstaan in afhandeling van schades. De Raadsman constateert op basis van verschillende signalen dat deze scheiding erg strikt wordt toegepast. Als bijvoorbeeld bij het herstel van 'oude' schade door CVW een nieuwe scheur wordt ontdekt, wordt deze niet meegenomen. De scheur moet de hele molen van de TCMG door, inclusief lange wachttijden. Wanneer zich een situatie voordoet waarbij het zeer wenselijk is om coulance toe te passen wordt hier afwijzend op gereageerd door CVW en NAM. Het argument hierbij is dat eenieder zijn eigen verantwoordelijkheden heeft en dus geen schade beoordeelt/meeneemt die niet onder zijn verantwoordelijkheid valt. De Raadsman is echter van mening dat er situaties zijn waarbij men beter het gezonde verstand kan gebruiken en de schades integraal oppakt, al dan niet onder de noemer 'coulance'. Ook de samenloop van 'oude' en 'nieuwe' schades waar nog een traject bij de Arbiter Bodembeweging loopt, vormt een probleem. De TCMG zet de nieuwe schademelding 'on hold' en wacht totdat het traject bij de Arbiter is afgerond. De betrokken eigenaren zijn vaak niet op de hoogte van dit feit, terwijl dit wel een evidente invloed heeft op het proces van schadeafhandeling. De Raadsman is van mening dat deze schademelders hierover actief geïnformeerd moeten worden door de TCMG.

Daarnaast is het frustrerend dat na een lang schadetraject met NAM, weer een nieuw traject moet worden opgestart om de 'nieuwe' schade bij de TCMG vergoed te krijgen.



Voor een bewoner is het wenselijk om zo snel mogelijk duidelijkheid te krijgen over beide schadetrajecten. In sommige situaties is het voorstelbaar dat het te bewerke-lijk is om beide trajecten simultaan te laten lopen, bijvoorbeeld bij zeer omvangrijke schades. Maar in andere gevallen zou een scheiding goed te maken moeten zijn: als de 'oude' schade over het huis gaat en de 'nieuwe' over een vrijstaande garage, dan is het vanuit de bewoner geredeneerd onuitlegbaar dat de schades niet tegelijkertijd kunnen worden opgepakt. De Raadsman is van mening dat schademelders de moge-lijkheid moeten krijgen om een verzoek te doen voor simultane afhandeling, waarvan op casusniveau wordt bepaald of dit praktisch uitvoerbaar is.

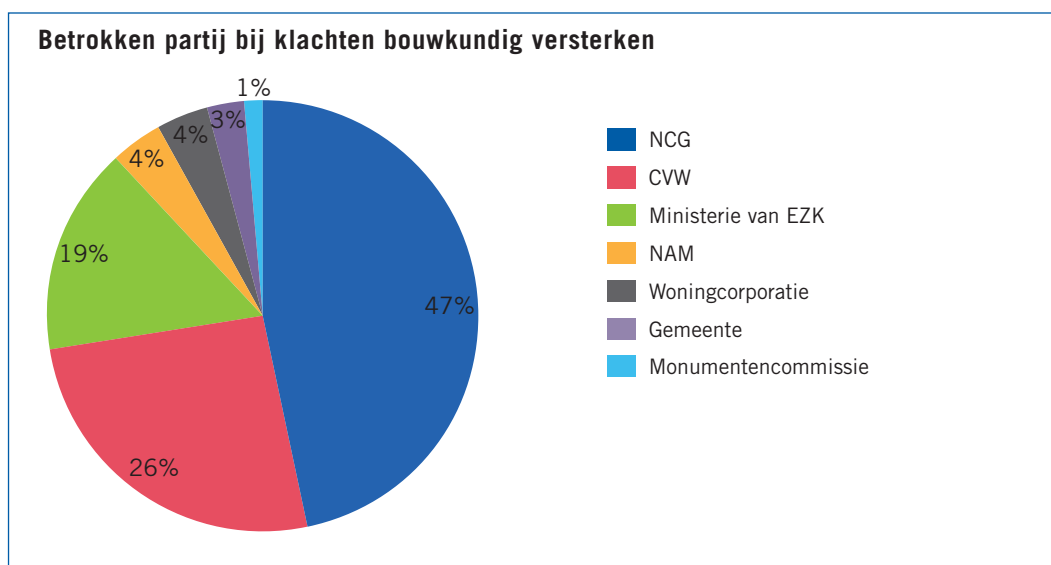




5. Bouwkundige versterking

In maart 2018 kondigde de minister van EZK aan voornemens te zijn de gaswinning vóór 2030 te beëindigen. Dit leidde tot blijdschap bij veel Groningers. Deze blijdschap bleek echter van korte duur, nu deze aankondiging gepaard ging met het besluit om de versterkingsaanpak van ongeveer 3500 adressen te bevrozen. Dit in afwachting van een nieuwe versterkingsaanpak.

In 2018 kwamen 62 klachten binnen over bouwkundige versterking. Hieronder rekenen wij ook de aanpak van risicovolle gebouwelementen zoals schoorstenen.¹¹⁾ In figuur 6 is het aantal klachten over versterking per organisatie uitgesplitst. De meeste klachten gingen over de NCG, maar ook het aantal klachten over de minister c.q. het ministerie van Economische Zaken en Klimaat valt op. Deze hadden te maken met het pauzeren van het versterkingsprogramma door de minister.



Figuur 6: Verdeling van de klachten over bouwkundig versterken per betrokken partij in 2018.¹²⁾

5.1 Pauzeren van het versterkingsprogramma

De in 2015 opgerichte Nationaal Coördinator Groningen (NCG) kwam in datzelfde jaar met een Meerjarenprogramma (MJP), dat tot en met 2020 moest lopen. Het MJP gaf een raamwerk voor de aanpak van de versterking in de opvolgende jaren en bevatte onderlinge afspraken over grondslagen, uitvoering en randvoorwaarden. Dit MJP werd in samenspraak met regio en Rijk opgesteld en vastgesteld door de toenmalige minister. Sommige dingen bleken in de loop van de tijd niet goed te gaan. De doorlooptijden waren veel te lang en NAM was nog nadrukkelijk aanwezig in de processen. Tegelijkertijd is er wel een heel systeem gebouwd waarbinnen alle facetten van de problematiek waren ondergebracht, van schade en versterking tot leefbaarheid, economie en erfgoed. Er was een helder inspectieprogramma opgetuigd en er zijn 11.000 inspecties uitgevoerd in drie jaar tijd. Er zijn hele legers van inspecteurs bij mensen thuis

11) Het gaat om de aanpak van de zogenaamde Potential Risk Building Elements (PRBE's), zoals schoorstenen, balkons en ornamenten.

12) Nb: Sommige meldingen bevatten een klacht over meerdere partijen. Deze zijn in deze figuur per organisatie bij elkaar opgeteld.





geweest en zodoende zijn verwachtingen gewekt. In de loop van 2017 werden bij de eerste 1467 adressen de versterkingsadviezen gedeeld.

In april 2018 besloot minister Wiebes echter om het lopende versterkingsprogramma grotendeels te pauzeren. Dit leidde tot veel onrust en onzekerheid in Groningen. Lopende processen werden immers doorkruist en gemaakte afspraken werden (vooralsnog) niet nagekomen.

De eerste 1467 adressen waar de processen om tot uitvoering te komen al waren gestart, mochten nog door van de minister. De aanpak van de batches die daarna volgden werd echter bevroren. Meest pregnant hiervan waren de 1588 adressen die in de tweede helft van 2016 waren geïnspecteerd. Hier was al met de eigenaren gecommuniceerd dat de woningen niet veilig waren, maar toch werd verdere behandeling gestaakt. Met het besluit van de minister werd ook de versterking van 200 woningen in het maatwerkprogramma Eigen Initiatief gepauzeerd.

5.1.1 Eigen Initiatief

Veel klachten die bij de Raadsman over versterking werden gemeld gingen over het stilleggen van het maatwerkprogramma Eigen Initiatief. Bij de betreffende eigenaren waren al veel verwachtingen gewekt en men was al volop bezig met de voorbereidingen toen het besluit van de minister kwam. Deelnemers aan het programma waren hier (terecht) boos over, zoals citaat 7 laat zien.

“Ook weten wij nog steeds niets van Eigen Initiatief, maar goed meneer Wiebes weet het ook niet, maar die heeft het alleen over de 3 batches en daar valt Eigen Initiatief niet onder.!”

Citaat 7: Boosheid over het stilleggen van het programma Eigen Initiatief.

In mei bleek dat 30 adressen alsnog door mochten omdat hier toevallig vóór 24 april 2018 een versterkingsadvies was gedeeld, maar de 170 andere adressen konden niet verder. De Raadsman heeft de minister, gezien de gewekte verwachtingen en de ongelijke behandeling binnen het programma, eind juli een brief gestuurd met de aanbeveling om dit programma alsnog in zijn geheel door te laten gaan. In september heeft de minister besloten dat de versterking van alle woningen in het programma Eigen Initiatief alsnog door kon gaan. Voor de batch 1588 was dit besluit begin juli al genomen.

De opluchting over het voortzetten van het programma Eigen Initiatief was enerzijds groot. Toch zijn de deelnemers anderzijds ook sceptisch en zijn zij pas gerustgesteld als de versterking van hun woning daadwerkelijke doorgang vindt, zoals citaat 8 laat zien. De Raadsman heeft onder andere het signaal ontvangen dat deelnemers zich zorgen maken over de budgetaanvraag tijdens het programma. De Raadsman heeft deze zorgen aanhangig gemaakt bij NCG en CVW. Beide partijen hebben hier adequaat op gereageerd en aangegeven dat zij proberen om vertraging zo veel mogelijk te voorkomen, door de samenwerking tussen NCG en CVW te optimaliseren. Desalniettemin is de betrouwbaarheid van de Rijksoverheid ook in deze aanpak in het geding. De Raadsman blijft de voortgang van het programma Eigen Initiatief monitoren.



“Ik heb inderdaad het heugelijke nieuws vernomen, de opluchting hier was enorm, maar ik durf haast nog niet te geloven we daadwerkelijk verder kunnen met de versterking op basis van het verstrekte advies. We wachten de komende weken maar even af of er voortvarend uitvoering gegeven gaat worden aan deze toezegging, of dat er wederom haken en ogen worden opgeworpen die er eerder niet waren [sic]. Ik ben van nature optimistisch, maar in deze kwestie ben ik wat sceptisch geworden. Eerst zien, dan geloven.”

Citaat 8: Wantrouwen over het vervolg van het programma Eigen Initiatief.

5.1.2 Onduidelijkheid voor vele anderen

Er zijn echter nog duizenden adressen waar wel een inspectie is gedaan, maar waar voorlopig niets gebeurt. Meest in het oog springend is de ‘derde batch’ met 1581 adressen die in de eerste helft van 2017 zijn geïnspecteerd. In de loop van 2018 is ongeveer de helft van deze versterkingsadviezen opgeleverd, waar soms forse maatregelen in staan vermeld. De minister heeft echter besloten dat deze versterkingsadviezen niet worden uitgevoerd.¹³⁾ De eigenaren kunnen slechts een herbeoordeling krijgen op basis van de nieuwste norm. Onduidelijk is echter nog wanneer deze herbeoordelingen plaats kunnen vinden: mogelijk duurt dit nog jaren.

Het is echter moeilijk uit te leggen dat er vooralsnog niets gebeurt, terwijl een bewoner wel een rapport in bezit heeft dat stelt dat zijn huis onveilig is. Dat is (letterlijk!) onverkoopbaar, waar citaat 9 van getuigt. Het traject van deze batch 1581 loopt inmiddels al twee jaar. De ervaring leert dat hoe langer de onzekerheid over veiligheid en concrete actie daarop voortduurt, des te groter de psychische impact van deze onzekerheid wordt. De Raadsman pleit er daarom voor dat deze inwoners een helder perspectief wordt geboden zodat zij binnen afzienbare tijd duidelijkheid krijgen over hun toekomst. Hierbij moet recht worden gedaan aan de gevoelens van onveiligheid die onder andere door de versterkingsadviezen zijn ontstaan.

“We wachten al zo lang en ons huis is niet veilig. Want naast de aanpak van de risicovolle elementen moet er ongelooflijk veel gebeuren aan ons huis (er is zelfs over gedeeltelijke of gehele nieuwbouw gesproken in de toelichting op het versterkingsadvies) en dan pas is de veiligheid op het vereiste niveau om te overleven na een zware beving. In de brief staat echter dat onze woning geen verhoogd risicoprofiel heeft. Dit kunnen wij niet begrijpen en wij zijn het hier niet mee eens. Volgens ons heeft ons huis juist een verhoogd risicoprofiel.”

Citaat 9: Onbegrip en onzekerheid bij bewoners die wel een versterkingsadvies hebben gekregen, maar dat niet wordt uitgevoerd.

13) Uitgezonderd 18 gebouwen die eind 2018 een verhoogd risicoprofiel hebben gekregen.





5.1.3 Moeizaam naar een nieuw plan van aanpak

Achteraf moet worden vastgesteld dat 2018 een lang jaar van onzekerheid is geworden. Toen op 24 april de versterkingsoperatie grotendeels werd stilgelegd, werd beloofd dat het maar een korte pauze zou zijn. Vóór de zomer zouden de bewoners duidelijkheid krijgen over het vervolg. Dat bleek niet het geval te zijn. Voor de eigenaren binnen het programma Eigen Initiatief kwam er op 20 september duidelijkheid dat er verder kon worden gegaan met de versterking. De bewoners in 'batch 1588' kregen weliswaar op 2 juli het bericht dat hun versterkingsadvies kon worden uitgevoerd, maar de verdere invulling daarvan is lange tijd onduidelijk gebleven. Pas op 11 maart 2019 is een bestuurlijk akkoord gesloten over de financiering van deze versterking. Voor bewoners is er echter nog steeds geen (volledige) duidelijkheid over wat er gaat gebeuren en wanneer.

De grootste groep inwoners bleef echter in onzekerheid zitten over het vervolg van de versterking. Op 2 november vond het volgende overleg plaats met bestuurlijke en maatschappelijke partijen over de herstart van het versterkingsprogramma. Op 22 november is vervolgens het regionale 'Plan van aanpak Mijnraadadvies' gepresenteerd door de NCG.

Dit regionale plan van aanpak bevat een raamwerk voor de nieuwe versterkingsaanpak. Deze is gebaseerd op een andere wijze van prioriteren. Met een statistisch computermodel zijn de meest risicovolle gebouwen in kaart gebracht, die als eerste moeten worden aangepakt. Het gebruik van deze HRA-methode (Hazard and Risk Assessment) is echter niet onomstreden. De methode is namelijk door NAM ontwikkeld. Daarnaast twifelen veel inwoners aan de uitkomsten ervan, omdat niet is gekeken naar de feitelijke situatie. Ook denken veel mensen dat de HRA iets zegt over de daadwerkelijke veiligheid, maar het geeft slechts een prioritering aan voor inspecties. Pas na beoordeling kan worden vastgesteld of een gebouw aan de norm voldoet en of er eventueel versterkingsmaatregelen nodig zijn. Deze misinterpretatie is wijdverspreid, ook binnen de organisaties die zich dagelijks bezig houden met versterken. Dit leidt tot veel misverstanden.

Iedereen hoopte dat met de publicatie van het regionale plan van aanpak een einde zou komen aan de periode van onduidelijkheid en onzekerheid. Dat bleek echter niet het geval te zijn. In iedere gemeente moest de lokale stuurgroep versterking namelijk een op gemeenteniveau toegespitst concreet plan van aanpak schrijven. Inmiddels heeft elke gemeente een lokaal plan opgesteld en er zijn ook bewonersbijeenkomsten geweest. Het Staatstoezicht op de Mijnen heeft zijn voorlopige fiat gegeven aan enkele plannen.

Op 11 maart 2019 is echter gebleken dat er onvoldoende beoordelingscapaciteit beschikbaar is om de lokale plannen uit te voeren. Extra wrang is het dat er in 2018 veel bouwkundigen door bureaus zijn ontslagen omdat er geen werk meer was. In mei moet blijken in welke mate de beoordelingscapaciteit weer kan worden uitgebreid en of versnelling van de beoordelingsprocessen mogelijk is. Het is echter een zorgelijke constatering dat de ambities in de lokale plannen van aanpak nu al deels dreigen te stranden op gebrek aan capaciteit. Het dreigt de zoveelste teleurstelling te worden voor de inwoners van Groningen. Zij hebben nu echt snel duidelijkheid nodig. Alle betrokken partijen moeten daarom hun verantwoordelijkheid nemen om deze te bieden.





“Wij voelen ons behoorlijk klemgezet, wij kunnen zelf niets ondernemen omdat we daarmee misschien een eventuele woninginspectie “in de wielen rijden” en zelf kosten gaan maken die eigenlijk niet voor onze rekening zijn.”

“Als ik er over moet praten word ik de laatste twee jaar op de voor mij meest onverwachte momenten door emotie overvallen. Inmiddels word ik ‘s nachts ook vaak wakker en lig ik maar te piekeren over onze veiligheid.”

Citaat 10 en 11: Mensen voelen zich klemgezet door de langdurige onzekerheid rond het versterkingsprogramma. Dit heeft de nodige impact op de (geestelijke) gezondheid.

5.2 Uitvoering PRBE-trajecten door CVW

In 2018 heeft de Onafhankelijke Raadsman 17 klachten ontvangen over de aanpak van onveilige gebouwelementen, de zogeheten Potential Risk Building Elements (PRBE's). Dat is 8 minder dan in 2017 het geval was. De uitvoering van dit traject ligt bij CVW. Sommige PRBE-trajecten verlopen stroperig, in 2018 heeft de Raadsman meermaals actie ondernomen om moeizame processen weer vlot te trekken. De vertraging van de trajecten ontstaat onder andere door communicatieproblemen, het afkeuren en/of het meermaals aanpassen van het plan van aanpak en discussie tussen CVW en aannemers over de calculatie van de werkzaamheden. Citaat 12 laat zien waar inwoners tegenaan lopen.

De meeste PRBE-trajecten die bij de Raadsman zijn gemeld, bevinden zich nu gelukkig in de uitvoerende fase. De Raadsman heeft de hoopvolle verwachting dat het gros van de ca. 500 nu nog lopende zaken in 2019 afgerond zal worden. Dat zal ook wel moeten: het PRBE-programma wordt namelijk gestopt. In de afgelopen jaren zijn via dit programma bijna drieduizend PRBE's aangepakt.

“U vraagt of de bewonersbegeleider al contact met ons heeft opgenomen en mijn antwoord is natuurlijk niet. Sterker nog wij hebben nog nooit van deze persoon gehoord, maar goed ALWEER iemand erbij. Ik kan mij niet aan de indruk onttrekken (en dat is heel zacht uitgedrukt) dat er inmiddels heel veel medewerkers zijn die riant betaald worden om ons aan het lijntje te houden. Ons dossier loopt al vanaf 2015 en voorlopig zie ik nog niets gebeuren ondanks toezeggingen en getekende contracten. Inmiddels hebben we behoefte aan bouwvakkers i.p.v. nog meer bewonersbegeleiders. Maar goed wij gaan de wachtkamer weer in. Een andere optie is er niet voor ons.”

Citaat 12: Langdurige processen binnen het PRBE-traject roepen veel frustratie op.





6. Vooruitblik

6.1 Mandaat Onafhankelijke Raadsman

De verhoudingen in het gaswinningsdossier zijn met de komst van de TCMG veranderd. De taakomschrijving van de Onafhankelijke Raadsman is vooralsnog echter ongewijzigd gebleven. Dat betekent dat klachten over schadeafhandeling door de TCMG ook bij de Onafhankelijke Raadsman gemeld kunnen worden. Het vervullen van een oplossingsgerichte en bemiddelende rol blijft daarbij het uitgangspunt. In de loop van het jaar zullen verdere gesprekken moeten worden gevoerd over de toekomstige invulling van de rol van de Raadsman.

6.2 Schadeafhandeling

De schadeafhandeling door de TCMG zal in 2019 echt op snelheid moeten komen. In 2017 en 2018 is te weinig gebeurd waardoor veel inwoners al lange tijd wachten op schadeherstel. De versnelling in de afhandeling die door de TCMG is ingezet zal zich moeten bewijzen. De Raadsman blijft dit proces kritisch volgen.

Tegelijkertijd ligt er een wetsvoorstel in het verschiet om de schadeafhandeling bij wet op een publieke manier te organiseren (momenteel ligt er slechts een ministerieel besluit). In dit wetsvoorstel worden de taken van de TCMG overgenomen door een permanente organisatie, voorlopig Instituut Mijnbouwschade (IM) genoemd. De overgang van de TCMG naar IM zal ongetwijfeld nog wat voeten in de aarde hebben. De betrokken partijen zullen zich moeten inzetten dat dit niet tot nieuwe vertragingen en onduidelijkheden leidt voor de inwoners van Groningen.

Daarnaast zal moeten worden bekeken hoe een betere koppeling kan worden gemaakt met het versterkingsprogramma. Daarmee moet overigens niet worden gewacht totdat er een in de wet verankerd zelfstandig bestuursorgaan is opgericht dat verantwoordelijk is voor zowel schadeafhandeling als versterking. Dat zal immers nog een aanzienlijke tijd duren terwijl er nu oplossingen nodig zijn.

6.3 Versterking

Momenteel is er veel onduidelijkheid over de nieuwe versterkingsaanpak, maar ook over de woningen die nog via de oude aanpak worden uitgevoerd. Inwoners weten vaak nog steeds niet waar ze aan toe zijn, al lijkt dat soms ook te gelden voor de instanties. Er lopen allerlei discussies over wat met een mooie term 'de governance van de gaswinning' wordt genoemd. Het mag dan een razend ingewikkeld dossier zijn, maar soms bekruipt ons het gevoel dat de zaken complexer worden gemaakt dan strikt noodzakelijk is.

Toen in 2015 de NCG werd opgericht, werd daarvan gezegd dat dit de laatste kans was om het goed te doen in Groningen. Met het couperen van de NCG tot een uitvoeringsorganisatie zitten we nu in feite al diep in blessuretijd. De nieuwe aanpak mag niet verzanden in discussies over aansprakelijkheid, kosten en verantwoordelijkheden. Langer soebatten is maatschappelijk onverantwoord.



6.4 Psychische impact

Al enkele jaren benoemt de Raadsman in zijn rapportages de psychische impact die het schadeafhandelingsproces en het versterkingsprogramma hebben op de getroffen- en. Ruim een jaar na de beving bij Zeerijp en de bekendmaking van de beëindiging van de gaswinning kunnen we concluderen dat de gas-chaos alleen maar groter is geworden. Het vertrouwen van veel bewoners is gedaald tot een nieuw dieptepunt. De onzekerheid rond het hele thema doet mensen de das om en heeft een enorme persoonlijke en maatschappelijke impact, zoals citaat 13 helaas duidelijk illustreert. Voor de kinderen in het gebied bestaat misschien wel de meeste ongerustheid. Een generatie groeit namelijk op met een gevoel dat de overheid haar beloftes niet nakomt. Dat is bijzonder zorgelijk!

*“Ik ben al sinds 2014 bezig mijn schades te melden. Tot op heden heb ik rapport na rapport binnen, maar er wordt niks gedaan. In de rapporten staat duidelijk vermeld dat er met spoed wat aan de schades gedaan moet worden, omdat bij een nieuwe beving de veiligheid voor mens en dier in gevaar gebracht kan worden.
Ik zit sinds kort in de ziektewet. Mijn lichaam begeeft het door de stress, ik heb meerdere neurologische onderzoeken gehad, waarbij de neuroloog niks heeft kunnen vinden, Waarschijnlijke oorzaak: stress of burn-out.”*

Citaat 13: De psychische impact van de langdurige onzekerheid is enorm.

Het doen van onderzoek, het opstellen van zorgplannen en het verzorgen van psychische ondersteuning is daarin noodzakelijk en nuttig. Maar het blijft dweilen met de kraan open zolang de problemen in de schadeafhandeling en de versterking niet zijn opgelost. Met het onderbrengen van schade en versterking binnen het publieke domein heeft de Rijksoverheid die verantwoordelijkheid op zich genomen. Die verantwoordelijkheid moet de komende tijd worden ingevuld. Groningen heeft immers decennialang gas en welvaart geleverd aan Nederland. Het is nu aan Nederland om terug te leveren aan Groningen.

Mr. L.J. Klaassen
Onafhankelijke Raadsman





Onafhankelijke Raadsman

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

