Onafhankelijke Raadsman

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

Eindrapportage 2013-2021

Voorwoord

U leest het laatste rapport van de Onafhankelijke Raadsman Gaswinning, die per 1 januari 2022 zijn taken heeft overgedragen aan de Nationale ombudsman. De Onafhankelijke Raadsman heeft bijna negen jaar klachten behandeld over de gevolgen van de gaswinning in Groningen. In dit rapport kijk ik terug op deze periode en doe in hoofdlijnen verslag van mijn bevindingen.

Op 16 augustus 2012 vond een beving bij Huizinge plaats die Groningen op z'n grondvesten deed schudden. Een beving waarvan de effecten na bijna tien jaar nog steeds maar al te goed voelbaar zijn. Tien jaar is een lange tijd, zeker als het tien jaar onzekerheid, frustratie en onduidelijkheid betekent. Het is inmiddels wel duidelijk dat er dingen in het gasdossier absoluut niet goed zijn gegaan. Stapels rapporten en onderzoeken onderschrijven die conclusie. In elk geval was er genoeg aanleiding om een Parlementaire Enquête te starten.

Toen begin 2013 duidelijk werd dat er dingen mis gingen in de afhandeling van schade die door 'Huizinge' was ontstaan, werd minister Kamp opgeroepen om een ombudsfunctie in te stellen waar mensen met klachten terecht konden. Op 17 april 2013 ging het klachtenloket open, onder de naam Onafhankelijke Raadsman. Vanuit de regio ben ik destijds voorgedragen voor deze functie, die ik heb aanvaard uit betrokkenheid met het Groningse.

Ik had toen niet kunnen bevroeden hoe breed en langdurig de impact op de Groningse samenleving en op individuele inwoners zou zijn. De afgelopen negen jaar heb ik week in, week uit, de klachten gezien van de inwoners van het aardbevingsgebied. Veel van die klachten gingen over communicatie, de afhandelingsduur, de bureaucratie en de hoogte van vergoedingen.

Het effect dat de afhandeling van schade en versterking heeft op de levens van inwoners en op hun (mentale) gezondheid, is diepgaand. Dat heb ik via de klachten die bij mij zijn gemeld uit eerste hand vernomen. Maar ook als adviserend lid van de Commissie Bijzondere Situaties heb ik menig schrijnende situatie gezien. Natuurlijk, in mijn functie zijn vooral de zaken die niet goed gingen mij ter ore gekomen. Maar uit de diverse wetenschappelijke onderzoeken blijkt eveneens dat de impact op de inwoners groot is.

In de loop van de tijd heeft de Rijksoverheid steeds meer verantwoordelijkheden overgenomen van NAM. Inmiddels is de afhandeling van schade en versterking een volledig publieke taak. Zelf heb ik ook geconstateerd dat de manier waarop de Onafhankelijke Raadsman vormgeeft aan het klachtenloket, soms minder goed past bij de overheidsorganisaties die nu verantwoordelijk zijn. Daarom is met de Nationale ombudsman afgesproken dat de Raadsman zijn werkzaamheden per 1 januari 2022 overdraagt aan de ombudsman. Hierbij is de ontwikkelde werkwijze van de Raadsman overgenomen, inclusief de medewerkers die de klachten al jaren behandelen.

Voor mij zit dit werk er nu op, maar dat geldt niet voor de medewerkers. Zij blijven de inwoners van het gebied de komende jaren bijstaan onder de vlag van de ombudsman. Ik wil hen, en alle andere medewerkers die in het verleden voor de Onafhankelijke Raadsman hebben gewerkt, heel hartelijk danken voor hun oprechte inzet, volharding, doorzettingsvermogen en betrokkenheid.

Zuidhorn, 2 februari 2022

De Onafhankelijke Raadsman
Mr. L.J. Klaassen

Mr. Leendert Klaassen

Onafhankelijke Raadsman

Inhoudsopgave

Voorwoord 2

2012-2014: NAM aan het roer 5

2015-2017: Nieuwe spelers CVW en NCG 7

2018-2019: Stagnatie door overgang naar het Rijk 9

2020-2021: Het Rijk verantwoordelijk 11

2022 en verder: Vooruitblik en conclusies 14

Nawoord 16

Bijlage: Cijfermatig overzicht 17

- **Omvang van het aantal meldingen** 17
- **Betrokken partijen** 18
- **Ruimtelijke herkomst klachten** 19
- **Resultaat klachtafhandeling** 23

2012-2014: NAM aan het roer

NAM was in 2012 een bloeiend gaswinningsbedrijf, waarbij de kern van de werkzaamheden in het Groningenveld lag. Er waren toen ook al zo'n tien jaar aanzienlijke bevingen in Groningen, maar die hadden niet tot zo'n brede en diepgaande maatschappelijke onrust geleid als de beving die op 16 augustus 2012 bij Huizinge plaatsvond.

Wettelijk gezien was NAM destijds verantwoordelijk voor het afhandelen van schadeclaims als gevolg van de gaswinning. Toen de eerste claims na 'Huizinge' binnenkwamen ging NAM dan ook op die wijze aan het werk. Al snel bleek het aantal claims sneller te groeien dan ooit tevoren. In vierenhalve maand kwamen zo'n 2.500 schadeclaims binnen, in die periode een enorm aantal. NAM was hier niet op voorbereid en het oude systeem leek dan ook vast te lopen. Natuurlijk schakelde NAM bij, de schadeafdeling werd uitgebreid; maar het was al direct duidelijk dat er dingen niet goed gingen.

Begin 2013 pleitte de Tweede Kamer ervoor dat er een klachtenloket werd ingericht voor deze schadeafhandeling. De motie in Kamerstuk nr. 4 in dit dossier (inmiddels zitten we op nr. 943) ging over het creëren van een onafhankelijke ombudsfunctie. Minister Kamp nam de motie over en in april 2013 ging het klachtenloket open. Sinds die tijd heeft de Onafhankelijke Raadsman ruim 1.600 individuele klachten ontvangen, waarvan 700 over NAM.

Terugkijkend op deze periode moet gezegd worden dat NAM in eerste instantie niet onwelwillend was om schades op te lossen. Zo werd een schadeprotocol ontwikkeld, een online omgeving ingericht, en schadeherstel in natura georganiseerd. Ook werd een Taskforce ingericht om complexe schades op te lossen. Tegelijkertijd bleek dat NAM niet echt in staat was om dit adequaat te organiseren. NAM is immers vooral een gaswinningsbedrijf, dat geen expertise heeft in het grootschalig organiseren van schadeafhandeling. Laat staan dat het ervaring had hoe je op een goede, empathische manier omgaat met mensen. Daar komt bij dat, toen het aantal schademeldingen steeds sneller groeide, er relatief gezien ook meer schades werden afgewezen. In 2013 werden bijna 10.000 schademeldingen gedaan bij NAM, in 2014 18.000.

De meeste klachten over NAM gingen over communicatie en afhandelingstermijnen, onderwerpen die eigenlijk al die jaren een doorlopend probleem zijn gebleven. Andere specifieke onderwerpen betroffen de hantering van een schadecontour door NAM, welke tot grote discussies heeft geleid. Maar ook waardedaling was (toen al) een onderwerp van onvrede. Tot slot was de discussie over causaliteit van schade met aardbevingen en de hoogte van vergoedingen een belangrijk twistpunt.

De maatschappelijke roep om een vlottere schadeafhandeling op afstand van NAM, werd in de loop van 2014 steeds luider. In de Dialoogtafel, die in het begin van dat jaar was opgericht, werd afgesproken dat NAM de schadeafhandeling en aankomende versterkingsoperatie bij een zelfstandige organisatie zou onderbrengen. Dit werd Centrum Veilig Wonen (CVW), dat op 1 januari 2015 van start ging. In feite was dit de eerste grootschalige verandering in dit dossier, maar niet de laatste.

Eén onderwerp is nog onbesproken: veiligheid. Begin 2013 bleek dat de veiligheid in Groningen in het geding was. De kans dat er doden zouden vallen bij een zware aardbeving door instortende huizen, bleek groter dan gedacht. De veiligheid in Groningen kon niet langer worden gegarandeerd. Er werden onderzoeken uitgevoerd en NAM begon met het kleinschalig optuigen van een veiligheidsprogramma. Vanaf 2014 werden schoorstenen geïnspecteerd en, als deze een risico vormden, vervangen. Ook sloot NAM deals met woningcorporaties voor de eerste grootschalige versterkingsprojecten en werd een programma voor de versterking van scholen opgezet.

2015-2017: Nieuwe spelers CVW en NCG

Schade

Centrum Veilig Wonen (CVW) ging in 2015 vol goede moed aan de slag. Er heerste in het eerste jaar van CVW een wat optimistischer sfeer rond de schadeafhandeling, ook al werd CVW overvallen door het hoge aantal schademeldingen. Er werden resultaten geboekt en goede rapportcijfers van inwoners ontvangen. De aanpak was wat persoonlijker dan bij NAM het geval was geweest.

Aan het eind van 2015 bleek echter dat het bij CVW ook minder soepel ging draaien. Complexere zaken bleven hangen en afhandelingstermijnen werden overschreden. In wezen leken de klachten over CVW erg op de klachten over NAM. Met dien verstande dat met NAM nog wel eens maatwerkafspraken konden worden gemaakt omdat zij zelf over het geld ging, maar dit bij CVW als opdrachtnemer een stuk ingewikkelder was.

Dat CVW aanliep tegen dezelfde problemen als NAM is achteraf gezien niet geheel verwonderlijk. NAM stelde als opdrachtgever en financier van CVW namelijk de kaders. En die verschilden niet wezenlijk van de voorgaande periode. Zo kon het dus dat de klachten over causaliteit, contouren en de hoogte van schadevergoeding aan de orde van de dag bleven. Hierbij ontstond vaak ook een discussie over de voorgestelde herstelmethodiek. De afhandelingstermijnen bleven eveneens te lang, wat vooral bij meldingen waar een contra-expertise was aangevraagd het geval was. Tot slot bleef communicatie een probleem, ook al ging het daarbij minder over bejegening dan voorheen. Vanaf eind 2015 gingen de klachten omtrent communicatie vooral over het ontbreken daarvan.

De rechtsbescherming van burgers in de schadetrajecten werd maatschappelijk gezien steeds meer als een nijpend probleem ervaren. Daarom werd eind 2016 de Wet bewijsvermoeden gaswinning Groningen ingevoerd. Achteraf gezien was dit het startpunt van een nieuwe serie grote systeemveranderingen. Want de schadebeoordelingen zouden langzaam maar zeker van een technische insteek waar veel discussie door ontstond, naar een juridische insteek gaan.

Een andere belangrijke ontwikkeling was dat de schadeafhandeling publiek zou worden ingericht, in plaats van dat het de verantwoordelijkheid was van het mijnbouwbedrijf. Vanaf 31 maart 2017 werden nieuwe schademeldingen niet langer door CVW in behandeling genomen, maar op een wachtlijst gezet in afwachting van een nieuw schadeprotocol en een nieuw, publiek instituut. Alleen de al eerder gemelde schades zouden nog door CVW (of NAM) via het privaatrecht worden afgehandeld.

De afhandeling van deze ‘oude’ schades had overigens nog een lange staart. Begin 2018 stonden nog zo’n 6.000 ‘oude’ schades open, die van NAM een laatste aanbod kregen. 83% van de eigenaren accepteerde dit laatste aanbod, soms met tegenzin. Bijna 1.000 zaken gingen naar de Arbiter Bodembeweging, waar de laatste zaken pas in 2020 werden afgewikkeld. Ook bleek er nog een provinciale reparatieregeling nodig te zijn. Zo kon het dus dat er pas na ruim zeven jaar een streep kon worden gezet onder de laatste groep ‘oude’ schadezaken.

Versterking

Terug naar 2015. Politiek-bestuurlijk werd besloten dat er publieke regie moest komen op de aankomende versterkingsoperatie. Dat was geen verkeerde gedachte, gezien de latere impact van het programma en het belangenconflict waar NAM mee te maken had en heeft. Daarop werd in juni 2015 de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) opgericht, als een samenwerkingsorganisatie van Rijk, provincie en twaalf gemeenten.

Ondertussen was CVW al gestart met het overnemen van versterkingstaken van NAM. Zo werden eind 2015 de eerste corporatiewoningen versterkt, onder regie van CVW. In feite werd CVW de uitvoeringsorganisatie van regievoerder NCG. Het probleem was echter dat CVW twee opdrachtgevers had: een maatschappelijke partij (de NCG) die opdrachten gaf op basis van maatschappelijke behoeftes, en een commerciële partij (NAM) die wettelijk gezien aansprakelijk was en de operatie (en CVW) moest financieren. Daarnaast had de NCG nog te maken met de regionale bestuurlijke en maatschappelijke partijen, die ook een rol speelden in de versterkingsaanpak. En natuurlijk een Rijksoverheid, die bepaalde belangen had in de operatie. In zekere zin kan worden gezegd dat de NCG qua bestuurlijk krachtenveld deed denken aan de Dialoogtafel, die door de onmacht om op bepaalde punten tot overeenstemming te komen te ineffectief was gebleken en alweer was afgeschaft.

Deze zeer complexe governance-structuur hebben we in het verleden wel een ‘Gordiaanse gasknoop’ genoemd. Te veel partijen waren verantwoordelijk voor een gedeelte van de opgave, waardoor een eindeloze discussie ontstond over kaders, zeggenschap en geld. De versterkingsoperatie kwam dan ook onvoldoende van de grond, de vertragingen waren enorm en beloftes aan inwoners konden niet worden nagekomen. Eind 2017 werd duidelijk dat veel van de onderzochte huizen beter konden worden gesloopt dan versterkt. Dit was de opmaat naar een volgende systeemwijziging in 2018 waardoor de NCG zijn regierol verloor.

2018-2019: Stagnatie door overgang naar het Rijk

Versterking

De systeemwijziging binnen de versterkingsoperatie in 2018 lijkt eigenlijk te zijn begonnen met de beving bij Zeerijp in januari van dat jaar. Deze onverwacht stevige beving bracht het besef dat we nog lang niet van de bevingen af waren. Het was na de vermindering van de gaswinning vanaf 2015 namelijk al een aantal jaren rustiger geweest. Minister Wiebes kwam daarop in maart met het onverwachte besluit om de gaswinning op termijn geheel te stoppen, in plaats van door te blijven winnen op een lager niveau dan voorheen.

Wat meegespeeld zal hebben in dit besluit is de ongekende omvang van de versterkingsadviezen die het jaar ervoor waren opgesteld. Zonder het risico significant te verminderen, zou de versterkingsoperatie wellicht zo massaal worden dat deze onuitvoerbaar zou blijken te zijn. Met het stoppen van de gaswinning op termijn, zou echter een andere veiligheidssituatie ontstaan.

Vervolgens besloot de minister feitelijk tot een herbezinning in het versterkingsdossier. Er werd een nieuwe risicomethode geïntroduceerd (de Hazard and Risk Assessment, HRA) en de lopende operatie werd voor een groot deel gepauzeerd. Het wrange is dat hierdoor beloftes aan inwoners werden gebroken en er een jarenlange onzekerheid ontstond over het vervolg van de operatie. Tot op de dag van vandaag wachten inwoners die in 2017 een inspectie kregen op een versterkingsadvies; terwijl hen destijds werd beloofd dat dit er met een half jaar zou zijn. Een overschrijding met een factor tien.

Ook in de organisatie van de versterkingsoperatie werden veranderingen doorgevoerd. Nationaal Coördinator Hans Alders stapte op en de regierol van de NCG werd stukje bij beetje weggenomen. CVW werd eind 2018 gepositioneerd als uitvoeringsorganisatie van de NCG, dat weliswaar door NAM werd betaald maar nu ook daadwerkelijk zou worden aangestuurd door de NCG. De gemeenten kregen ook een verantwoordelijkheid: via een lokaal plan van aanpak moesten zij de NCG een opdracht verlenen. Die vervolgens weer terug moest rapporteren aan de minister. Snapt u het nog?

Het gevolg van deze veranderingen was stagnatie van een operatie die toch al niet soepel verliep. Maar ook 2019 bracht weinig verlichting. De onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen NCG, CVW, NAM, gemeenten en Rijk zorgde voor te weinig voortgang. In plaats van dat er met hoge prioriteit aan de slag werd gegaan binnen de nieuwe kaders, lijkt er weinig te zijn gebeurd. Dat is kwalijk, en werkt tot op heden negatief door op het versterkingsprogramma. En niet in de laatste plaats: veel inwoners verkeren hierdoor al jaren in onzekerheid en plukken de zure vruchten van het onvermogen om de operatie adequaat te organiseren.

Halverwege 2019 volgde het besluit dat versterking, net als schade, ook onder volledig publieke regie zou komen. CVW moest verdwijnen en de NCG moest als uitvoeringsorganisatie de taken van CVW overnemen en gaan uitvoeren. Ook verhuisde de NCG van ministerie: in plaats van EZK werd BZK verantwoordelijk, in de verwachting dat dit ministerie meer kaas had gegeten van volkshuisvestelijke problematiek en de aanpak daarvan.

Schade

De oprichting van het publieke schade-instituut heeft uiteindelijk een jaar geduurd (van maart 2017 tot maart 2018). De Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG) ging in maart 2018 aan de gang, bijna een jaar nadat het schadeprotocol van NAM/CVW was opgeschort. De start ging moeizaam. De stevige beving bij Zeerijp in het begin van het jaar zorgde voor een flinke aanwas van schademeldingen. Daar kwam bij dat er te weinig schade-experts beschikbaar waren en dat de beleidskaders nog moesten worden ontwikkeld. De TCMG begon dus met een fikse achterstand en gooide met brieven over verlenging van de beslistermijn met 15 maanden, olie op het vuur bij de mensen die al bijna een jaar aan het wachten waren.

Ook de overgang van CVW naar TCMG ging niet altijd even vlekkeloos. Schade-opnames van CVW bleken niet bruikbaar, de samenloop van oude en nieuwe schade zorgde voor haperingen in het systeem, en de communicatie naar inwoners was onvoldoende. Ook de afhandeling van meer ‘bijzondere’ dossiers (waaronder agro, erfgoed, MKB) stagneerde lange tijd omdat er te weinig specialistische experts beschikbaar waren.

Het aantal openstaande dossiers groeide gestaag verder, waarna de beving bij Westerwijtwerd in mei 2019 leidde tot een nieuwe explosie van het aantal schademeldingen. Al snel waren er 23.000 openstaande schademeldingen. Daarop werd besloten tot een onorthodoxe maatregel: de Stuwmeerregeling, waarbij eigenaren aanspraak konden maken op een vaste vergoeding zonder dat er een schaderapport werd opgemaakt. Dit heeft wel voor enige verlichting gezorgd, al moet geconcludeerd worden dat het aantal openstaande schades in de jaren erop alleen maar is toegenomen, tot meer dan 30.000.

Halverwege 2019 werd schadeafhandeling als gevolg van gaswinning uit het Groningenveld en de gasopslag Norg, bij wet een publieke taak. De TCMG werd omgedoopt tot het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) en kon onder deze wet ook andere soorten schades gaan vergoeden, zoals waardedaling, immateriële schade, financiële schade en gederfd woongenot.

Terugkijkend kan worden gesteld dat de TCMG aanzienlijke opstartproblemen heeft gehad. Maar dat het tegelijkertijd te maken kreeg met veel grotere aantallen schademeldingen dan eerder was voorzien. Dat de TCMG (en later het IMG) moeite had om hierop in te spelen is misschien niet heel verwonderlijk.

2020-2021: Het Rijk verantwoordelijk

Schade en waardedaling

Met de oprichting van het IMG is er een (semi-)permanent instituut gekomen voor de schadeafhandeling, met de structuur van een zelfstandig bestuursorgaan (zbo). De nieuwe wet gaf ook de mogelijkheid voor het vergoeden van anders soorten schades, zoals waardedaling. Er is geruime tijd gewerkt aan een generieke regeling hiervoor. In september 2020 konden de eerste claims worden ingediend.

Het lijkt erop dat deze regeling voor een groot deel van de inwoners van Groningen een antwoord biedt op de vergoeding van waardedaling. Inmiddels zijn meer dan 100.000 aanvragen ingediend en is 458 miljoen euro uitgekeerd. Al waren er ook hier opstartproblemen, met onterechte uitkeringen en registratieproblemen. Helaas worden er eveneens nog steeds aanzienlijke bureaucratische handelingen gevraagd van eigenaren.

Ook leidde de samenloop met de oude NAM-waarderegeling tot een bijzonder moeilijk uitlegbaar verschil in vergoeding. Hier ontstond een vorm van ongelijkheid die zich helaas breder in dit dossier voordoet. Na een jaar aandacht vragen voor deze groep van 6.000 eigenaren, is eind 2021 gelukkig een aanvullende compensatie toegezegd door minister Blok waarmee de ongelijkheid wordt weggenomen.

Recentelijk is het IMG gestart met de vergoeding van immateriële schade. Of de getroffen regeling adequaat is en recht doet aan de inwoners van het gebied, is nog niet te beoordelen. Al zijn de eerste signalen niet direct zeer positief te noemen. Het blijft een stevige opgave waar het IMG voor staat om op een snelle, adequate en ruimhartige wijze immateriële schade en gederfd woongenot te vergoeden.

Wat het aantal schademeldingen betreft: dit is onveranderd hoog gebleven. In 2021 begon ook de afhandelingstermijn weer verder op te lopen. Ondanks dat er aanzienlijke aantallen schademeldingen geheel of gedeeltelijk zijn toegekend en afgehandeld,[1)] is er ook bij het IMG een tendens waar te nemen van veranderende kaders. Zo is het effectgebied voor het bewijsvermoeden aangepast, waardoor verschillen ontstaan in de schadeafhandeling. Ook bleek dat de verschillende expertisebureaus die het IMG inhuurt, soortgelijke schades soms verschillend beoordelen. Dat is onwenselijk en slecht voor het vertrouwen. Zoals ook elders in dit dossier is waar te nemen, zorgt ongelijkheid voor een toenemende maatschappelijke onrust. Als daar niet adequaat notie van wordt genomen kan dit leiden tot maatschappelijke ontwrichting.

1) Het IMG geeft op zijn website aan dat ca. 90% van alle fysieke schademeldingen (deels) is toegekend. Dat is een hoog percentage. Echter, als één scheur wordt toegekend en dertig worden afgewezen, dan wordt de schademelding alsnog meegeteld als '(deels) toegekend'. De conclusie kan dus niet worden getrokken dat 90% van de schades is toegewezen en de eigenaren tevreden zijn over de afhandeling.

Versterking

2019 eindigde met de opheffing van CVW, waar zich veel van de uitvoeringskennis binnen de versterkingsoperatie bevond. Daarom heeft de NCG een aanzienlijk aantal medewerkers overgenomen van CVW, zodat het werk niet compleet zou stilvallen. De NCG werd nu veel meer een uitvoeringsorganisatie dan voorheen. Deze transitie en de diverse reorganisaties hebben de voortgang niet geholpen. De NCG-organisatie moest zichzelf opnieuw vormen en in de uitvoering kreeg men veel meer te maken met publieke regelgeving rond besluitvorming, aanbestedingen en verantwoording. Ook lijkt het erop dat de NCG op sommige terreinen verrast werd door hetgeen CVW (niet) had gedaan of georganiseerd.

De private partijen NAM en CVW waren nu verdwenen uit het systeem, maar het is de vraag of de 'bestuurlijke spaghetti' hierdoor is verminderd. De verdeling van verantwoordelijkheden tussen de NCG, het ministerie van BZK, het ministerie van EZK, de gemeenten, de provincie, aannemers, de Mijnraad en het Staatstoezicht op de Mijnen, maken het er niet duidelijker of slagvaardiger op. Bovendien: de bureaucratie binnen de versterkingsoperatie lijkt te zijn toegenomen. Elke cent moet worden verantwoord lijkt het. De vraag dringt zich dan op of dit wordt geëist vanuit NAM omdat zij anders de rekening niet wil betalen, dan wel het ministerie, omdat het bang is dat NAM anders niet betaalt. Of dat er misschien wel sprake is van een Kafka-systeem dat eigenlijk niemand wil.

Hoe het ook zij: de inwoners die hiermee te maken krijgen zijn de dupe. De soms kafkaëske carrousel waarin de kosten voor verantwoording soms groter zijn dan de kostenpost zelf, zorgt voor vertraging, frustratie en onzekerheid. Ook voor de medewerkers van de NCG die aan versterkingsprojecten werken, zijn dit soort processen demotiverend en frustrerend. Het grote aantal verschillende kaders binnen het programma werkt tot slot ook niet mee.

Een andere belangrijke verandering in deze periode was de invoering van een nieuwe norm en een nieuwe beoordelingsmethodiek. In september 2019 kondigde minister Wiebes aan dat de gaswinning nog eerder zou stoppen dan hij het jaar ervoor had beloofd (in 2022 in plaats van 2030). Dit leidde tot andere inzichten over de veiligheidsrisico's, die in de bestaande norm niet waren meegenomen. Tegelijkertijd was al enige tijd duidelijk dat het doorrekenen van gebouwen op de traditionele manier, veel te lang zou duren. Daarop is een nieuwe beoordelingsmethodiek ontwikkeld door TNO: de typologieaanpak.

Het introduceren van de nieuwe norm en de typologieaanpak heeft echter wel tot gevolg dat de verschillen in het versterkingsgebied groter worden. Waar de ene inwoner een nieuwe woning krijgt, geldt dat voor de buurman vaak niet. Om de verschillen en de lange tijd dat inwoners al hebben moeten wachten (enigszins) te compenseren, werden eind 2020 afspraken gemaakt tussen Rijk en regio. Uit deze bestuurlijke afspraken zijn verschillende subsidies en compensatiepakketten voortgekomen.

Het is evenwel de vraag of dit pakket de groeiende ongelijkheid echt adresseert. Voor inwoners wier buurman een nieuw huis heeft gekregen, voelt een subsidie van €17.000 als een fooi. Terwijl het voor inwoners die er niet eens van op de hoogte waren dat ze in het versterkingsprogramma zaten, een mooi cadeau is. De subsidie voor woningen die niet in het versterkingsprogramma zijn opgenomen, is daarnaast uitgelopen op een drama. Deels omdat er aanvankelijk te weinig budget was, maar ook deels omdat de grens die is getrokken niet goed is uit te leggen. Het *aardbevingsgebied* is namelijk groter dan het waardedalingsgebied, terwijl het *versterkingsgebied* juist kleiner is. Al met al, de gedachte dat de jarenlange impact en de groeiende ongelijkheid kan worden afgekocht met een aantal subsidies, is waarschijnlijk te simplistisch. Er moet bovenal worden gewerkt aan een herstel van vertrouwen.

De NCG is inmiddels eindelijk op stoom gekomen, tenminste waar het gaat om het afleveren van versterkingsadviezen. De hoeveelheid gebouwen die jaarlijks daadwerkelijk wordt versterkt, is echter nog steeds onvoldoende (656 in 2021). Misschien is dit een erfenis van het pauzeren van het programma in 2018, of van de diverse herschikkingen binnen het dossier. Hoe het ook zij: te veel inwoners wachten al te lang op een veilige woning. In de acht jaar dat nu duidelijk is dat er (grootschalig) moet worden versterkt, is het blijkbaar niet gelukt om dit adequaat te organiseren.

2022 en verder: Vooruitblik en conclusies

Schade

Het IMG heeft nog altijd zo'n 30.000 openstaande schademeldingen, waarvan een kwart meer dan een jaar oud is. Het blijft een aandachtspunt dat burgers tijdig en adequaat antwoord krijgen op hun schadeclaim. Daarnaast zal het IMG nog een hele kluif hebben aan de uitvoering van de regelingen voor vergoeding van immateriële schade en gederfd woongenot. Het is immers ingewikkeld om een algemene regeling te ontwikkelen voor zulke persoonlijke zaken, terwijl het gaat om hele grote aantallen mensen.

Desalniettemin heeft het IMG inmiddels 145.000 schademeldingen ontvangen, waarvan 80% is afgehandeld. 90% van de claimanten heeft (een deel van) de schade toegewezen gekregen, in totaal is €795 miljoen uitgekeerd. Dit zijn hele andere aantallen dan voorheen bij NAM en CVW het geval was. Ook voor waardedaling zijn aanzienlijke bedragen uitgekeerd, voor circa 60.000 woningen is een vergoeding aangevraagd en is €458 miljoen uitgekeerd.

Toch beklijft het beeld van een organisatie die veelal intern gericht is. Als zelfstandig bestuursorgaan (zbo) bepaalt het IMG zijn eigen kaders en wordt niet rechtstreeks door de Rijksoverheid aangestuurd. De insteek bij het IMG is bovendien vaak technisch-juridisch of procedureel vormgegeven. Op papier is de rechtsbescherming dan ook goed geregeld. Inwoners die het niet eens zijn met de beoordeling van het IMG kunnen een proces in van zienswijze, bezwaar en beroep. Maar de eindeloze juridische procedures zijn een aanzienlijke belasting voor de inwoner. Bovendien zijn ze soms onnodig wanneer een goed gesprek ook uitkomst had kunnen bieden. De menselijke maat lijkt hierdoor te vaak, te ver uit het zicht te raken.

In een organisatie waar processen en procedures het primaat lijken te hebben, bestaat het gevaar dat het doel van de organisatie – het adequaat en ruimhartig vergoeden van schade – uit het zicht raakt. Het is daarom van belang dat het IMG zorgdraagt voor een organisatie waarin interne tegenspraak mogelijk is. Ook is het afstellen van de antenne op signalen die uit de omgeving komen (waaronder de Nationale ombudsman), van belang.

Versterking en governance

De versterkingsoperatie heeft, ten opzichte van de schadeafhandeling, misschien nog wel veel meer te maken gekregen met schuivende verantwoordelijkheden en een veranderende governance. Het aantal partijen dat betrokken is (geweest) bij versterking is veel groter dan bij schadeafhandeling. De processen zijn in zekere zin ook complexer en de effecten van versterking op inwoners diepgaander. Ook is de afhandelingsduur veel langer: het herbouwen van een huis kost jaren, en de inwoners die nog wachten op een projectleider of een versterkingsadvies wachten ook al jaren.

De onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheden heeft daarnaast tot gevolg dat inwoners (maar ook medewerkers van de organisaties zelf!), vaak niet weten bij wie ze terecht moeten. Dit is iets wat absoluut beter moet worden georganiseerd. Ook het gevaar dat de versterkingsoperatie verzandt in bureaucratische processen is reëel. Ondanks oproepen van onder andere toezichthouder SodM tot een crisisaanpak, is daar nog steeds weinig van te merken. Het gevoel dat we te maken hebben met een probleem dat urgent moet worden opgelost, lijkt helaas te weinig aanwezig.

Ook is de ongelijkwaardige behandeling van inwoners door wijzigende beleidskaders een groot probleem. Het is aan de ene kant evident dat het slopen van bijna alle gebouwen in het versterkingsgebied geen reële en wenselijke optie is. Want dat is waar de oude aanpak onherroepelijk toe zou leiden. De operatie zou zich mogelijk decennia voortslepen, en leiden tot maatschappelijke ontwrichting. En als ingrijpende versterking vanuit het oogpunt van veiligheid niet langer nodig is, wat is dan de logica erachter? Maar aan de andere kant is een aanpak waar inwoners met een kluitje in het riet worden gestuurd, zonder enige toelichting, ook niet te verdedigen. Adequate uitleg van de uitkomsten van versterkingsadviezen is daarin een eerste maar noodzakelijke stap. Leg uit waarom het verminderen van de gaswinning leidt tot andere inzichten.

Tot slot is het voeren van, wat in mooi ambtenarenjargon ‘flankerend beleid’ wordt genoemd, een onmisbare schakel. De wijze waarop nu subsidies worden uitgedeeld leidt echter nog niet tot tevredenheid en acceptatie. In die zin zou er nog veel meer aandacht moeten uitgaan naar het stimuleren van maatregelen en projecten waar inwoners echt iets aan hebben, in de eigen woning of in de directe leefomgeving. Nu de NCG geen regiepartij meer is, zouden Rijk en regio hierin het voortouw moeten nemen. Want zo lang het gevoel blijft overheersen dat Groningen een achtergesteld gebied is, dat alleen als wingewest is gebruikt, zal het vertrouwen in een rechtvaardige overheid niet terugkomen.

Nawoord

Natuurlijk zijn er ook dingen goed gegaan. Er zijn veel schadevergoedingen uitgekeerd, er zijn gebouwen versterkt, huizen opgekocht en er is waardedaling vergoed. Vele medewerkers van de diverse instanties hebben vaak hard gewerkt om inwoners te helpen, al moest dat veelal binnen de kaders blijven van de organisatie die zij vertegenwoordigden. Ook de medewerkers van NAM, CVW, NCG en IMG waar de consulenten van de Onafhankelijke Raadsman contact mee hadden, zijn in de regel altijd bereidwillig geweest om zaken uit te zoeken en intern verder te brengen.

Tegen het geheel afgezet kan worden gezegd dat maar een beperkt percentage van de inwoners zich bij de Raadsman heeft gemeld. Toch beklijft het beeld dat de dossiers die we in behandeling hebben gehad, eerder exemplarisch waren voor veel schade- en versterkingszaken, dan een uitzondering daarop. Lang niet iedere inwoner die tegen een probleem aanloopt klimt in de pen en meldt zich bij een instantie met zijn of haar probleem. De conclusie is gerechtvaardigd dat te veel zaken voor te veel mensen niet goed zijn gegaan sinds 2012 en dat, met name de Rijksoverheid, zich dit moet aantrekken en hier mede voor verantwoordelijk kan worden gesteld.

In die zin is het goed dat de Nationale ombudsman het stokje nu overpakt van de Onafhankelijke Raadsman. Hij kan de Rijksoverheid vanuit zijn wettelijk verankerde rol wellicht nog beter aanspreken op de zaken die (nog) niet goed gaan in Groningen. En dat blijft helaas hard nodig.

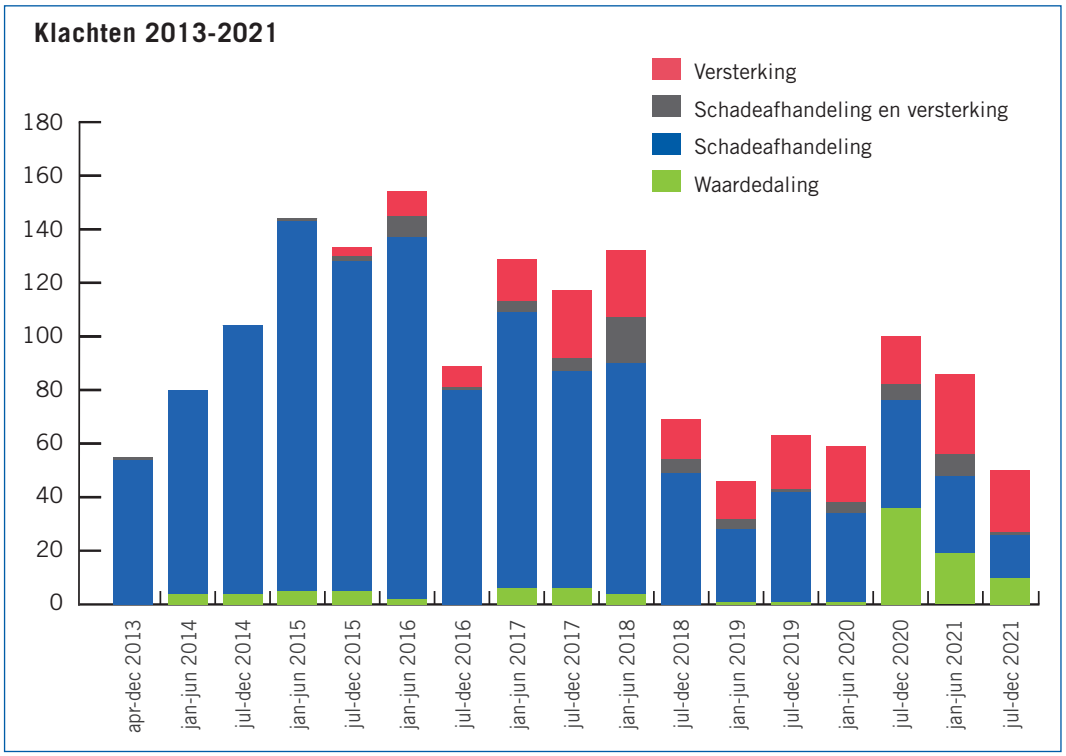
Bijlage: Cijfermatig overzicht

Omvang van het aantal meldingen

Tussen april 2013 en december 2021 werden in totaal 1.994 meldingen gedaan bij de Onafhankelijke Raadsman. Het grootste deel van deze meldingen betrof een klacht over schadeafhandeling en/of versterking (1.610, = 81%).[2)] Een kleine 20% betrof andersoortige meldingen en signalen die verband houden met de gaswinning. Bij laatstgenoemde categorie kan gedacht worden aan meldingen (of klachten) over bepaalde regelingen, zoals de Waardevermeerderingsregeling, de Nieuwbouwregeling, het Opkoopinstrument of de Commissie Bijzondere Situaties. Maar ook aan algemene opmerkingen over het gasdossier en informatieverzoeken.

In figuur 1 wordt het aantal klachten per half jaar weergegeven. Wat opvalt is dat het aantal klachten van september 2014 tot september 2018 op een structureel hoger niveau lag dan in de periode ervoor en erna. Er kwamen in deze vier jaar gemiddeld ruim 21 klachten per maand binnen, twee keer zoveel als in de periode eromheen.

In de beginperiode gingen bijna alle klachten over de afhandeling van aardbevingsschade. Klachten over versterking begonnen vanaf 2017 meer binnen te komen, toen er meer mensen te maken kregen met dit programma en de problemen die hierin ontstonden. De piek van de waardedaling eind 2020 heeft te maken met het openstellen van de regeling van het IMG, waarvan ongeveer de helft te maken had met de oude NAM-regeling.



Figuur 1: Aantal klachten per half jaar tussen april 2013 en december 2021, per categorie.

2) Klachten over de vergoeding van waardedaling zijn in deze eindrapportage meegeteld in het aantal klachten. Tot 2020 werden deze in de rapportages echter niet meegeteld in deze categorie. Aangezien vergoeding van waardedaling nu wettelijk gezien valt onder schadeafhandeling, zijn 38 klachten met deze strekking met terugwerkende kracht meegenomen in de cijfers. Het betreft specifiek klachten over de uitvoering van de waarderegeling van NAM. Dit levert kleine verschillen op ten aanzien van de aantallen in eerdere rapportages.

In tabel 1 wordt het aantal meldingen binnen de verschillende categorieën weergegeven. Veruit de meeste klachten gingen over de afhandeling van fysieke schade. Een veel kleiner deel ging over versterking. Op zich is dat niet zo vreemd: er zijn veel meer inwoners die te maken hebben gekregen met schadeafhandeling. In de eerste jaren was er bovendien nog nauwelijks sprake van een versterkingsprogramma waar concrete klachten over konden gemeld. Verder zijn klachten over de vergoeding van waardedaling apart weergegeven. Dit betreffen ook klachten over de NAM-regeling die vanaf 2014 bestond.[3)]

Categorie	Aantal
Klacht (fysieke) schadeafhandeling	1.279
Klacht waardedalingsregeling	104
Klacht versterking	295
Regelingen omtrent aardbevingen[4)]	162
Overige aardbevingsgerelateerde zaken	138
Anders	41
Niet geregistreerd (2013-2014)[5)]	127

Tabel 1: Aantal meldingen per categorie tussen april 2013 en december 2021.[6)]

Betrokken partijen

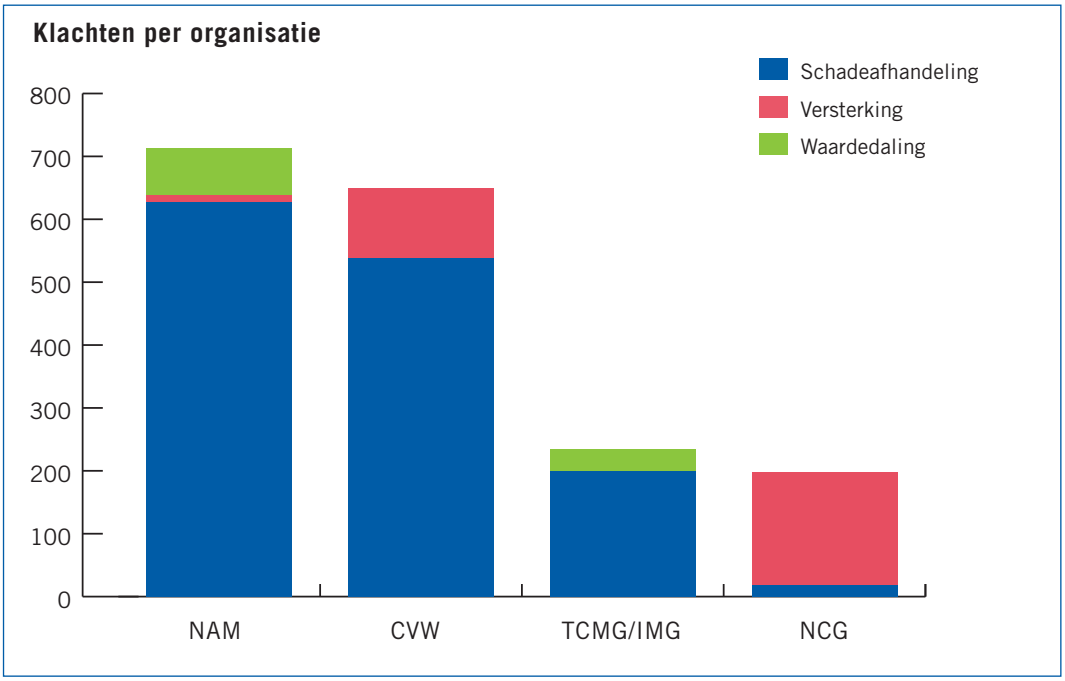
In figuur 2 wordt het aantal klachten weergegeven per instantie. De meeste klachten werden gemeld over NAM, gevolgd door CVW. Hierin zit een correlatie met het hogere aantal klachten dat bij de Raadsman werd gemeld in de periode 2014-2018. Het verschil met de publieke partijen is echter toch wel opvallend te noemen.

Voor schadeafhandeling geldt bovendien dat de tendens ten opzichte van het aantal schademeldingen, omgekeerd is. TCMG/IMG heeft veel meer schades behandeld dan CVW, dat op zijn beurt weer veel meer schades op het bord had liggen dan NAM. Kanttekening is wel dat een deel van de klachten over TCMG/IMG waarschijnlijk via de eigen procedures zijn afgevangen, of bij andere instanties terecht zijn gekomen (zoals Stut en Steun). Ook het feit dat minder schades door TCMG/IMG werden afgewezen, speelt ongetwijfeld een rol. Tot slot heeft NAM een flink aantal van de complexe zaken in 2017/2018 teruggekregen van CVW, en zijn ook klachten over de waarderegeling van NAM meegeteld.

Het aantal klachten over versterking is minder groot, maar ligt sinds 2017 redelijk stabiel op ruim 25 klachten per half jaar. De meeste klachten gingen logischerwijs over de NCG die verantwoordelijk is voor de versterking. Een kleiner deel ging over CVW, dat tot 2020 verantwoordelijk was voor de uitvoering van de versterking, maar ook in opdracht van NAM werkte.

3) Mensen die in algemene zin klaagden over waardedaling als gevolg van gaswinning, maar niet specifiek over de vergoeding, zijn in de categorie 'Overige aardbevingsgerelateerde zaken' meegeteld.
4) Klachten over de waardedalingsregeling zijn hierin niet meegenomen, anders dan in de rapportages tot 2020. Deze klachten worden nu apart weergegeven.
5) Dit zijn geen klachten over schadeafhandeling of versterking.
6) Een melding kan tot meerdere categorieën behoren en wordt in deze tabel dan dubbel geteld.

Een klein aantal klachten over de NCG ging over de (inmiddels niet meer bestaande) regierol van de NCG rond (complexe) schade. De klachten over de waardedalingsregeling hadden in meerderheid betrekking op NAM. Een beperkt aantal klachten kwam binnen over andere partijen, zoals woningcorporaties, gemeenten, de Arbiter Bodembeweging en het Rijk.



Figuur 2: Aantal klachten per organisatie, per categorie.[7)]

Ruimtelijke herkomst klachten

In elk jaarverslag van de Onafhankelijke Raadsman is een kaart opgenomen die de ruimtelijke spreiding van de binnengekomen klachten weergeeft. Het patroon door de jaren heen was relatief eenduidig: de meeste klachten kwamen uit de kern van het gebied, uit de voormalige gemeente Loppersum (298 in totaal). Als de nieuwe gemeentegrenzen worden gehanteerd dan komt opvolger Eemsdelta ook als hoogste uit de bus. Het Hogeland, Midden-Groningen en Groningen volgen daarna (zie tabel 2).

Gemeente	Aantal
Eemsdelta	559
Het Hogeland	339
Midden-Groningen	295
Groningen	211
Oldambt	58
Westerkwartier	45
Overig Groningen	20
Drenthe	20
Overig	8

Tabel 2: Herkomst klachten per gemeente.

7) Ging een klacht over twee of meer partijen, dan is deze bij beiden meegeteld.

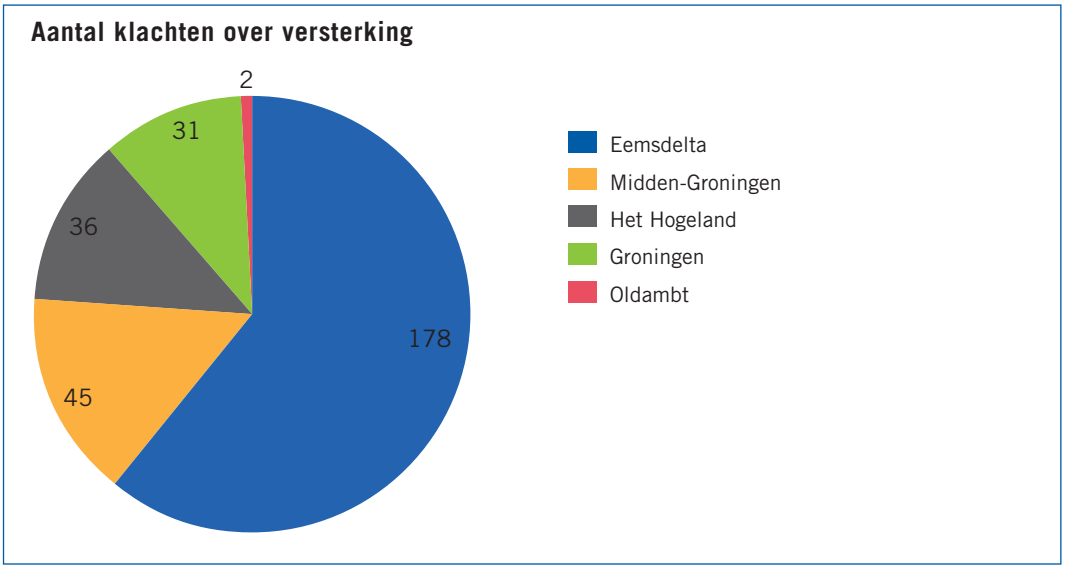
In de ranglijst van het aantal klachten per woonplaats staat Appingedam bovenaan, op de voet gevolgd door stad Groningen (zie tabel 3). De lijst bestaat logischerwijs uit de grotere plaatsen in de regio. Wanneer het aantal klachten zou worden afgezet ten opzichte van het aantal inwoners, dan levert het waarschijnlijk een heel ander beeld op. Tabel 4 bevat een ranglijst van kleinere plaatsen (minder dan duizend inwoners).

Woonplaats	Aantal
1. Appingedam	115
2. Groningen (stad)	103
3. Loppersum	78
4. Hoogezand	56
5. Middelstum	53
6. Uithuizen	53
7. Delfzijl	51
8. Bedum	43
9. Ten Boer	34
10. Winsum	31

Tabel 3: Aantal klachten per woonplaats.

Woonplaats	Aantal
1. 't Zandt	30
2. Wirdum Gn	23
3. Garrelsweer	21
4. Ten Post	21
5. Stedum	20
6. Kantens	19
7. Overschild	19
8. Meedhuizen	16
9. Woldendorp	16
10. Onderdendam en Zeerijp	14

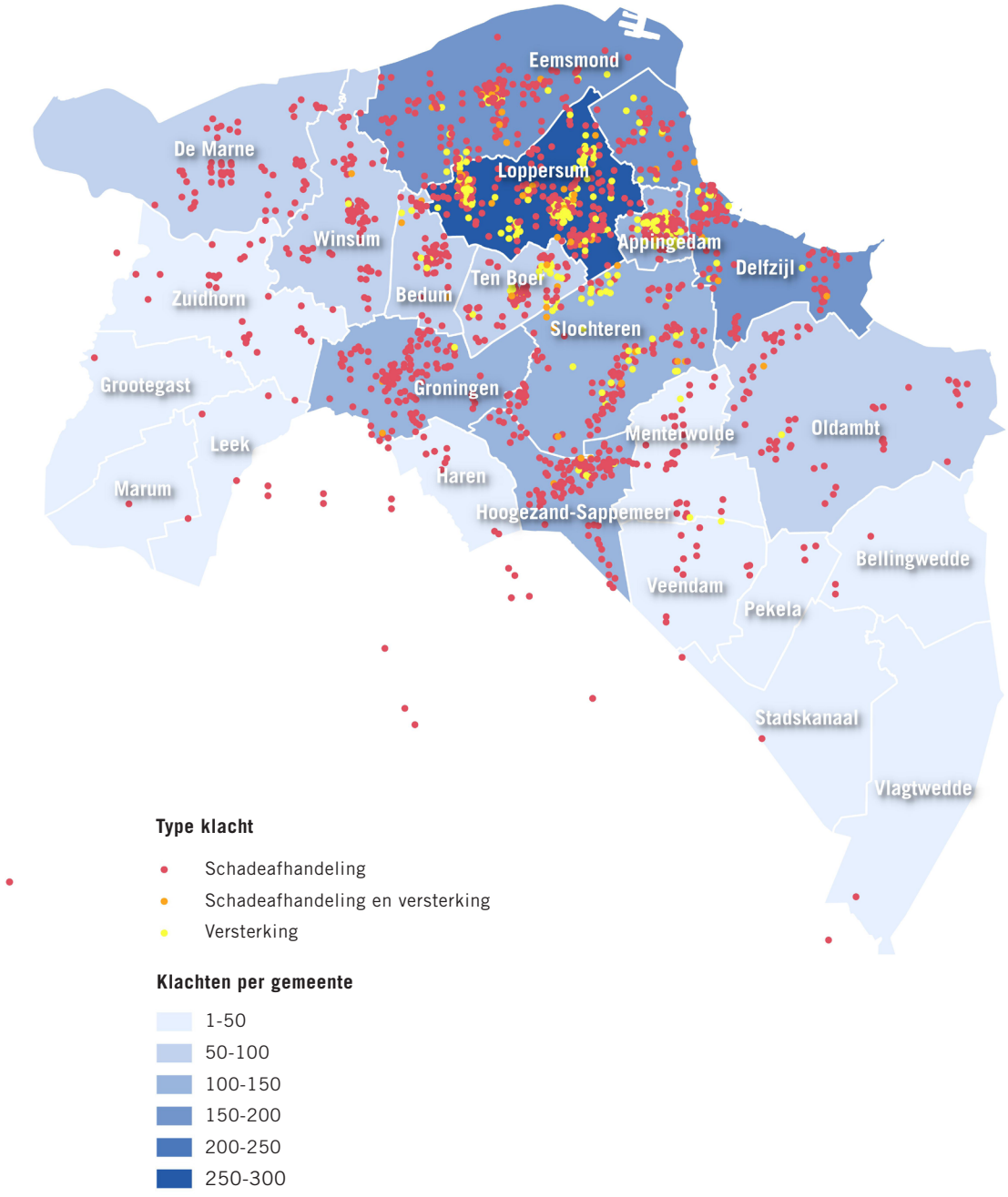
Tabel 4: Klachten kleinere woonplaatsen.



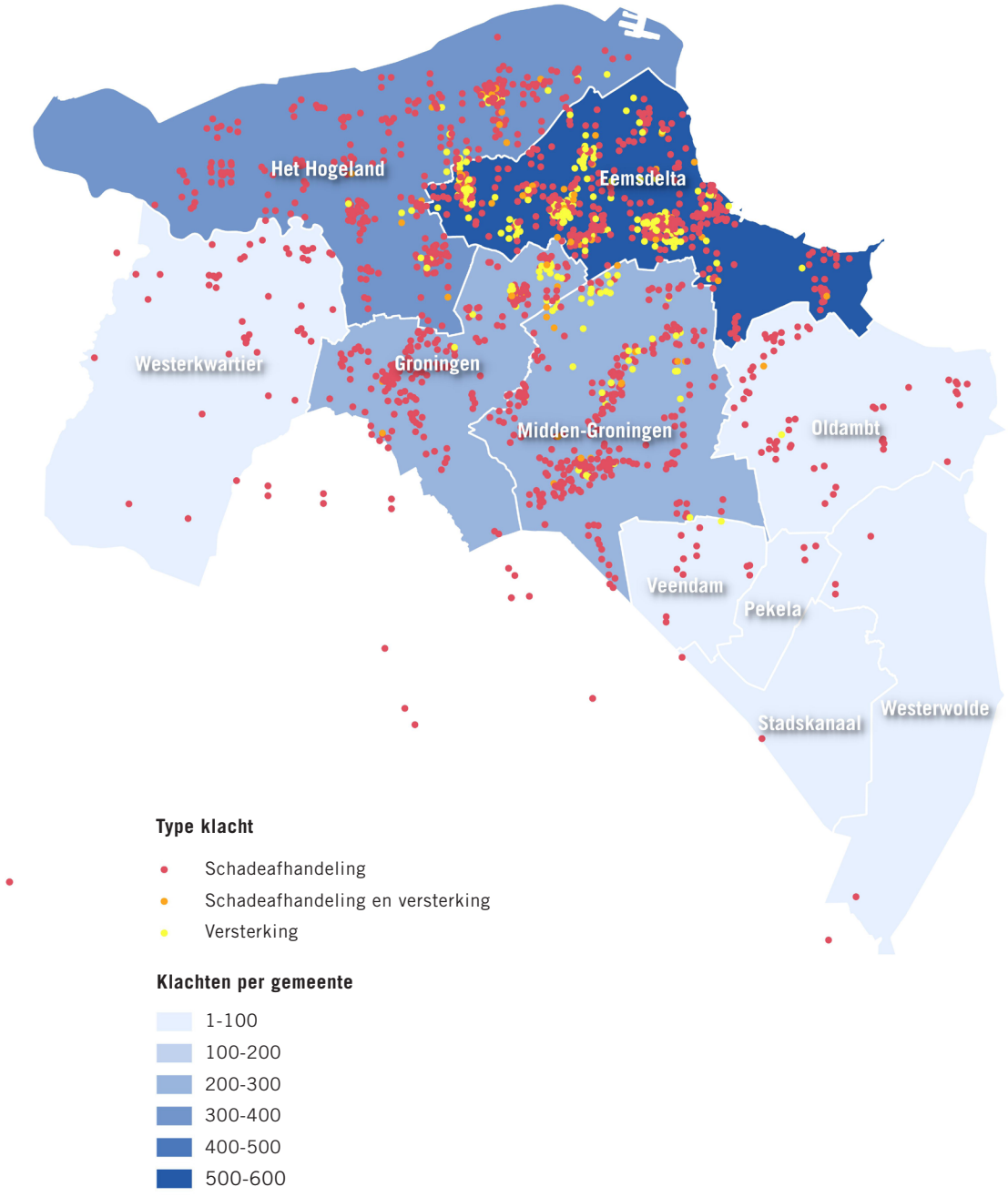
Figuur 3: Herkomst klachten over versterking per gemeente.

De klachten over versterking komen ook grotendeels uit het kerngebied (zie figuur 3). Dat is niet zo vreemd, aangezien het versterkingsprogramma zich daar concentreert. Voor klachten over waardedaling geldt eveneens een concentratie in het kerngebied. Een oorzaak hiervan is dat de oude NAM-regeling (waar een flink deel van de klachten over ging) alleen gold in het kerngebied.

Tussen 2017 en 2021 vonden een aantal gemeentelijke herindelingen plaats. Om een vergelijking op meer detailniveau te kunnen maken presenteren we daarom twee kaarten: een met de oude grenzen van 1 januari 2017, en een met de nieuwe grenzen van vier jaar later (zie figuur 4 en 5).



Figuur 4: Aantal klachten per gemeente 2013-2021 (grenzen 2017).



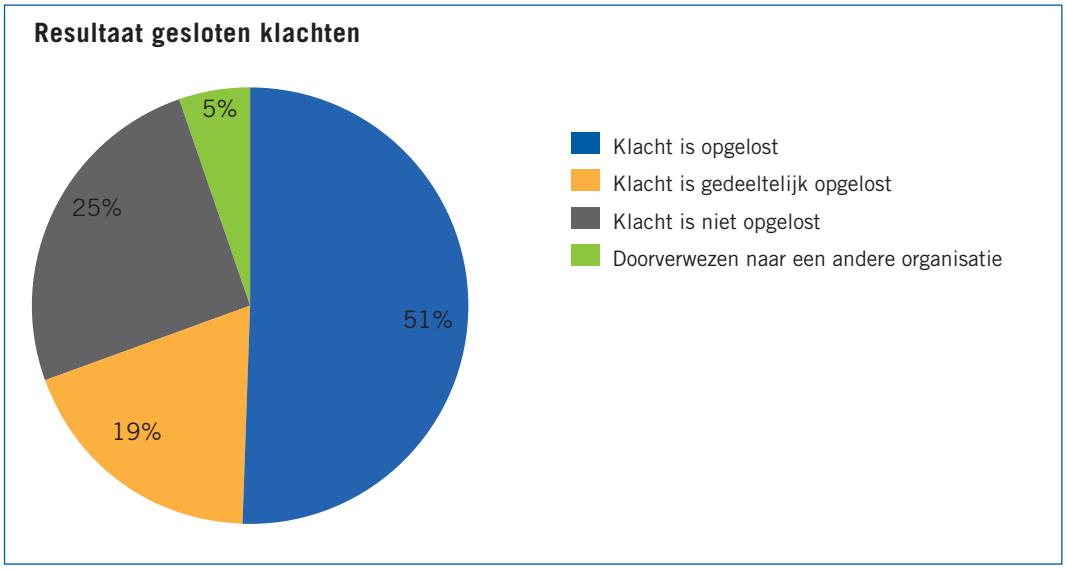
Figuur 5: Aantal klachten per gemeente 2013-2021 (grenzen 2021).

Resultaat klachtafhandeling

Sinds 2016 houdt de Onafhankelijke Raadsman bij wat het resultaat van de klachtbehandeling is (zie figuur 6). Ongeveer de helft van de klachten is opgelost, tegenover een kwart dat niet kon worden opgelost. Een vijfde van de klachten is gedeeltelijk opgelost. Vijf procent is doorverwezen naar een andere organisatie voor verdere behandeling, zoals de Arbiter Bodembeweging of Stut en Steun.

Natuurlijk is deze weergave enigszins arbitrair: als iemand klaagt over een schaderapport dat maar niet komt, en dit na heel lang wachten wordt opgeleverd: is de klacht dan opgelost? Of als een inwoner een klacht heeft over de bejegening, is deze klacht na een excuus positief afgedaan? Technisch gezien is dat wel te beargumenteren, en zo is het veelal ook geregistreerd. Maar je kunt je afvragen of dit soort zaken echt zijn 'op te lossen'. Het lange wachten, of de vervelende bejegening zijn immers niet meer terug te draaien.

Wat in dit soort gevallen wellicht belangrijker is geweest, is het luisterend oor dat is geboden aan inwoners. Het feit dat er iemand luistert, meedenkt en de verantwoordelijke partij aan de jas trekt, doet mensen vaak ook al goed. Veel van de klachtenmelders voelen zich namelijk onvoldoende gehoord door de betrokken instantie. Ook bij de klachten die niet konden worden opgelost is het voor inwoners fijn om in elk geval gehoord te zijn.



Figuur 6: Resultaat van 1146 klachten die tussen januari 2016 en december 2021 zijn gesloten.[8)]

8) Klachten waarvan het resultaat niet bekend was, zijn niet meegerekend in deze figuur.

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@onafhankelijkeraadsman.nl
W: www.onafhankelijkeraadsman.nl